

00781

9
2er

**TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO DEL
LIC. RAUL CONTRERAS BUSTAMANTE**

**LA CIUDAD DE MEXICO
COMO DISTRITO FEDERAL
Y ENTIDAD FEDERATIVA.
Historia y Perspectivas**

275681

UNAM, 1999

**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.

RESUMEN DE LA TESIS INTITULADA
"LA CIUDAD DE MEXICO COMO DISTRITO FEDERAL Y ENTIDAD
FEDERATIVA. HISTORIA Y PERSPECTIVA",
QUE PRESENTA EL LIC. RAUL JUAN CONTRERAS BUSTAMANTE
PARA OPTAR POR EL TITULO DE DOCTOR EN DERECHO

La tesis en cuestión, se integra por 8 capítulos, 82 conclusiones, 4 anexos y una extensa bibliografía que incluye 364 obras consultadas, 67 periódicos y revistas, así como diversas leyes, códigos, reglamentos, conferencias y entrevistas, así como consultas a Internet.

La hipótesis del trabajo consiste en señalar que a lo largo de la historia constitucional mexicana, el Distrito Federal ha tenido una naturaleza jurídica diferente al resto de las Entidades Federativas que conforman a la Federación y que a raíz de las reformas constitucionales de 1993, se le otorgaron una serie de facultades y prerrogativas, que si bien constituyen un avance, aún adolecen de una serie de aspectos que impiden equipararlo con el resto de las partes integrantes de nuestro pacto federal.

El capítulo I, se ocupa de los antecedentes históricos, desde la fundación de la Ciudad de México en la época Prehispánica, así como su evolución durante la Colonia, la Independencia y los primeros años de la vida de México como nación soberana. En este capítulo se destaca de manera especial, el hecho de que la Ciudad de México no alcanzó la jerarquía de Estado libre y soberano, a pesar de haber formado parte organizativa de una diputación provincial para enviar representantes a las Cortes de Cádiz, para enfrentar la invasión napoleónica a España, no obstante de que dichas diputaciones provinciales fueron la base para delimitar las circunscripciones territoriales del nuevo federalismo mexicano.

El capítulo II, relativo a la creación del Distrito Federal en 1824, incluye la investigación de los debates del Constituyente de 1824 respecto del Distrito Federal, así como los acuerdos alcanzados que llevaron a erigir a la Ciudad de México en el Distrito Federal, el 18 de noviembre de 1824. Asimismo, este capítulo hace un análisis comparativo referente a los procesos de creación de los distrito federales de las

ciudades de Washington y la propia Ciudad de México; y permite establecer una serie de similitudes políticas relativas a las circunstancias que privaron en ambas latitudes, así como la descripción de los elementos que actualmente diferencian a la nueva situación política de la capital mexicana en relación con la que aún conserva la sede de los poderes de nuestro vecino norteamericano.

El capítulo III, continúa siendo un recorrido metodológico, de carácter histórico, para explicar cuál fue el proceso constitucional de la Ciudad de México durante la etapa centralista de México y su tratamiento jurídico en las Constituciones de 1836 y 1842. Asimismo, pone en relieve cuáles fueron las primeras decisiones políticas que generaron la ampliación territorial del Distrito Federal, por Antonio López de Santa Anna, mediante el pretexto de fortalecer la defensa de los poderes federales militarmente durante aquella época caracterizada por la inestabilidad social. De igual forma, describe el proceso de discusión legislativa durante el Congreso Constituyente de 1857 y la creación del Estado del Valle de México, como destino incumplido de la Ciudad de México.

El capítulo IV, continúa con la sinopsis histórica del Distrito Federal y refiere de manera exhaustiva las consideraciones jurídicas del Distrito Federal -que no restituyeron en nada los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México y continuaron impidiendo el establecimiento de un régimen de derecho local-, durante la intervención, la República Restaurada y el Porfiriato, destacándose de manera especial los Decretos del Congreso de la Unión del 15 y 17 de Diciembre de 1898 -que siempre fueron criticados legalmente-, que delimitaron territorialmente al Distrito Federal con la extensión que aún conserva a la fecha; así como la Ley Orgánica, Política y Municipal del Distrito Federal que se promulgó en 1903 por Porfirio Díaz, mediante la cual se le redujeron sustancialmente facultades a los ayuntamientos de la capital y que puede ser considerado como el antecedente de la decisión de Plutarco Elías Calles y Alvaro Obregón de desaparecer los municipios en el Distrito Federal y convertir a la metrópoli en un departamento administrativo. Este mismo apartado, refiere el tratamiento que se otorgó a la sede de los poderes federales, producto del Constituyente de 1917.

El capítulo V de la tesis, se refiere precisamente al Distrito Federal durante su etapa como Departamento del Distrito Federal. El trabajo

hace una crítica sobre aspectos teóricos respecto de la inadecuada medida que configuró la adopción de una institución centralista de inspiración francesa, —como es un departamento administrativo— y su implantación en un sistema federal como el nuestro y, señala además, la incongruencia que por otro lado, la Constitución Política continuó incluyendo al Distrito Federal como parte integrante de su territorio nacional.

Este mismo capítulo de la investigación, hace un análisis de las cuatro Leyes Orgánicas que tuvieron vigencia y rigieron la vida política y social de la Ciudad de México en el periodo de 1928 a 1993.

El capítulo VI, se refiere a las circunstancias que influyeron para motivar las reformas constitucionales de 1993. Hace un análisis detallado de los procesos deliberativos que se dieron durante las jornadas del Constituyente Permanente y hace una descripción del nuevo estatus jurídico otorgado al Distrito Federal: la nueva consideración constitucional de la Ciudad de México como sinónimo de Distrito Federal, así como de los órganos de gobierno que se desprenden, tanto de la Constitución como del nuevo Estatuto de Gobierno, que sustituyó a la última Ley Orgánica.

El capítulo VII es un estudio comparado de diversas capitales extranjeras, que permite tener puntos referenciados de las circunstancias política que privan en otras latitudes, para iluminar fundamentalmente dos aspectos de interés para nuestra realidad política nacional: en todos los casos estudiados, existen gobiernos locales en las metrópolis, que son semejantes al resto de las comunidades importantes del territorio de sus respectivas naciones; y segundo, ello no obsta para sostener que en todos los casos, existen igualmente cualidades especiales para preservar la condición de capital nacional y cuidar políticamente una buena coordinación entre el gobierno general y el propio gobierno local.

El capítulo VIII contiene propiamente los aspectos relevantes de la tesis, puesto que describe las propuestas y perspectivas que el sustentante considera convenientes para seguir impulsando la evolución del Distrito Federal como Entidad Federativa plena.

La tesis propone para consolidar a la Ciudad de México como Entidad Federativa, el reconocimiento de una autonomía plena que genere la

posibilidad de auto-determinación; el redimensionamiento de un nuevo diseño de las circunscripciones territoriales; una reforma jurídica y administrativa que construya un auténtico régimen local de derecho; la ~~colaboración de las autoridades metropolitanas con la Ciudad de México, y~~ ~~por último, impulsar una serie de proyectos de reformas~~ constitucionales para delinear al Distrito Federal como una Entidad plena, trasladar facultades federales al régimen local del Distrito Federal, así como para modificar diversos artículos constitucionales que permitan equiparar integralmente al Distrito Federal, con el resto de los Estados de la Federación.

RAUL JUAN CONTRERAS BUSTAMANTE
No. DE CUENTA 7203090-1

1

**ABSTRACT OF THE THESIS CALLED
"MEXICO CITY AS FEDERAL DISTRICT AND FEDERATIVE
ENTITY, HISTORY AND PERSPECTIVE" ,
WHICH IS PRESENTED BY LIC. RAUL JUAN CONTRERAS
BUSTAMANTE IN ORDER TO OPT FOR THE GRADE AS
DOCTOR IN LAW**

- The thesis itself is formed by 8 chapters, 82 conclusions, 4 annexes y and a widely spread bibliography that includes 364 consulted works, 67 newspapers and magazines, thus different laws, codes, rules, conferences and interviews, and internet consultations.
- The work hypothesis consists of pointing that in the long of the mexican constitutionalist history, the Federal District has had a juridical nature different from the rest of the Federative Entities that conform the Federation y and from the constitutionalist mendings from 1993, they were given a series of faculties and prerrogatives, that constitute an advance, they still lack of a series of aspects that block to match with the rest of the integrating parts of our federal pact.
- Chapter I, is about our historical antecedents, from the foundation of Mexico City in the prehispanic epoch, thus as its evolution during the Colony, independence and the first years in the life of Mexico as sovereign nation. In this chapter it emphasizes the special way, the fact that Mexico City did not reach the hierarchy of free and sovereign State, in spite of having formed organizative part of a provincial diputation in order to send representatives to the Courts of Cádiz, to face napoleonical invasion to Spain, notwithstanding that those provincial diputations were the basement in order to delimit the territorial circunscriptions of the new mexican federalism.
- Chapter II, related to the creation of Federal District in 1824, includes the search of the debates of Constituent of 1824 respect to Federal District, thus as the agrees reached that turned to erect Mexico City in the Federal District, on november 18 in 1824. Likewise , this chapter makes a comparative

analysis related to the processes of creation of federal districts of cities of Washington and Mexico City itself; and let establish a series of political similarities related to the circumstances that were present in both extents, thus as the description of the elements that nowadays make the difference to the new political situation of Mexican capital in relation to that, that still keeps the headquarters of the powers of our north-american neighbor.

- Chapter III, keeps on being a methodological sweep, of historical type, in order to explain which was the constitutional process of Mexico City during the centralist epoch of Mexico and its juridical treatment of the Constitutions of 1836 and 1824. Therefore points which were the first political decisions that generated the territorial enlargements of Federal District, by Antonio López de Santa Anna, through the pretense of strengthening the defense of the federal powers soldierly during that epoch characterized by the social instability. On the same way, describes the process of legislative discussion during the Constituent Congress of 1857 and the creation of the State of Valley of Mexico, as unfulfilled fate of Mexico City.
- Chapter IV, keeps on the historical synopsis of Federal District and refers the exhaustive way the juridical considerations of District Federal -which did not constitute nothing the political rights, blocking the establishment of a local right regime-, during the intervention, the Restored Republic and the Porfiriato, outstanding on a special way the decrees of Congress of the Union of 15 and 17 of December of 1898 -that always were criticized legally-, that block territorially to Federal District with the extent that still keeps nowadays, so as the Organic Law, Political and Municipal of Federal District that was proclaimed in 1903 by Porfirio Díaz, through which the faculties to the municipal governments of the capital were reduced sensibly and it can be considered as the antecedent of Plutarco Ellías Calles and Alvaro Obregón decision of disappearing the municipal governments in the Federal District and to change the metropolis into an administrative department. This same part, refers the treatment que was

given to the headquarters of the federal powers, product of the Constituent of 1917.

- Chapter V of the thesis, refers precisely to Federal District during its epoch as Department of Federal District. The work makes a criticism about theoretical aspects toward the inadequate measure that shaped the adoption of a centralist institution of french inspiration, -as it is and administrative department- and its introduction within a federal sistem like ours and, besides points, the incongruence that on the other side, the Political Constitution kept on including Federal District as a part of its national region.
- This same chapter of the search, makes an analysis of the four Organic Laws that had operation and conducted political and social life of Mexico City during the period from 1928 to 1993.
- Chapter VI refers to the circumstances that had place in order to cause the constitutional mendings of 1993. It makes a detailed analysis of the deliverative processes that had place during the journeys of Permanent Constituent and makes a description of the new juridical status given to Federal District: the new constitutional consideration of Mexico City as synonymous of Federal District, thus as of the instrument of government that it looses, either in the Constitution or the new Government Ordinance, that substituted the last Organic Law.
- Chapter VI is a compared search about different foreign capitals, that let us have points as reference about the political circumstances that have place in other extents, in order to illumine mainly two aspects of interest to our national political reality: in all of the studied cases, there are local governments in the metropolis that are resemblance to the remainder of the important comunities of the extent from their respective nations; and second, *this does not obstruct to support that in every cases there are likewise special qualities in order to save the condition of national capital and to take care politically a good coordination between the general government and the local government itself.*

- Chapter VIII includes properly the important aspects of the thesis, since it describes the proposals and perspectives that the defender considers convenient in order to keep on forcing the evolution of the Federal District as Federative Entity complete itself.
- The thesis proposes to compact Mexico City as Federative Entity, the recognition of a complete autonomy to generate the possibility of self-determination; the design of a new description about the territorial circumscriptions; a juridical and administrative mending that constitutes an authentic local of law regime; the adoption of a metropolitan real concept of Mexico City; and lastly, lists a series of proposals of constitutional mendings in order to design Federal District as a complete entity, to remove federal faculties to local regime of Federal District, thus as to modify different constitutional articles that let us match completely Federal District with all of the other States of the Federation.

RAUL JUAN CONTRERAS BUSTAMANTE
No. DE CUENTA 7203090-1

I N D I C E

CAPITULO I

1. BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

- 1.1 Antecedentes Prehispánicos..... 1
- 1.2 La Ciudad de México durante la Colonia 9
- 1.3 La Ciudad de México durante la Independencia 14
- 1.4 La Capital del efímero Imperio y los Antecedentes de la Adopción del Federalismo en México 26
- 1.5 La Erección del Estado Mexicano como República Federal 31

CAPÍTULO II

II. LA CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN 1824.

- 2.1 La Federalización de México y el Distrito Federal..... 39
- 2.2 La Ciudad de México en 1824 42
- 2.3 La Ciudad de México como Distrito Federal. Washington como modelo a seguir..... 46
- 2.4 La Ciudad de México como parte integrante del Estado de México y los efectos políticos de su establecimiento como Distrito Federal..... 52
- 2.5 La búsqueda del sitio para asentar los Supremos Poderes Federales. Proceso de análisis y discusión 63
- 2.6 Definición del Congreso Constituyente. La Ciudad de México se transforma en el Distrito Federal..... 75

CAPÍTULO III

III. TRANSFORMACIONES JURÍDICAS Y GEOGRÁFICAS DEL DISTRITO FEDERAL DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1857.

- 3.1 El Distrito Federal durante la Primera Etapa Constitucional de México como República Centralista. (1824-1836)..... 85
- 3.2 La Ciudad de México, durante la Etapa Constitucional Centralista..... 97
- 3.3 La Ciudad de México convertida nuevamente en Capital Federal. Sus primeras modificaciones geográficas..... 109
- 3.4 El Distrito Federal en la Constitución de 1857 y su posible transformación en el Estado del Valle de México..... 121

CAPÍTULO IV

IV. LAS TRANSFORMACIONES DEL DISTRITO FEDERAL EN EL PROCESO HISTORICO. (1857-1917).

- 4.1 Causas que determinaron inestabilidad política de la Ciudad de México, en su carácter de Distrito Federal, después de la promulgación de la Constitución de 1857 145
- 4.2 La Ciudad de México, sede del Segundo Imperio..... 152
- 4.3 La Ciudad de México durante la etapa de la República Restaurada 159
- 4.4 La Ciudad de México durante el porfiriato..... 171
- 4.5 La Ciudad de México en la constitución de 1917 y la desaparición de los Municipios en 1928..... 192

CAPÍTULO V

V. EL DISTRITO FEDERAL COMO DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA

5.1	Implicaciones Teórico-Constitucionales de la conversión del Distrito Federal en Departamento Administrativo	215
5.2	La modificación legal del Distrito Federal en 1928 para constituirlo en Departamento Administrativo	223
5.3	La Segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941 y sus reformas	233
5.4	La Tercera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1970 y sus reformas	253
5.5	La última Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978	267

CAPÍTULO VI

VI. EL DISTRITO FEDERAL COMO GOBIERNO DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA

6.1	Consecuencias políticas de los resultados electorales de 1988 en el Distrito Federal	299
6.2	Prolegómeno a la Reforma política en el Distrito Federal	315
6.3	Alcances y características legales de las reformas constitucionales de 1993 para la Ciudad de México	322
6.4	Primeros pasos para la consolidación de la Ciudad de México en Entidad Federativa. El Estatuto de Gobierno	335
6.5	Las elecciones de 1994 y los siguientes pasos hacia la configuración de la Entidad Federativa. Los Consejos Ciudadanos. Las Reformas Constitucionales al artículo 122. La Elección a Jefe de Gobierno en 1997	356

CAPÍTULO VII

VII. ANALOGÍA ENTRE EL NUEVO STATUS DE LA CIUDAD DE MEXICO Y OTRAS CAPITALES393

7.1	Las tendencias Internacionales para Fortalecer el Gobierno Local	395
7.1.1	Washington	396
7.1.2	Actualidad Europea	401
7.1.3	París.....	402
7.1.4	Roma	404
7.1.5	Londres	407
7.1.6	Berlín.....	409
7.2	Buenos Aires. Similitudes, diferencias y perspectivas comunes con la Ciudad de México.....	416
7.3	Madrid. Coincidencias históricas y la concepción actual de su status como Comunidad Autónoma.....	439

CAPÍTULO VIII

VIII. PERSPECTIVAS DE EVOLUCION DE LA CIUDAD DE MEXICO COMO ENTIDAD FEDERATIVA455

8.1	Elementos que han afectado el desarrollo integral de la Ciudad de México como Entidad Federativa	459
8.1.1	La inadecuada planeación de estrategias para priorizar los problemas de la Ciudad.....	459
8.1.2	Supresión de la participación ciudadana en los asuntos de gobierno de la Ciudad	470
8.1.3	Desestimación del consenso político para impulsar el avance de nuevas reformas	474

8.1.4	Detención del proceso de descentralización territorial de facultades. La propuesta de municipalizar las Delegaciones Políticas.....	480
8.1.5	El endeudamiento financiero de la Ciudad	486
8.1.6	Balance de los 16 meses iniciales del Primer Gobierno electo de la Ciudad de México.....	489
8.2	Propuestas para la Consolidación de la Ciudad de México como Entidad Federativa	493
8.2.1	Autonomía Jurídica plena.....	493
8.2.2	Participación ciudadana, clave fundamental para la gobernabilidad de la Ciudad de México.....	497
8.2.3	Gobierno cercano. Redimensionamiento y nuevo diseño de los órganos político-administrativos territoriales.....	504
8.2.4	Una reforma jurídica y administrativa que construya una estructura de régimen local adecuada.....	512
8.2.5	Concepción metropolitana de la Ciudad de México.....	519
8.2.6	Propuestas de reformas constitucionales para la consolidación de la Ciudad de México como Entidad Federativa autónoma.....	539
8.2.6.1	Reformas constitucionales fundamentales para determinar al Distrito Federal como una Entidad Federativa Plena.....	541
8.2.6.2	Propuesta de reformas constitucionales para trasladar facultades federales al régimen local del Distrito Federal.....	555
8.2.6.3	Propuesta de Reformas a diversos artículos constitucionales para equiparar integralmente al Distrito Federal con el resto de los Estados.....	560
	Sinopsis comparativa de las propuestas de reformas constitucionales.....	567
	CONCLUSIONES	587

ANEXOS

ANEXO 1.	Dictamen de la Comisión Especial para Estudiar el sitio para Asentar los Supremos Poderes Federales, sometido a discusión en la sesión del 22 de julio	627
ANEXO 2.	Discurso de Fray Servando Teresa de Mier en la sesión del 23 de julio de 1924, para apoyar que la Ciudad de México se convirtiera en la Capital Federal de la República Mexicana	631
ANEXO 3.	Gobernadores que ha tenido el Distrito Federal, desde la Instalación del Primer Gobierno Republicano en México, el año de 1823, hasta el 31 de diciembre de 1928, fecha en que fue suprimido el Gobierno del Distrito Federal.....	643
ANEXO 4.	Relación de toma de posesión como Jefe del Departamento del Distrito Federal.....	647
BIBLIOGRAFIA.....		649

DESARROLLO HISTÓRICO, CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL DISTRITO FEDERAL

I. BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

1.1 ANTECEDENTES PREHISPÁNICOS

La Ciudad de México ha sido, a lo largo de su historia, capital de diversas formas de Estado y de Gobierno. Fue el centro del poder durante el Imperio Azteca y la metrópoli del Virreinato durante la etapa de dominio colonial que la monarquía española nos impuso durante casi tres siglos. Posteriormente, en 1824, se le designó como Distrito Federal cuando México surge como nación independiente, y se transformó después, en la Capital de la República Centralista –considerada dentro del Departamento de México–, durante dos etapas constitucionales consecutivas, en 1836 y 1843, respectivamente. Fuera de los casos extremos y extraordinarios, la Ciudad de México siempre ha sido la sede de los Poderes Federales.

Se han escrito innumerables estudios respecto a las razones que han imperado para determinar el por qué de este fenómeno. Los Congresos Constituyentes, principalmente los que produjeron formas de organización federal, debatieron largas horas respecto de la conveniencia de trasladar los poderes de la Unión hacia otras localidades, pero siempre fracasaron tales intentos. Será por las conveniencias geográficas, climatológicas, o bien por las tradiciones históricas –nunca desprovistas de un misticismo determinista–, pero el Valle de Anáhuac ha sido permanentemente, en el devenir de nuestro país, el lugar donde se concentran los poderes políticos, económicos, culturales y religiosos inclusive.

Para poder comprender la complejidad de la problemática actual de la Ciudad de México se requiere inevitablemente recurrir al análisis histórico. En pocos países la Historia juega un papel tan determinante como en el nuestro. Nunca se ha podido desprender totalmente la idea de que las tierras donde pusieron fin al peregrinar nómada nuestros antepasados indígenas, tienen un

destino especial y predeterminado, para constituir el corazón de la Nación. Después de la destrucción de Tenochtitlan, a Cortés le resultaba más fácil construir una nueva ciudad en cualquier otro sitio, incluso en donde las condiciones geográficas, hidráulicas o de seguridad le fueran más favorables, pero tomó la decisión política de iniciar la reconstrucción de la ciudad que posteriormente sería la capital del virreinato, precisamente “sobre” las ruinas de la ciudad que manejaba y dominaba al Imperio Azteca, pues sabía de las creencias mágicas indianas y consideró que de esta forma le sería más fácil influenciar definitivamente en los ánimos y generar efectos sociológicos por la conquista sobre los pueblos recientemente sometidos, y no se equivocó.

Posteriormente, durante los Congresos Constituyentes en 1824, 1857 y 1917, las soberanías populares ahí representadas, también debatieron sobre la conveniencia de establecer los Poderes Federales en algunas otras localidades, para desarticular la fuerza concentradora de poder que siempre tuvo la ciudad, pero nuevamente el peso de la Historia gravitó en las conciencias, y lo evitó. No resulta una exageración sostener que en la Ciudad de México se resume gran parte de la síntesis histórica del país.

Fue así como se fundó Tenochtitlan, que en menos de dos siglos llegaría a ser la poderosa capital, la Ciudad de México. Un primer oráculo del dios había anunciado a los ancianos de la tribu que encontrarían en algún lugar, “en medio de los juncos y de las cañas, *intollihtic inacaihtic*, en las marismas, un sauce, una rana y un pez blancos (la blancura estaba ligada al nombre de Aztlán, patria mítica de los aztecas). Cuando los ancianos hubieron encontrado esas señales, durante la noche Huitzilopochtli llamó al sacerdote Cuauhcóatl y le ordenó ir en busca de un *cacto tenochtli* sobre el cual estará posada alegremente un águila allí será nuestra Ciudad México-Tenochtitlan, allí donde el águila lanza su grito, abre las alas y come... allí donde la serpiente es devorada.

Siguiendo a Cuauhcóatl, los mexicanos se pusieron a buscar entre los matorrales de juncos y de plantas acuáticas hasta el momento en que, *al borde de una caverna, vieron al águila posada sobre un cacto, devorando alegremente*. Y de nuevo resonó la voz de Huitzilopochtli, gritando: *¡Oh mexicanos! ¡Aquí es!*”¹

¹ SOUSTELLE, Jacques, *El universo de los aztecas*, 1ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 30.

Sobre la fundación de la Ciudad de México se han escrito múltiples versiones, pero casi todas ellas han enfocado este acontecimiento dentro del contexto histórico general de la época. Sin embargo, para los efectos del presente trabajo, conviene separar los hechos según los cuales, desde nuestro particular punto de vista, se cimentaron las bases por las que esta zona peculiar ha estado, –hasta nuestros días, indefectiblemente, y con contadas y muy breves excepciones–, siempre ligada a las grandes decisiones del país.

“Este fue el principio de la gran ciudad de Tenochtitlan, y la mayor y más bella ciudad de todo el Nuevo Mundo. Llamose también México (que es el nombre que después prevaleció) cuya apelación tomó del nombre de su dios, y es lo mismo que lugar de Huitzilopochtli o Mexitli, que ambos nombres le daban. La fundación de México fue en el año 2 *calli*, que corresponde al 1325 de la era vulgar, reinando el chichimeca Quinatzin, poco menos de dos siglos después de la salida de los nahuyatlacas de Aztlán”.²

Tadeo Ortiz de Ayala, en su clásica obra *México considerado como nación independiente y libre*, comenta respecto de la creación de la Ciudad: que los aztecas fundaron la Ciudad de México, “sobre unos islotes situados en una de las orillas o parte del lago de Texcoco, que por aquel tiempo quedaban enteramente aislados la mayor parte de año. La planta de esta población, que no obstante sus débiles principios, como Roma debía ser un día la metrópoli de un vasto imperio, fue magnífica: calles regulares, hermosas plazas, suntuosos templos, palacios, calzadas y útiles acueductos, deliciosos jardines y viveros la adornaron en pocos años, y en breve se aumentó extraordinariamente, llegando a ser no sólo populosa, sino opulenta, bella y culta”.³

Tenochtitlan, era la capital del reino predominante de lo que se llamo *la Triple Alianza*, la cual junto con Tlaltelolco, compartía el nombre de México. Los aztecas construyeron y organizaron un imperio en un vasto territorio, mayor que cualquier Estado europeo de esa época, basado fundamentalmente en la dominación y sometimiento guerrero y de igual forma constituyeron una capital en la que fue la ciudad más poblada que ninguna otra de las contemporáneas del mundo occidental.

² CLAVIJERO, Francisco Javier, *Historia antigua de México*, 2ª ed, México, Porrúa, S.A., 1958, tomo I, p. 200.

³ ORTIZ DE AYALA, Tadeo, *México considerado como nación independiente y libre*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Dirección General de Publicaciones, 1996, p. 308.

“Tenochtitlan era la sede de la clase gobernante, libre de tributos y dedicada a tareas administrativas, militares y religiosas. Comprendía gran número de edificios públicos destinados a esas actividades: palacios, almacenes, templos, residencias de sacerdotes. De los miembros de la clase gobernante se reclutaban funcionarios que iban a servir a las provincias sometidas como gobernadores y recaudadores de impuestos”.⁴

Como ciudad dominante de la Alianza, era el sitio principal para la celebración de las grandes ceremonias políticas y religiosas, el asiento de los importantes centros educativos y de instrucción. Pedro Carrasco, refiere a Motolinía y a Sahagún, para señalar que “Los señores de los reinos dependientes iban a la capital para sus ceremonias de instalación y mantenían en ella residencias para sus visitas. Los reyes de Texcoco y Tlacopan también tenían sus residencias y había casas para alojar a los señores de reinos independientes cuando eran invitados a Tenochtitlan en ocasión de grandes ceremonias cívicas y religiosas”.⁵

“El territorio de Tenochtitlan era el islote como ciudad, más las tierras del cultivo obtenidas en la guerra con Atzacapotzalco y divididas, como quedó dicho, más las que se fueron adicionando en la ribera del lago y zonas circunvecinas.

En las riberas del lago estaban asentados Texcoco y Tacuba, aliados con Tenochtitlan que, sólo en cosas del culto central a Huitzilopochtli y la guerra, se subordinaban a aquél. Tendrían su propio territorio que, con el de Tenochtitlan constituiría el núcleo territorial donde se asentaba el poder. Además, había otros pueblos de características similares y que estaban vinculados en los ritos y propósitos bélicos en una especie de confederación en Huitzilopochtli; pero que mantenían su personalidad política como Huejotzingo, Chalco, Xochimilco, Coyoacan, Atzacapotzalco, Culhuacán, etcétera.”⁶

Mucho se cuestiona como fue posible que un puñado de conquistadores desorganizados pero ambiciosos haya podido desarticular una organización política y militar tan fuerte. “En la época en que los españoles llegaron a México, el Estado azteca propiamente dicho y las ciudades confederadas eran

⁴ CARRASCO, Pedro, *Estructura político-territorial del Imperio tenochca. La Triple Alianza de Tenochtitlan, Tetzoco y Tlacopan*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 145.

⁵ CARRASCO, Pedro, *Historia de las Américas*. 1ª ed, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, 1996, p. 145.

⁶ LÓPEZ PORTILLO, José, *Dinámica política de México, I vector Indio*, 1ª Ed. México, Grupo Planeta, 1993, p. 93.

gobernados por unos monarcas, el más poderoso de los cuales era el de México-Tenochtitlan. Lo que nosotros llamamos, con mayor o menor exactitud, el imperio azteca se había constituido recientemente, en menos de un siglo surgiendo, gracias a la guerra y a la diplomacia, de una situación confusa en que todo el centro del país estaba dividido en numerosos pequeños Estados independientes, a la manera de las ciudades griegas antiguas”.⁷

Quizás la respuesta radica en una serie de circunstancias especiales y coincidentes. La más importante, desde nuestro punto de vista, es de carácter religioso, pues había la creencia dentro de la mitología azteca del regreso de Quetzalcóatl, con quien confundieron e identificaron la llegada de Cortes; adicionada por el odio de los pueblos dominados y la debilidad del emperador Moctezuma, entre otras muchas causas.

“Los indios tomaron por dioses a estos hombres blancos y barbudos que navegaban en casas flotantes, manejaban el trueno y andaban confundidos con esos venados gigantes que para ellos eran los caballos. Creyeron que Cortés era el legendario príncipe y sacerdote Ce-Ácatl Topiltzin Quetzalcóatl, el señor que hacía mucho tiempo partió por el oriente y había prometido volver para recuperar su reino”.⁸

“Moctezuma creía ciegamente que en las naves de Grijalva había venido el mismo *Quetzalcoatl* á recobrar su reino, y así cuando desaparecieron encargó á los *tecuhtli* de la costa, y en especial al de Cuetláxtlan, vigilasen su vuelta y diesen todo lo necesario á los que él creía dioses. Como llegaron á México noticias de que los españoles habían vuelto á aparecer, acaso por su desembarque en Tabasco, nombró Moctezuma cinco embajadores, que fueron Yallizchán, Tepuztecatl, Tizaoa, Huehuetécatl y Hueycanezcatécatl, para que les llevaran un rico presente de piezas de oro, piedras preciosas, joyas, plumajes vistosos y las insignias de los dioses *Quetzalcoatl*, *Tezcatlipoca* y *Tlaloc*. Así es que cuando Cortés ancló en Ulúa salieron los enviados en dos canoas de Chalchihcuécan y se dirigieron á la capitana. Desde las canoas dieron su embajada, y entendidos por señas y comunicado á Cortés que lo tenían por un dios, comprendiendo cuánta ventaja podía sacar de ese engaño, vistióse con sus mejores atavíos y se sentó en un trono que le aderezaron en el alcázar de popa. Recibió allí la embajada y los presentes, y alojó á los huéspedes en el castillo de proa. Al día siguiente hizo disparar la artillería, con

⁷ SOUSTELLE, Jacques, op. cit., p. 31.

⁸ FLORESCANO, Enrique y MARTINEZ, Rodrigo, *Historia gráfica de México*, México, Patria, 1988, Tomo 2, p. 25.

lo cual se fueron amedrentados los embajadores, y tomaron de prisa el camino de México para dar cuenta á su señor”.⁹

Los aztecas jamás intentaron constituir una unidad sociológica con sus pueblos dominados, sino que se limitaron a mantener una relación basada en la sumisión cruel que se circunscribía a la exacción y al sometimiento. Los pueblos que constituían el Imperio contribuyeron al engrandecimiento y majestuosidad de México-Tenochtitlan, pero de manera forzada y obligatoria. En el fondo respetaban a los aztecas porque les temían, pero los odiaban.

Cortés detectó de inmediato todas estas circunstancias y las aprovechó. El maestro Andrés Molina Enríquez considera que: “Si la índole de los totonacas hubiera sido guerrera, Cortés y los suyos no habrían pasado de Veracruz. El arreglo con los expresados totonacas, y el aprovechamiento de los tlaxcaltecas contra los aztecas o mexicanos, fueron actos esencialmente políticos: fue político también el hecho de aprovechar la indecisión de Moctezuma, para poder llegar hasta México, fue igualmente político el hecho de servirse de Moctezuma mismo, para llegar a Tenochtitlan y sentirse seguros en ella”.¹⁰

Las crónicas de la época de Bernal Díaz del Castillo o las de Motolinía, por citar sólo algunos ejemplos, permiten conocer la sucesión de hechos que determinaron la caída de la gran Tenochtitlan a manos de los españoles. Curioso y contrastante inicio de una relación de dos civilizaciones que habrían de dar paso a uno de los mestizajes más ricos de la historia de la civilización, y a la conformación de una nueva cultura. Cortés comenzó con una idea de aniquilación y exterminio, tratando de desaparecer los vestigios de la civilización indígena y de sobreponer su propia cultura occidental de manera precipitada y violenta, pero la fuerza sociológica de aquella se negó a desaparecer, y hoy no sabemos con precisión cuál de las dos recibió más influencia de la otra.

Díaz del Castillo describe puntualmente las impresiones de los conquistadores españoles respecto de la majestuosidad de la gran Tenochtitlan a su llegada: “Y así como llegamos salió Moctezuma de un adoratorio, adonde estaban sus malditos ídolos, que era en lo alto del gran *cu*, y vinieron con él dos *papas*, y con mucho acato que hicieron a Cortés y a todos nosotros,

⁹ México a través de los siglos, México, Cumbres, 14ª ed, p. 833.

¹⁰ MOLINA ENRIQUEZ, Andrés, *La revolución agraria en México*, México, Ediciones de la Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana, 1ª Ed, 1976, p. 63.

le dijo: *Cansado estaréis, señor Malinche, de subir a este nuestro gran templo.* Y Cortés le dijo con nuestras lenguas, que iban con nosotros, que él ni nosotros no nos cansábamos en cosa ninguna. Y luego le tomó por la mano y le dijo que mirase su gran ciudad y todas las más ciudades que había dentro en el agua, y otros muchos pueblos alrededor de la misma laguna, en tierra; y que si no había visto muy bien su gran plaza, que desde allí la podría ver muy mejor, y así lo estuvimos mirando, porque desde aquel grande y maldito templo estaba tan alto que todo lo señoreaba muy bien; y de allí vimos las tres calzadas que entran en México, que es la de Iztapalapa, que fue por la que entramos cuatro días había, y la de Tacuba, que fue por donde después salimos huyendo la noche de nuestro gran desbarate, cuando Cuedlabaca, nuevo señor, nos echó de la ciudad, como adelante diremos, y la de Tepeaquilla. Y veíamos el agua dulce que venía de Chapultepec, de que se proveía la ciudad, y en aquellas tres calzadas, las puentes que tenía hechas de trecho a trecho, por donde entraba y salía el agua de la laguna de una parte a otra; y veíamos en aquella gran laguna tanta multitud de canoas, unas que venían con bastimentos y otras que volvían con cargas y mercaderías; y veíamos que cada casa de aquella gran ciudad, y de todas las más ciudades que estaban pobladas en el agua, de casa a casa no se pasaba sino por unas puentes levadizas que tenían hechas de madera, o en canoas; y veíamos en aquellas ciudades *cúes* y adoratorios a manera de torres y fortalezas, y todas blanqueando, que era cosa de admiración, y las casas de azoteas, y en las calzadas otras torrecillas y adoratorios que eran como fortalezas. Y después de bien mirado considerado todo lo que habíamos visto, tornamos a ver la gran plaza y la multitud de gente que en ella había, unos comprando y otros vendiendo, que solamente el rumor y zumbido de las voces y palabras que allí habían estado en muchas partes del mundo, y en Constantinopla, y en toda Italia y Roma, y dijeron que plaza tan bien compasada y con tanto concierto y tamaña y llena de tanta gente no la habían visto”.¹¹

La ambición de Cortés no tuvo límites al admirar la ciudad, que con mucho, como ya se dijo, superaba en dimensiones y belleza a Madrid o a cualquier otra urbe europea, y abusando de la hospitalidad, ingenuidad y temores religiosos de Moctezuma, se prepara para dar el último y definitivo golpe para doblegar al Imperio Azteca, y que precisamente fue, controlar al cerebro político del Imperio, que era su ciudad-capital, centro político y religioso de todas las principales actividades, y se aboca a su destrucción.

¹¹ DIAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia de la conquista de Nueva España*, México, Porrúa, 10ª ed, 1974, p. 173.

Francisco Javier Clavijero, fuente directa relatora del coloniaje, describe la caída de Tenochtitlan y sostiene que “a los 196 años de fundada por los aztecas y a los 169 de erigida por monarquía, que gobernaron once reyes. El sitio de aquella capital, comparable en los estragos y lástimas con el de Jerusalén por las armas de los romanos, duró 75 días, en cuyo tiempo murieron de los 200 y tantos mil aliados algunos militares y de 900 españoles más de ciento. Parece, por la relación de Cortés y por lo que dicen otros historiadores, que los que perecieron a manos de los sitiadores fueron más de 100,000. La ciudad quedó casi enteramente arruinada.”¹²

Tadeo Ortiz por su parte, refiere este hecho histórico dramático, y agrega que, “al momento de la ocupación de la capital tomada por asalto el 13 de agosto de 1521, después de la heroica resistencia que hizo el inmortal y último emperador Cuauhtémoc, hecho prisionero por García Olguín, los españoles, animados del mismo espíritu de destrucción que los romanos desplegaron en Siracusa y Cartago, arrasaron bárbaramente todos los edificios de una ciudad que en sentir del vándalo capitán Cortés, aunque era la más hermosa cosa del mundo, porque sus heroicos habitantes eran rebeldes y resistieron obstinadamente, resueltos a perecer todos primero que rendirse, debía aniquilarse la ciudad y arder Troya; y refiriéndose al príncipe Cuauhtémoc vencido, que no tuvo este pérfido aventurero tan celebrado por los europeos la nobleza de respetar en la desgracia”.¹³

Las reminiscencias breves de estos pasajes son con la intención no sólo de ubicar que la capital del México de hoy es producto elaborado largamente por las circunstancias cambiantes de nuestra historia, pues siempre ha jugado un papel protagónico debido a su vocación concéntrica de poder, sino también, para coincidir con Jorge Sayeg Helú, quien sostiene que en la organización política de los aztecas encontramos una de las vertientes fundamentales de la constitución de la forma de Estado federal o compuesta que en la actualidad detentamos. Dice Sayeg: “La raíz más profunda de nuestro federalismo se encuentra, sin embargo, en la organización político-social del México antiguo: la triple alianza (azteca-acolhua-tepaneca) en torno de la cual se agrupaban numerosos señoríos, que venían a constituir verdaderas provincias federadas. Se trataba de una serie de autonomías territoriales que, formando auténticas confederaciones, giraban

¹² CLAVIJERO, Francisco Javier, *op. Cit.*, tomo III, pp. 291 y 292.
¹³ ORTIZ DE AYALA, Tadeo. *op. cit.*, p. 308.

alrededor de las grandes alianzas (México-Tenochtitlan-Texcoco-Tlacopan; Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo)".¹⁴

1.2 LA CIUDAD DE MÉXICO DURANTE LA COLONIA

La determinación de que la antigua Tenochtitlan se convirtiera en la nueva capital del Virreinato, fue obra del talento político de Hernán Cortés. Los métodos de conquista del frustrado abogado son criticables desde muchos aspectos, pues asesinó a mucha población civil que habitaba la ciudad, destruyó toda aquella magnífica arquitectura que le maravilló a su llegada, saqueó las riquezas del Imperio Azteca, etcétera, pero desde el punto de vista de los resultados militares, su plan de acción le resultó muy eficaz.

Cortés evitó todos los obstáculos que se le presentaron para alcanzar sus ambiciones. Pilar Arregui Zamorano investigó que cuando el Gobernador de Cuba, Diego de Velázquez nombró a Cortés como responsable de la expedición a los territorios extensos y ricos del oeste de la isla, su designación suscitó los celos de Monroy y de Pizarro, quienes se consideraban con más derecho y méritos para obtener el que prometía ser un lucrativo cargo.

Velázquez, influido por estos últimos, se arrepintió de la elección y quiso anularla, pero Cortés apresuró su marcha y salió de La Habana con rumbo a Yucatán el 10 de febrero de 1519.¹⁵

Cortés traslada a América la institución peninsular del Municipio, como un recurso jurídico para romper con su dependencia jerárquica y política con Velázquez, impide la deserción de algunos de sus hombres, ordenando quemar sus naves evitando así la huida de los inconformes y, con mucha suerte y talento militar, llega hasta el punto neurálgico del dominio azteca que era precisamente la Ciudad de México-Tenochtitlan para someterla y dar inicio a casi tres siglos de coloniaje español.

La tarea no era cosa simple. Charles Gibson confirma que cuando menos hay probabilidades de que Tenochtitlan-Tlaltelolco, fuera la ciudad más

¹⁴ SAYEG HELÚ, Jorge, *Federalismo y municipalismo mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LII Legislatura, p. 22.

¹⁵ ARREGUI ZAMORANO, Pilar, *La Audiencia de México según los visitantes. Siglos XVI y XVII*. UNAM. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, p. 13.

grande del Mundo Occidental en 1519, pues considera que de acuerdo a los datos de Fray Bartolomé de las Casas, la capital azteca se constituía con más de 50 mil casas, más de 200 mil familias (vecinos), y una población de más de un millón de habitantes, cuando según otros datos que el propio Gibson invoca, ciudades europeas como París, Nápoles, Milán o Venecia no llegaban a principios del siglo XVI al cuarto de millón de habitantes. “Cuando menos hay probabilidades de que Tenochtitlan-Tlatelolco fuera la ciudad más grande del mundo occidental en 1519, si suponemos una población indígena total de aproximadamente 80 mil habitantes en 1560, y la de 1519 como de 3 a 5 veces la de 1560, se daría una población, en el momento de la conquista, de 250 mil a 400 mil habitantes. Ninguna ciudad europea era tan grande como ésta en 1519”.¹⁶

Cortés entendió que la sociedad azteca era conducida fundamentalmente mediante simbolismos y sabía que la ciudad era identificada como uno de ellos. Había apreciado que si iniciaba la nueva forma de gobierno no sólo en el mismo sitio, sino “sobre” la antigua ciudad, el efecto sociológico de la dominación sería mucho más contundente. Su determinación política habría de prevalecer sobre la opinión de la mayoría de sus seguidores, la decisión implicaba que la ciudad estaría siempre peligrosamente expuesta a las inundaciones, que sus alrededores serían terrenos pantanosos, que se enfrentaría con problemas graves de suministro de agua y de mercancías y que las relaciones con los indios serían de excepcional intimidad.

Cortés fue confirmado como Gobernador en 1522 y la ciudad se organizó como un Ayuntamiento. La Nueva España fue “cuidadosamente planeada y su concepción urbanística original reflejaba nítidamente las ideas políticas y sociales de la dominación española en América. Un cuadro con calles anchas, rectas y regulares, en cuyo centro estaría la plaza mayor con la iglesia y los edificios del gobierno real, del gobierno de la ciudad y del comercio, sería la ciudad española o traza. Alrededor de ésta, próxima al lago y no sujeta al ordenamiento urbanístico europeo, la ciudad indígena proporcionaría los servicios y productos que el centro necesitara. La Traza se hizo, en efecto, y sus calles subsisten, con pocos cambios (en el primer cuadro), de la actual ciudad”.¹⁷

La reconstrucción de la más importante ciudad del mundo indígena americano, estuvo a cargo precisamente de la propia mano de obra de los

¹⁶ GIBSON, Charles, *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*, 4ª ed., México, Siglo XXI, 1978, p. 386 y 387.

¹⁷ GARCÍA MARTÍNEZ, Bernardo, *Historia de México*, España, Everest Mexicana, 1984, pp. 19 y 20.

antiguos habitantes: los indios. El Virrey designaba al Obrero Mayor de las Obras Públicas y a los jueces repartidores especiales, obviamente de entre los españoles peninsulares y para coordinar a los trabajadores indígenas, seleccionaba a Gobernadores, Mandones y a otros funcionarios de barrio, todos estos últimos de entre los indios leales. Tenochtitlan y Tlaltelolco fueron subdivisiones distintas de los primeros repartimientos de mano de obra y cada uno tuvo un juez repartidor.¹⁸

Evidentemente que las predicciones técnicas respecto a los inconvenientes hidráulicos de la ciudad no se podían evitar por el sólo hecho de que las decisiones políticas de reconstruir a la Nueva España en el Valle de Anáhuac hubieran resultado venturosas. Tadeo Ortiz de Ayala dice que semejante desacierto se empezó a agravar desde el año de 1637, cuando fuertes inundaciones agobiaron a la capital. A partir de entonces cada que la ciudad sufre de anegaciones, se recurre al argumento de que fue un grave error técnico, “fundarla en este sitio, porque había otras mejores a dos y tres leguas de aquí. Además de esto edificaron las casas más bajas que las calles y plazas, y así todo el agua llovediza se entra en las casas y no tienen desagüaderos”.¹⁹

La organización política de la ciudad fue evolucionando a medida que la reconstrucción y el repoblamiento fueron avanzando. Es bien sabido que la primera demarcación que existió en la nueva capital del Virreinato, fue la Traza, que fue la zona que Hernán Cortés fijó para que dentro de ella vivieran los españoles y dividirlos de las colonias habitadas por los indios. La vida de la ciudad favoreció la mezcla de razas, hoy podemos asumir que si hubiera que determinar donde surge el más imperante factor que influyó en el mestizaje y forja de la nueva nacionalidad, tendríamos que inferir que básicamente nace en la propia Ciudad de México.

Gibson nos aporta el primer dato respecto de los límites territoriales que se le determinaron inicialmente por la Corona Española a la Ciudad, pues después de que el Municipio abarcó una enorme jurisdicción, se vio legalmente confinado en 1539 a un radio de quince leguas.²⁰

En la extensa y magnífica compilación *Memorias y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*, coordinada por Hira de Gortari y Regina Hernández, encontramos que el Virrey de Linares en 1713

¹⁸ Cfr. GIBSON, Charles, op. cit., p. 397.

¹⁹ ORTIZ DE AYALA, Tadeo, op. cit., p. 310

²⁰ GIBSON, Charles, op. cit., p. 377.

dividió la ciudad en nueve cuarteles,²¹ poniéndolos a cargo de los seis alcaldes que había entonces, del corregidor y alcaldes ordinarios. En 1750, se intentó una nueva división por calles, en siete cuarteles, pero nunca tuvo efectos y es hasta 1780 con la llegada del Virrey D. Martín de Mayorga, por decreto del 22 de enero del mismo año, se comisionó al Oidor D. Baltazar Ladrón de Guevara para que proyectara una nueva demarcación de la Ciudad, a semejanza de Madrid, en base de cuarteles administrados por alcaldes de barrio, en vista de los benéficos resultados que en aquella metrópoli se habían reportado, “quedando todo aprobado el 4 de diciembre del mismo año (1782), publicándose un mapa donde estaba hecha la demarcación, y la lista correspondiente de nombres para entenderlo. Desde la expresada fecha, quedó México dividido en 8 cuarteles mayores, subdividiéndose cada uno en 4 menores, que forman la suma de 32”.²²

La Ciudad de México, como todas las demás localidades, era administrada por un cabildo o consejo municipal. Esta institución política se convirtió en la principal figura jurídico-administrativa dentro de los territorios dominados por los españoles.

El cabildo aparece en México como una institución colonial deliberadamente introducida por los españoles, aunque Charles Gibson afirma que la figura del Cihualcoatl del Consejo Azteca se convertirá en el primer gobierno colonial de Teotihuacán, pero que su presencia fue interrumpida. “Sólo después de 1550 puede hablarse de sistemas de cabildos uniformemente distribuidos, generalmente con dos alcaldes indios y 3 ó 4 regidores indios en cada cabildo”.²³

Los cabildos en la organización hispánica constaban básicamente de dos cargos fundamentales: el alcalde y el de regidor. Dos alcaldes y cuatro o más regidores eran comunes en cada gobierno municipal. Ambas figuras se dedicaban principalmente a la administración municipal, aunque los alcaldes también desempeñaban funciones de jueces locales del orden civil y penal, tenían mayor jerarquía y prestigio que los regidores. “El Valle de México tenía un cabildo en la Ciudad de México, en ninguna otra parte del valle había una concentración de población blanca lo bastante grande como para justificar

²¹ *Cuartel*: Distrito o término en que se suelen dividir las ciudades o villas grandes para mejor gobierno económico y civil del pueblo, Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 20ª ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1984, tomo I, p. 405.

²² GORTARI RABIELA, Hira (DE) y HERNANDEZ FRANYUTI, Regina (comp.), *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*, Departamento del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1ª ed., México, 1988, pp. 88, 90 y 91.

²³ GIBSON, Charles. op. cit., p. 175.

un segundo cabildo de consejeros blancos. Pero los cabildos formados por alcaldes y regidores indígenas surgieron en todas las cabeceras del siglo XVI, y la hispanización política fundada en esto fue uno de los logros más notables del Estado español”.²⁴

El virreinato de la Nueva España estuvo dividido jurisdiccionalmente en dos grandes Audiencias: la de México y la de Nueva Galicia.

Carlos V, ante el problema de gobernación del vasto territorio de la Nueva España, decide resolverlo mediante la creación de esta institución, a la cual dota de amplias facultades. “La Audiencia, constituida en Acuerdo, presidida por el virrey, era el cuerpo legislativo supremo del reino, sus determinaciones en tales casos se llamaban *autos acordados*, que a semejanza de las antiguas *fazañas* del derecho español, constituían reglas para lo futuro, con la diferencia que la *fazaña* requería la previa aprobación del monarca, en tanto que el auto acordado tenía fuerza por sí, y entraba en vigor desde luego, mandando sólo aviso del mismo y sus motivos al monarca”.²⁵

Para fines del siglo XVIII, “ya bajo el reinado de los Borbones y el Ministerio de Indias de José de Gálvez, Nueva España se dividió en 12 intendencias y tres provincias. Las primeras fueron México, Puebla, Veracruz, Yucatán, Antequera de Oaxaca, Valladolid o Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango, Arizpe. Las tres provincias fueron: Nuevo México, la de la Vieja California y la de la Nueva California. Desaparecieron los alcaldes mayores y se prohibieron las encomiendas. Cada intendencia se dividió en partidos y cada partido en municipalidades”.²⁶

“Esta división sirvió de base al establecimiento de la Federación Mexicana pues cuantas se han hecho después han partido de ella y la mayor prueba de su perfección relativa es que no se ha podido tocarla después de 1776 sino experimentando grandes resistencias provenientes sin duda de los poderosos y mutuos intereses que las localidades de cada sección han contraído entre sí y que han sido fortificados por el tiempo y la costumbre”.²⁷

²⁴ GIBSON, Charles, op. cit., pp. 168 y 169.

²⁵ OBREGON ESQUIVEL, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*. 2ª ed., México, Porrúa, 1984, tomo I, p. 373.

²⁶ LÓPEZ PORTILLO, José. *Dinámica política de México. II. Vector Español*, México, Planeta Mexicana, 1994, pp. 80 y 82.

²⁷ BRISEÑO SENOSIAN, Lillian, *Obra histórica I. México y sus revoluciones, 1*. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Secretaría de Educación Pública, 1987, p. 128.

El surgimiento paulatino del sentimiento de identidad nacional fue generando la gestación de futuras transformaciones sociales. Los criollos resintieron la negativa española para ser considerados en planos de igualdad política y la práctica invariable de seguirse prefiriendo a los peninsulares para los cargos públicos, quienes materialmente pagaban por su nombramiento y adscripción, y venían a territorio americano a probar y hacer fortuna, dejando graves secuelas de corrupción, incompetencia y desconocimiento de la realidad que se vivía en el virreinato.

Por su parte, los mestizos comenzaron a adoptar ideas de nacionalidad americana e igualmente que los criollos, a resentir la falta de oportunidades y derechos políticos. Los cabildos resultaron ser algunos de los escasos sitios de funciones públicas que les fueron dificultosamente concediendo a ambas castas. Por ello, no fue casual que los primeros en interpretar y tratar de aprovechar los acontecimientos de la invasión napoleónica a la península ibérica, fueran precisamente los integrantes del Ayuntamiento de la Ciudad de México, y que la historia destaca como el primer gran antecedente de la Independencia.

1.3 LA CIUDAD DE MÉXICO DURANTE LA INDEPENDENCIA

Al amanecer del siglo XIX, la Ciudad de México seguía siendo una gran urbe. En 1803, escribía Alejandro de Humboldt: “Ninguna ciudad del nuevo continente, sin exceptuar las de los Estados Unidos, presenta establecimientos científicos tan grandes y sólidos como la Ciudad de México. La Ciudad de México, unida con cada uno de esos puertos por los dos caminos más frecuentados del país, era el punto central del comercio interior. De la capital partían, además, el camino que se dirigía a Oaxaca y Guatemala, y el que llegaba a Santa Fe de Nuevo México, con ramificaciones a Valladolid, Guadalajara, San Luis y Monterey. Eran objeto del comercio interior los productos importados o exportados por Veracruz y Acapulco, los cambios que las provincias hacían entre sí y diversos productos de la América Meridional, procedentes del Perú, Quito y Guatemala. Las numerosas recuas que todas las semanas llegaban a México de Chihuahua y de Durango traían barras de plata, cuero, cebo, algún vino de Parras y Paso del Norte, y harinas; y de retorno

llevaban lanas de las fábricas de Puebla y de Querétaro, géneros de Europa y de Filipinas, hierro, acero y mercurio”.²⁸

No sólo la metrópoli del virreinato había tenido un importante desarrollo, sino que en general todo el reino de la Nueva España. A pesar de la extracción irrefrenada de riquezas hacia Europa, el modelo económico impuesto por las autoridades virreinales había inyectado recursos excedentes a las distintas provincias de ultramar que le permitieron tener un auge comercial y financiero.

España fue la más importante y, económicamente hablando, más poderosa Nación europea durante los tres siglos de colonizaje americano. Las riquezas que sus dominaciones le aportaban, le permitieron vivir con lujo, dispendio y boato. Contribuyó a la fortaleza política del Vaticano mediante sus aportaciones; y al desarrollo e industrialización de los países vecinos, los que se dedicaron a producir y satisfacer todas las necesidades del opulento pueblo español que se encaminó al consumismo, con las riquezas excedentes provenientes del otro lado del Atlántico.

En las colonias prevalecía un estado latente de insatisfacción social, generado por la injusta, radical e inequitativa distribución de la riqueza, la discriminación racial, etcétera, aderezado por las resistencias que las medidas administrativas de origen borbónico habían venido generando en los grupos de poder gubernamental, religioso y comercial.

Casteloe considera, de acuerdo a la información de la época publicada por F. Navarro y Noriega, que la Nueva España contaba para 1810 con una población de “...6 122 354, incluyendo 3 676 281 indios, 1 338 706 castas y 1 097 928 españoles. Los últimos incluían gachupines, criollos y probablemente mestizos <<blancos>>. Evidentemente, el número de gachupines y criollos se redujo durante la guerra de independencia. Los que quedaban, y que podrían describirse como políticamente conscientes, eran ciertamente una pequeña minoría. Las cifras del censo de Navarro se publicaron en *Águila Mexicana*, 28 de julio, 1825, como las mejores disponibles”.²⁹

²⁸ ZÁRATE, Julio, *Resumen integral de México a través de los siglos*. México, Compañía General de Ediciones, 1951, p. 17.

²⁹ COSTELOE, Michael P., *La Primera República Federal de México (1824-1835). Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, Fondo de Cultura Económica, México-Madrid-Buenos Aires, 1ª ed., 1975, p. 28.

Conviene hacer una breve evaluación de la situación socio-política de las condiciones que imperaban en México al momento de su Independencia, así como de las causas externas que confluyeron en dicho resultado.

Las ideas de la Ilustración francesa habían penetrado e impactado a las clases intelectuales del país, a pesar de los esfuerzos del gobierno y de la Inquisición. Los criollos y los mestizos, como anteriormente lo referimos, estaban inconformes con el trato y el nivel que los españoles peninsulares les otorgaban y encontraron en las ideas de Rousseau, Voltaire, Montesquieu y de los demás inspiradores de la Revolución Francesa, una importante aportación, que vino a radicalizar su inquietud. No fue casual que Hidalgo y Morelos dejaran traslucir en sus escritos la adopción de estas doctrinas liberales.

Además de la marginación casi absoluta de las tareas gubernamentales y políticas, estaba desde luego, la económica y comercial. “Si los ayuntamientos y especialmente el de Méjico, eran los representantes del partido criollo ó americano, los consulados lo eran del europeo, porque como hemos visto en su lugar, casi todos los que ejercian el comercio procedian de aquel origen. Tres eran las corporaciones mercantiles que con este nombre habia en la Nueva-España, en Méjico, Veracruz y Guadalajara; pero de ellas las dos primeras eran las mas importantes. Establecido el consulado de Méjico cuando no se permitia pasar á Indias mas que á los súbditos de la corona de Castilla, se dividió desde muy al principio en dos bandos de Montañeses y Vizcainos, que eran las provincias de aquella corona de que solia venir á Méjico mayor número de individuos. Todos los que ejercian el comercio en esta capital, aun los pocos americanos que de él se ocupaban, tenian que afiliarse al uno de estos bandos”.³⁰ (sic)

La independencia respecto de Inglaterra por parte de los Estados Unidos, la Revolución Francesa y por último, la invasión napoleónica a la península ibérica, son sin duda, las causas más importantes que propiciaron facilidades e influencias en América para romper para siempre los lazos de la injusta y gravosa dependencia con España.

Los Ayuntamientos, hemos dicho, se convirtieron en el refugio de los americanos, no como logro político o concesión graciosa, sino por la pereza de los peninsulares de dedicarse a estas labores azarasas, pesadas y poco remunerativas. Lucas Alamán explica en su versión histórica, que los ayuntamientos en aquel tiempo se integraban con regidores perpetuos y

³⁰ ALAMÁN, Lucas, *Historia de México*, 4ª ed. México, Jus, Volumen 1, pp. 45 y 46.

hereditarios que se adquirirían de la Corona. Estos nombraban cada año a dos alcaldes, seis regidores e incluso al síndico. “Los regidores perpetuos en número de quince, eran antiguos mayorazgos, de muy corta instrucción en lo general y los mas de ellos arruinados en sus fortunas. Los alcaldes y regidores electivos, que se llamaban honorarios, se escojían entre las personas mas notables del comercio ó de la clase propietaria, y se tomaban también de entre los abogados mas distinguidos á los que siempre pertenecía el síndico, y estos últimos eran los que generalmente, por la superioridad de sus luces, ejercían un grande influjo sobre la corporación; así se verificaba en 1808 con respecto á los licenciados D. Francisco Primo de Verdad y Ramos y D. Juan Francisco Azcárate, síndico el primero y regidor el segundo, cuyo nombramiento habia obtenido por influjo del virey”.³¹ (sic)

El primer destello formal del deseo de Independencia surge precisamente del Ayuntamiento de la Ciudad de México. Depuesta la monarquía en España a manos de Napoleón Bonaparte, la confusión que genera dentro del gobierno virreinal intenta ser aprovechada por las autoridades municipales capitalinas, disfrazadas bajo una aparente lealtad hacia los monarcas presos. Los argumentos intentados eran impecables. La lealtad era para con España y sus monarcas, pero una vez impedidos éstos de poder gobernar por encontrarse presos; ¿en favor de quién se utilizaría esta disposición?, ¿el pago de contribuciones debería seguirse haciendo a nombre de la Corona depuesta?, ¿los tributos deberían seguirse enviando a la metrópoli?, ¿no vendrían a fortalecer a la usurpación francesa?, ¿quién debería gobernar si se negaba lealtad hacia los invasores galos?

“Los mexicanos, irritados de que se pretendiese someter a todo un reino en que se conservaba el orden público y se observaban las leyes a estos abortos de la anarquía peninsular, se dirigieron privadamente al virrey para que convocase una junta de notables y en ella se acordase la formación de un gobierno provisional que, a imitación de los de España, aunque por medios más legales, ejerciese la soberanía en ausencia de Fernando. El Ayuntamiento de México en una representación del 5 de agosto pidió esto mismo y se desistió de la pretensión de representar a todo el reino, en vista de la justa reconvencción que sobre esto se le había hecho en el voto consultivo del Acuerdo”.³²

³¹ ALAMÁN, Lucas, op. cit., p. 45.

³² MORA, José María Luis, *México y sus revoluciones*, México, Porrúa, 1965, p. 274.

El Ayuntamiento de la Ciudad por boca del Lic. Primo de Verdad argumentaba: “*Dos son las autoridades legítimas que reconocemos, dice Verdad, la primera es de nuestro soberano, y la segunda de los ayuntamientos, aprobada y confirmada por aquél. La primera puede faltar faltando los reyes... la segunda es indefectible, por ser inmortal, el pueblo*”.³³

Primo de Verdad fundaba sus posiciones en el hecho de que los Ayuntamientos se habían establecido en México, años antes que la Real Audiencia: “El Ayuntamiento es, pues, mas originario, en él se fundó la primera organización del Reino y a él habrá que retornar ahora”.³⁴ Ideas sobre las cuales se distinguen las teorías rousseauanas de soberanía popular que habrían de costarle la vida a él y a otros muchos mexicanos liberales más. López Cámara considera como “los primeros liberales mexicanos, precisamente a los criollos del Ayuntamiento de México que en 1808 trataron de independizar a la Nueva España”.³⁵

Ernesto de la Torre Villar sostiene que la consumación de la Independencia que se llevó a cabo en México, viene a ser la sexta en América. La primera fue la que se redactó en Filadelfia en 1776, siguiéndole la de Haití en 1804, Ecuador en 1809; Colombia en 1810 y Venezuela en 1811.³⁶ Obviamente De la Torre Villar hace esta afirmación considerando que la Independencia de México se consolida hasta 1821, cuando se reconoce por las autoridades virreinales en representación de la Corona Española, desestimando la iniciación del movimiento revolucionario de Hidalgo.

Para muchos investigadores la iniciación de la Independencia de México de España se empieza a gestar dentro del movimiento de resistencia contra los franceses que se organiza en la península española y con la convocatoria a las Cortes de Cádiz a todas las provincias hispánicas. “En ellas, los representantes americanos tenían por primera vez ocasión de expresar sus ideas y gracias a la libertad de imprenta y a las otras garantías que otorgaría la Constitución de Cádiz”.³⁷ Emilio O. Rabasa dice que primero comenzaron a surgir “Juntas” en lugares diversos hasta que finalmente se designó una “Central”, que habría de ser permanente, definitiva y suprema, y precisamente de manera totalmente inesperada, concediendo a las colonias americanas el derecho de nombrar

³³ VILLORO, Luis, *El proceso ideológico de la revolución de independencia*. México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1981, p. 56.

³⁴ *Ibidem*, p. 56.

³⁵ LÓPEZ CÁMARA, Francisco, *La génesis de la conciencia liberal en México*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1977, pp. 11, 12 y 13.

³⁶ TORRE VILLAR, Ernesto de la. *El origen del Estado mexicano, La formación del Estado mexicano*. México, Porrúa, 1984, p. 65.

³⁷ VAZQUEZ, Josefina Zoraida, *Manuel Crescencio Rejón*. México, LIII Legislatura, Cámara de Senadores, 1987, p. 10.

representantes a ella. “Reunidas las cortes, finalmente se ubicaron en Cádiz, donde permanecieron desde el 24 de febrero de 1811 hasta el 14 de septiembre de 1813”.³⁸

Nettie Lee Benson en su trascendente investigación intitulada *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, sostiene que los auténticos orígenes de la conformación de México en un Estado Federal, están precisamente en la Diputación Provincial creada para la elaboración de la Constitución de Cádiz, mas que en una imitación extralógica del sistema adoptado por los estadounidenses.

Benson le atribuye inclusive al mexicano Miguel Ramos Arizpe, la paternidad del termino “Diputación Provincial”, ya que fue él el primero en emplear esta expresión en sus textos. “Con anterioridad sólo se hablaba de junta provincial”.³⁹

La situación de emergencia que vivían los españoles y su necesidad de reunir todas las fuerzas y los apoyos posibles para expulsar a Napoleón y sus tropas de España, los obligó a otorgar a los diputados representantes de las provincias americanas una personalidad jurídica inusitada para esos tiempos: la igualdad. Para los políticos ultramarinos, esta consideración atraería además muchas consecuencias adicionales, pues nunca más habrían de aceptar otro trato distinto, verían concretarse las tesis de la Ilustración francesa, de la soberanía popular y de la representatividad, amén de perfilar un regionalismo existente desde hacia mucho tiempo, pero sin sustento jurídico, hasta entonces.

La urgencia de reconquista de los peninsulares, quizás no les permitió sopesar debidamente todos los efectos que habría de tener su determinación política. Ellos pensaban sólo en recuperar la soberanía española sobre su territorio invadido, mientras que los americanos estaban bajo la influencia ideológica que los empujaba a buscar la conquista de la igualdad de derechos políticos, con todas las consecuencias que ello implicaba. “Si bien los diputados americanos veían en la nueva institución una legislatura provincial en ciernes, representativa de la voluntad de las provincias, los diputados españoles, en cambio, la consideraban sólo como una junta administrativa de carácter consultivo, sin facultades legislativas. Mientras los americanos

³⁸ RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1994, p. 20.

³⁹ BENSON, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México. 2ª. ed., Cámara de Diputados, LI Legislatura, 1980, p. 14.

procuraban que la diputación provincial representara a cada provincia con su diputado por cada partido, los españoles alegaban que la representación basada en la población, o la representación de todos en la diputación provincial, era un paso inicial hacia el federalismo, incompatible, como principio, con una monarquía”.⁴⁰

El enfoque de Benson es impecable, pues las Cortes gaditanas no consideraron a la Nueva España como una sola unidad indivisible, sino que sólo se autorizaron para ella seis Diputaciones Provinciales; dos en la Nueva España (una precisamente para la Ciudad de México exclusivamente y otra para San Luis Potosí), una para Nueva Galicia, que tenía su sede en Guadalajara; otra para Yucatán, con base en Mérida; una más para Monterrey y para las provincias internas de Oriente y, la última, para Durango para que representara a las provincias internas de Occidente. La Constitución de Cádiz declaró a cada diputación políticamente independiente de las demás. “...Cada provincia (la Constitución no establecía diferencia entre las provincias de España y las de Ultramar, punto fundamental que los diputados americanos aprovecharon para obtener una diputación en cada una de sus provincias) debía ser gobernada por un jefe político, un intendente y la diputación provincial, subordinados directamente al gobierno central de Madrid por medio del jefe político y los ministros de gobierno”.⁴¹

Como se puede observar, el texto constitucional español cimentó las bases de la nueva conformación que pocos años después adquiriría nuestro país y adiciona otro de excepcional importancia, no sólo histórica sino también política y que vendría también a ser una vertiente de gran fortaleza para consolidar la idea del federalismo, fundado en la consideración de adquirir una organización que reconociera y respetara las idiosincrasias regionales.

El inciso 3 del artículo 335 de la Constitución de Cádiz otorgaba como facultad jurídica a las diputaciones provinciales, la de: “Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde correspondiese que los hubiere”.

Sólo una emergencia como la que vivía España puede explicar tantas concesiones, al cambiar de forma de gobierno desapareciendo la institución

⁴⁰ BENSON, Nettie Lee. op. cit., p. 15.

⁴¹ *Ibidem*, p. 18, Benson agrega que se puede añadir que la Constitución de 1812 reconoció una condición que había existido hacía muchos años, porque en relación con el gobierno político y económico, hacía mucho tiempo que las provincias de Nueva Galicia, Yucatán y las Provincias Internas de Oriente y de Occidente, habían sido prácticamente independientes del virrey si es que no en teoría.

del Virrey para sustituirla por estos nuevos cuerpos emergidos de formas semi-democráticas de elección, pero las circunstancias hacían necesario movilizar un apoyo popular importante y la mejor manera que consideraron era conceder precisamente al pueblo su derecho al sufragio, que por cierto era inédito no sólo en las colonias, sino también en territorio español. “Las elecciones populares eran cosa nueva para España y sus posesiones de América a comienzos del siglo XIX. Bien podemos preguntarnos por qué la Constitución de Cádiz les dio tanta importancia, y por qué sucesivos regímenes en ambos lados del Atlántico continuaron celebrándolas, si en la práctica tan a menudo se reducían a simples formalidades, sin ninguna capacidad para introducir cambios en el personal gobernante”.⁴²

Las primeras elecciones en México fueron precisamente las que se organizaron para escoger representantes que asistieran a Cádiz, a convocatoria de la Junta Central, que las convocó, solicitando a los Ayuntamientos existentes, agrupados en provincias, enviaran a sus delegados. “Las primeras elecciones celebradas en México durante la época revolucionaria fueron anteriores a la constitución española. Las colonias tuvieron una importante representación en las Cortes Constituyentes, aunque considerablemente menor que la que hubiera correspondido a su población. Los americanos fueron un factor que decidió muchas controversias legislativas, a menudo haciendo de fiel de la balanza entre liberales y conservadores. Una vez sancionada la Constitución, se dieron ordenes de celebrar elecciones en las Américas. En México, el virrey Venegas convocó a elecciones para noviembre de 1812, cuando debía ponerse en marcha el complejo sistema indirecto de representación, que duraba casi un mes entre las reuniones primarias y las terciarias”.⁴³

Manuel Ferrer Muñoz, en el mismo sentido que Torcuato di Tella, destaca el papel de los diputados americanos en el trabajo constituyente de Cádiz e invoca a Fray Servando Teresa de Mier, quien en sus “Cartas de un Americano” decía: “Si los primeros decretos del Congreso sobre la soberanía del pueblo, libertad de imprenta é igualdad de los Americanos sorprendieron á la Europa, que no aguardaba tal de la ignorancia de los españoles, se debieron al influjo y unanimidad de la Diputación Americana”.⁴⁴

⁴² TELLA, Torcuato S. Di, *Política nacional y popular en México 1820-1847*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 108 y 109.

⁴³ *Ibidem*, pp. 110 y 111.

⁴⁴ FERRER MUÑOZ, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España. (Pugna entre antiguo y nuevo régimen en el virreinato, 1810-1821)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, p. 187.

Por Decreto del 21 de septiembre de 1812, se convoca al cumplimiento de las previsiones político electorales gaditanas en nuestro país. La Constitución adoptó el prestigiado, pero ya rechazado modelo revolucionario de los franceses en 1791, y concedió el sufragio a todos los varones adultos descendientes de las posesiones de España en Europa, América o Asia, sólo eliminando a los negros y a las medias castas, lo que en México no era tan determinante. En cambio, mediante dicho decreto, se amplía la base electoral incluso a los eclesiásticos seculares, rompiendo viejos cánones, para los efectos de permitirles participación política en la erección de Ayuntamientos.⁴⁵

Surge también de manera contemporánea otra figura política precursora del federalismo: El Jefe Político. Esta institución nace de la inspiración de los subdelegados que a fines del siglo XIX se desempeñaban a la cabeza de las subdivisiones administrativas de las Intendencias, así como de los Alcaldes Mayores del primer periodo de la Colonias. Por virtud de las disposiciones de la Constitución de Cádiz, cada provincia debería estar gobernada por una Diputación Provincial electa, la cual a su vez estaría presidida por un Jefe Superior o Político. “Este jefe político se convertirá en el gobernador del México independiente”.⁴⁶

Cuenta Lucas Alamán, que en la tarde del 10 de junio de 1814, se celebró el juramento del entonces Virrey, para dejar de usar ese título, sustituyéndolo –y para siempre–, en su lugar por el de Jefe Político Superior y Capitán General. “El mismo ayuntamiento hizo el juramento en su sala capitular a puerta abierta, con numerosa concurrencia, y el día siguiente 11, se verificó en las catorce parroquias de la capital en la solemnidad de la misa”.⁴⁷

Antes, mediante Decreto del 23 de junio de 1813, las Cortes Generales y Extraordinarias instruyeron una serie de medidas para el gobierno económico y político de las provincias. Para los Ayuntamientos determinaron que estarían dentro de sus obligaciones la policía de “salubridad y comodidad” de los pueblos, debiendo cuidar la limpieza de las calles; mercados; plazas públicas; y de los hospitales; cárceles; casas de caridad y beneficencia; los caminos rurales; las escuelas, etcétera.

El mismo Decreto en su capítulo II, definía que serían las Diputaciones Provinciales las responsables de vigilar que el repartimiento de las

⁴⁵ GORTARI RABIELA, Hira (DE) y HERNANDEZ FRANYUTI, Regina (comp.), op. cit., pp. 219 y 220.

⁴⁶ GUERRA, François-Xavier, *México. del Antiguo Régimen a la Revolución*. 1ª Reimpresión. México, Fondo de Cultura Económica, 1992, Tomo I, p. 122.

⁴⁷ ALAMÁN, Lucas, *Historia de México*, 4ª Ed. México, Jus, Volumen 5, p. 24.

contribuciones recaudadas por los ayuntamientos, y a los Jefes Políticos, la aplicación de las leyes y órdenes del gobierno para cuidar de la tranquilidad pública, del buen gobierno, de la seguridad de las personas y bienes de los habitantes de las provincias. Podían ejecutar las penas que se desprendieran de la inobservancia de las normas e imponer y exigir multas. Los Jefes Políticos o Superiores, suponía el Decreto, deberían ser nombrados por el Rey, habrían de residir en la Capital de la Provincia y tendrían el derecho de presidir, aunque sin voto, al Ayuntamiento de la propia localidad. Tanto al Jefe Político como a las Diputaciones Provinciales, el Decreto ordenaba que tendrían el trato de “Excelencias”.⁴⁸

“El jefe político en la Ciudad de México, que de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás”.⁴⁹

Cuando Calleja asumió el control político, se halló con que así pensaban los otros jefes políticos y diputaciones de México. Se esforzó por recobrar los poderes virreinales y el 19 de mayo de 1814 recabó de sus fiscales una interpretación de las facultades que le correspondían según la Constitución. Los fiscales dictaminaron que tenía jurisdicción sobre las diputaciones con asiento en la Ciudad de México y en San Luis Potosí. Calleja deseaba fundamentar jurídicamente su autoridad también sobre las diputaciones con asiento en Guadalajara, Monterrey, Durango y Mérida de Yucatán, y pidió a sus fiscales una interpretación de esta naturaleza. Antes de que los fiscales se pronunciaran, recibió la noticia de la revocación por parte de Fernando VII de los decretos de las Cortes y de la Constitución de 1812.

Que la opinión de los fiscales de Calleja no era conforme a la Constitución de 1812, se probó en 1821 cuando se reinstaura obligadamente la disposición constitucional gaditana. Al tiempo de nombrar jefe político superior de Nueva España a don Juan O’Donojú, Fernando VII pidió a sus 20 consejeros una interpretación sobre las facultades que tendría el nuevo jefe político y todos estuvieron de acuerdo en que, según la Constitución, no podía haber virrey, y que el jefe político con asiento en la Ciudad de México tendría jurisdicción únicamente sobre las provincias representadas en la diputación provincial de Nueva España (es decir, las provincias de Veracruz, Oaxaca,

⁴⁸ Decreto de 23 de junio de 1813. *Instrucción para el gobierno económico político de las provincias. Legislación Mexicana*, Dublan y Lozano, p. 204.

⁴⁹ ALAMÁN, Lucas, op. cit., pp. 33-34; ZÁRATE, Julio, *La guerra de independencia (México a través de los siglos)*, p. 653.

Puebla, México, Michoacán y Tlaxcala), y que las demás diputaciones provinciales y sus jefes políticos respectivos eran por completo independientes del jefe político de la Ciudad de México, por eso O'Donojú fue nombrado Jefe Político de sólo aquella región que formaba la jurisdicción de la diputación provincial de la Nueva España.⁵⁰

Evidentemente, antes de que sucediera esto, fue inevitable la aparición de discrepancias y resistencias por la derogación de la Constitución de Cádiz, tanto en la propia España como en las Colonias, que intentaron preservar el régimen constitucional. Al propio Ramos Arízpe le causaría casi 20 meses de prisión su oposición a la asunción de las antiguas prerrogativas reales de tipo monárquico absolutista, y la muerte a otros muchos iniciadores de la defensa de la idea de la Independencia, como Hidalgo, Allende, o Morelos.

La última diputación de cuya noticia se dispone de noticias –según Nettie Lee Benson–, es precisamente la que se constituyó el 13 de julio de 1814, que al parecer no llegó a funcionar, y que fue coincidentalmente la de México, electa para el periodo 1813-1814, “llamada de Nueva España, que abarcaba un amplísimo territorio al incluir las provincias de México, Puebla, Michoacán, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, San Luis Potosí, Tlaxcala y Querétaro”.⁵¹

De que la Constitución de Cádiz tuvo vigencia en México, existen antecedentes jurídicos irrefutables, y desde luego sus efectos no se limitaron a la influencia filosófica en sus coautores mexicanos, sino tendría una amplia difusión, divulgación y consecuencias jurídicas. Al triunfo de la resistencia española y la expulsión de las tropas francesas de su territorio, Fernando VII es restablecido en el trono y de inmediato intentó derogar los efectos de los ánimos democráticos recopilados en el texto constitucional, pero estos ya habían arraigado de manera irreversible tanto en España como en sus posesiones ultramarinas.

La evolución intelectual del pueblo español y la torpeza política del monarca generaron una serie de transformaciones, algunas de ellas violentas inclusive, hasta lograr la reincorporación de España al constitucionalismo. “Con la jura de la Constitución por Fernando VII, en marzo de 1820, se abre

⁵⁰ BENSON, Nettie Lee, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

⁵¹ FERRER MUÑOZ, Manuel, *op. cit.*, p. 232.

un periodo en que el ritmo de la actividad política se torna trepidante y se radicaliza el espíritu reformista que había informado la legislación de Cádiz”.⁵²

La reinstauración de la vigencia de la Constitución de Cádiz tuvo efectos jurídicos y políticos en las Colonias nuevamente incalculados por los peninsulares. La Nueva España llevaba casi 10 años de agitación y violencia, que obviamente recibirían un nuevo impulso revolucionario, al lograr un reconocimiento formal las disposiciones gaditanas que estaban inspiradas muchas de ellas en el pensamiento liberal francés.

El desarrollo del conflicto social y de la política de la movilización social, se ejemplificaba ampliamente en el acontecer de la Ciudad de México, sobre todo en los estratos más pobres, que se caracterizaban por la violencia de sus calles, así como por la tendencia a la erupción política. “Los trastornos económicos e internacionales ocurridos desde fines del siglo XVIII habían creado condiciones favorables para un intenso faccionalismo entre las clases dominantes, cegándolas ante los peligros de agitar a las masas. Participando, contra toda prudencia, en esta peligrosa empresa, las elites llegaron a adquirir cierta experiencia en el arte de canalizar y controlar la multitud. En otras palabras: con la violencia siempre a la vuelta de la esquina, era necesario para cualquier grupo político, aún en épocas pacíficas y constitucionales, entrenar sus fuerzas y estar dispuesto a la acción directa en cualquier momento”.⁵³

Las clases poderosas de la Colonia presentaban al principio de la segunda década del siglo pasado una transformación también importante. Por una parte, habían padecido la violencia, la inseguridad, el despojo de bienes, la inestabilidad comercial y económica, etcétera, por su actitud de apoyo y lealtad a la Monarquía y estaban hartos de ello. Por el otro, observaban con incredulidad y desconfianza, las vacilaciones de Fernando VII, al someterse al control constitucional impuesto por los principios de soberanía popular, y después de todo, la idea de la autonomía respecto de la Metrópoli, no era del todo despreciable y hasta resultaba financieramente recomendable.

Vistas así las cosas, las circunstancias políticas coincidieron en la conveniencia de la Independencia, no como un proceso de inspiración espontánea, o arrancado por las fuerzas armadas de orden revolucionario, sino como producto de un largo desarrollo político, de la fructificación de las ideas

⁵² FERRER MUÑOZ, Manuel, op. cit., p. 261.

⁵³ TELLA, Torcuato S. Di, op. cit., p. 16.

liberales y sobre todo, de la coincidencia de conveniencias de casi todos los núcleos que conformaban la sociedad mexicana.

Por eso la concurrencia de los ejércitos realista y el libertador, en la consumación de la Independencia y, por ello también, la preponderancia de la figura política de Agustín de Iturbide, quien capitalizó las circunstancias para establecer un Imperio, en el recién creado Estado independiente.

1.4 LA CAPITAL DEL EFÍMERO IMPERIO Y LOS ANTECEDENTES DE LA ADOPCIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

A partir de las convenciones del 10 de febrero de 1821 en Acatempan, entre Guerrero e Iturbide, que dieron origen al Plan de Iguala o más precisamente al Ejército de las Tres Garantías, se establecieron básicamente la religión única, unión de todos los grupos sociales y la independencia de México de España, mediante una monarquía constitucional, con un rey que habría de invitarse de entre alguna de las casas reinantes en Europa. El primero de marzo siguiente, aún sin haber sido aceptados los términos del Plan por el virrey Apodaca, Iturbide es nombrado Primer Jefe del Ejército de las Tres Garantías.

Juan O'Donojú es nombrado Gobernador General de la Nueva España en sustitución de Apodaca, quien fue destituido por los españoles peninsulares temerosos del triunfo de la causa trigarante, y a su llegada concerta una reunión con Iturbide en la villa de Córdoba el 24 de agosto, y de sus conversaciones resultaron los Tratados de Córdoba, que aceptan por parte de España la independencia, quedando a salvo los derechos de la casa reinante española. El 28 de septiembre se emite el "Acta de Independencia del Imperio Mexicano" que para no variar, designa como su capital a la Ciudad de México, donde se convoca, desde luego, a elecciones para la conformación de un Congreso que debía redactar una Constitución.⁵⁴

Nuevamente reaparecen las influencias liberales francesas para la conformación de un Congreso. Ya Hidalgo, en respuesta al Tribunal de la Inquisición, había manifestado su proyecto de convocar a un Congreso en donde estuvieran representados las ciudades, villas y lugares del reino;

⁵⁴ CALZADA PADRÓN, Feliciano, México, *Derecho Constitucional*, Harla, 1990, p. 67.

próximo estaba el ejemplo de la participación de los mexicanos en las Cortes de Cádiz, –primera Asamblea Constituyente del mundo español–, rodeada de un prestigio de liberalismo y resistencia al invasor; vigentes estaban las ideas rousseauianas de la soberanía de la voluntad general, que, en la versión del constitucionalismo francés, se depositaba en las asambleas representativas.⁵⁵

El Primer Congreso Constitucional de México inaugura sus sesiones el 24 de febrero de 1822, que de inmediato transformaría su tendencia de establecer una monarquía por una república, fundamentalmente por el hecho de que las Cortes de Cádiz repudian los Tratados de Córdoba y despiden de las mismas a los diputados mexicanos, con lo que se nulificaba la opción de traer a gobernar a un príncipe español, lo que aprovecha Iturbide para maniobrar y proclamarse como Emperador del Imperio Mexicano. El efímero sueño imperial iturbidista, también tendría su sede en la Ciudad de México, pues su coronación se lleva a cabo en su Catedral el 21 de julio de 1822.⁵⁶ Es decir, en muy pocos meses, la ciudad fue asiento de la capital de varias formas de gobierno distintas.

Sin embargo, el Congreso reaccionó en contra de la autodesignación imperialista de Iturbide y deliberó para tratar de desconocerla y nulificarla, lo que le costó su disolución, el 31 de octubre de 1822, decretando la integración de una Junta Instituyente, que convocara a elecciones de un nuevo Congreso, con la esperanza de que le fuese más favorable. Las tremendas contradicciones y el despotismo iturbidista generan una radical reacción que se tradujo en la aparición del Plan de Casamata, el primero de enero de 1823, que emite Antonio López de Santa Anna y proclama la República.

El resultado fue casi inmediato ante la adhesión generalizada al Plan. Iturbide abdicó a su sueño imperial el 19 de marzo siguiente. Sin embargo, “el saldo que arrojó el primer Imperio fue negativo totalmente; a consecuencia de él, principió el desmembramiento del territorio nacional: empezaron por independizarse las Provincias Unidas de centro de América, antigua capitanía de Guatemala, seguida por la de Chiapas”.⁵⁷

Pero, por otro lado, el Plan de Casamata originó que en tan sólo seis semanas México quedara dividido en provincias o Estados independientes,

⁵⁵ MADRID H., Miguel DE LA, *División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingan, México*, Partido Revolucionario Institucional, Secretaría de Información y Propaganda, 1981, pp. 29 y 30.

⁵⁶ CALZADA PADRÓN, Feliciano, *op. cit.*, p. 68.

⁵⁷ SAYEG HELÚ, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*, 1ª ed México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 148.

porque la adhesión a su contenido, conllevaba la asunción del dominio absoluto de sus asuntos provinciales.⁵⁸

El primero de febrero de 1823 se convoca desde el Cuartel de Casamata a la elección de “Nuevas Cortes” y en el artículo tercero del texto se reconoce el derecho de las provincias para reelegir con libre facultad a los diputados del anterior Congreso que se hubiesen distinguido por sus ideas liberales y sustituir a los que no hubiesen respondido a la confianza que en ellos se depositó, por “sujetos más idóneos para el desempeño de sus arduas obligaciones”.⁵⁹

El Plan de Casamata determinó mientras tanto la reinstalación del Congreso, insistiendo que el nuevo Congreso debería reunirse siguiendo los lineamientos de la anterior convocatoria y las leyes gaditanas, por lo que, “siguiendo tales directrices expidió los correspondientes decretos de 21 de mayo, el de 17 de junio, y el de 30 de septiembre, todos ellos orientados a que hubiera Congreso, y a desarrollar el modo de su elección y juntas preparatorias”.⁶⁰

El deseo de borrar las huellas del imperio iturbidista y avanzar en la construcción de un nuevo Estado de carácter republicano, no podían sin embargo esperar a la conformación del nuevo Congreso. Con prisa pero con cautela, los diputados recién reinstalados, determinan la nulidad de los Tratados de Iguala y de Córdoba, con lo cual, “difuminaba el paso de la monarquía a la república”.⁶¹

La decisión de establecer un Estado federal era una corriente irrefrenable y significaba una transformación mucho más honda que la simple conversión de una monarquía en república. Emilio O. Rabasa señala con razón que más que una transformación de una Forma de Gobierno, “el Federalismo se encuentra, sobre todo, asociado a la idea de Estado, concepto éste mucho más moderno que el de República”.⁶²

⁵⁸ SAYEG HELÚ, Jorge, op. cit., p. 151.

⁵⁹ LEMOINE, Ernesto, *Insurgencia y República Federal 1808-1824. Documentos para la Historia del México Independiente*, 1ª ed., México, Porrúa, 1986, p. 349.

⁶⁰ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*. Tomo VIII. *Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la federación mexicana. Sesiones del mes de mayo de 1824*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, p. LXXIII.

⁶¹ FERRER MUÑOZ, Manuel, *La formación de un Estado nacional en México. El imperio y la República federal: 1821-1835*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995, p. 31.

⁶² RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824, (integración y realización)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 131.

El 12 de junio de 1823, en sesión extraordinaria, el Congreso Constituyente acordó que el gobierno podía proceder a “decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de República Federada”.⁶³ Posteriormente, el 28 de julio, la aparición del Pacto de Anáhuac de Prisciliano Sánchez, viene a consolidar el proceso de federalización pues la decisión de las provincias ya no podía ser detenida. El jalisciense, estudioso del derecho, sostenía con profunda convicción que el régimen federal “es el que nos debe hacer felices a través de una constitución justa y benéfica”.⁶⁴ Su pacto federal provisto de una introducción, que denomina indicaciones previas, contiene en 23 artículos las bases para la constitución general y en 14, las bases para las constituciones particulares de los estados.

El nuevo Congreso se instaló el 5 de noviembre de 1823, con una determinación hacia la ratificación del federalismo casi irreversible. “De los veinte Diputados Constituyentes, desglosados, ya seis lo habían sido a las Cortes en España, y fueron, por edades José Miguel Guridi y Alcocer (60 años), Miguel Ramos Arizpe, José Miguel Gordo, Félix Osoreo de Sotomayor, Valentín Gómez Farías, Lorenzo de Zavala y José Basilio Guerra y Aldea (33 años), algunos con brillantísimas actuaciones; otros como Don Carlos María de Bustamante y José María Izazaga, habían sido Diputados en el Congreso de Chilpancingo; muchos estaban templados en la conspiración, la cárcel, o el combate, y uno, fray Servando Teresa de Mier, con siete fugas, casi era la leyenda”.⁶⁵

La continuidad de la presencia de muchos de los impulsores de las ideas federales y también por los procesos políticos que se sucedieron al amparo del Congreso anterior, motivaron una enorme presión a la nueva Asamblea Constituyente, pues en las provincias, al amparo del artículo 5o. del Acta Constitutiva que textualmente decía: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular, federal”,⁶⁶ no esperaron a las deliberaciones del nuevo Congreso, e iniciaron de inmediato los trabajos para la constitución e instalación de legislaturas locales, con base en la antigua división circunscripcional creada para el funcionamiento de las Diputaciones Provinciales.

⁶³ REYES HEROLEZ, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 382.

⁶⁴ BARRAGÁN ROMERO, Modesto. *Historia Constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. México, Miguel Ángel Porrúa, LII Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, Tomo III, pp. 442 y 443.

⁶⁵ MELGAREJO VIVANCO, José Luis, *La Constitución Federal de 1824*, Jalapa, Editora del Gobierno de Veracruz, 1975, p. 178.

⁶⁶ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*. Tomo VIII. *Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la federación mexicana. Sesiones del mes de mayo de 1824*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, p. LXXXVI.

“Con la instalación de las legislaturas estatales, las diputaciones provisionales entregaron sus archivos, y así terminaron su existencia. Ya habían servido a su propósito. Habían sentado las bases para el establecimiento de un gobierno estatal; las fronteras entre las provincias habían quedado casi definitivamente establecidas; se había compilado una amplia información estadística sobre las provincias; se habían establecido los distritos políticos; los problemas y los variados recursos de los estados habían sido llevados al primer plano de la atención pública; como miembros de las diputaciones provinciales muchos hombres habían sido entrenados para entender y dirigir los asuntos del estado; el pueblo había comprendido las ventajas de la ciudadanía y había recibido gran ilustración política como preparación para el nuevo sistema, y las provincias, principalmente por intermedio de sus diputaciones provinciales, habían demandado la condición de estados para cada una de ellas mismas, así como el establecimiento de un gobierno federal para el conjunto de la nación mexicana, y habían alcanzado su propósito. La misión de las diputaciones provinciales quedaba cumplida, y ciertamente bien cumplida”.⁶⁷

Según lo que establece la hipótesis de Benson, el federalismo emergente era producto de un proceso evolutivo y no de la imitación extralógica del modelo estadounidense, lo cual es apoyado por Manuel Ferrer Muñoz, quien agrega que “también es común el sentir de que el sistema federal y las divisiones circunscriptivas que implantó la Constitución de 1824 eran deudores, en buena parte, de la anterior experiencia administrativa de la Nueva España: las intendencias⁶⁸ y, desde 1812, las diputaciones provinciales creadas por los constituyentes de Cádiz”.⁶⁹

⁶⁷ BENSON, Nettle Lee, *op. cit.*, p. 208.

⁶⁸ En el momento de consumarse la independencia, eran 12 las intendencias de Nueva España y comprendía las provincias de México, Puebla, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Valladolid de Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Sonora. Chiapas, todavía dependiente de la Capitanía de Guatemala, constituía también una intendencia. Existían además las dos provincias internas: de Oriente (Nuevo Reino de León, colonia de Nueva Santander y provincias de Coahuila y de Texas) y de Occidente (Nueva Vizcaya y Nuevo México). Tlaxcala y las Californias dependían directamente del virrey.

⁶⁹ FERRER MUÑOZ, Manuel, *op. cit.*, p. 182.

1.5 LA ERECCIÓN DEL ESTADO MEXICANO COMO REPÚBLICA FEDERAL

El tema del federalismo, es sin duda, una de las vertientes constitucionales más ricas, pero al mismo tiempo, más controvertidas a lo largo de nuestra historia. Fue el punto, sin lugar a dudas, más debatido durante los prolegómenos de la Constitución de 1824, generó una guerra civil de muchos años que nos ocasionaría retraso, pobreza y la pérdida de casi la mitad del territorio, invasiones extranjeras, endeudamiento, etcétera. Aún en nuestros días, sigue siendo un tema de actualidad, porque no podemos ignorar que muchas de las resistencias originales que se originaron tuvieron una inercia permanente y evitaron una realización plena de sus postulados, y las Entidades Federativas siguen demandando del centro que les haga efectiva la descentralización de facultades y competencias.

El señalamiento más severo que ha recibido provino de los principales exponentes del conservadurismo, quienes acusaban al federalismo de haber sido una imitación extralógica del modelo estadounidense y que era inaplicable para una realidad social totalmente distinta, pues durante tres siglos de coloniaje, nuestra organización política se había fincado en un gobierno central que habría que conservar.

A lo largo de esta investigación hemos tratado de demostrar que la idea de federalizar no fue producto sólo de la fascinación ideológica extranjerizante, sino de un proceso paulatino, producto de la propia legislación española emitida por las Cortes de Cádiz y de la muy explicable tendencia local de autogobierno.

Conviene además recordar que esta corriente constitucional en el mundo apenas surgía, y que de manera especial los ejemplos estadounidense y francés eran muy recientes, y que no se puede acusar a los Constituyentes del 24 por haberse permitido influenciar por algo que posteriormente vendría a hacerlo en el mundo entero, para crear al constitucionalismo y al derecho constitucional, como ejes rectores de la organización del estado contemporáneo.

Para la creación de una forma de Estado y de gobierno totalmente inédita para la realidad mexicana, Luis Villoro considera que los modelos más socorridos al principio debían ser las Cortes de Cádiz y la Asamblea francesa.

Más tarde, el sistema estadounidense ejercería una profunda fascinación y que la misma Inglaterra no dejó de buscarse como ejemplo. Citando a Lorenzo de Zavala, que trata de explicar y justificar el prurito imitador en la falta de experiencia, sostenía: “¿En dónde podríamos haber tomado los futuros diputados esas lecciones del profundo arte de gobernar tan complicado como difícil? Era necesario que se propusiera imitar lo que estaba más al alcance de sus conocimientos adquiridos”.⁷⁰

Obviamente, ni el ejemplo francés, anglosajón o gaditano eran tan determinantes como el vecino del norte, pues el Federalismo es una manufactura exclusiva de su proceso constituyente, como una realización jurídica que permite descentralizar y controlar al poder en ámbitos territoriales, pero esta conceptualización estaba aún difícil de visualizar por los diputados más conservadores.

Reyes Heróles recuerda que Montesquieu en el capítulo primero del libro IX del *Espíritu de las leyes*, definía lo que es un gobierno federal: “Esta forma de gobierno es una convención, por la cual varios cuerpos políticos consienten en devenir ciudadanos de un estado más grande que ellos quieren formar. Es una sociedad de sociedades, que forma una nueva, que pueda engrandecerse por nuevos asociados que se hayan unido”.⁷¹ Pero evidentemente los franceses hasta esa época ignoraron esta idea, pues seguirían por muchos años más, inclinados hacia la monarquía, como forma de gobierno y organizados a la fecha, como país unitario o central.

En cambio, en Estados Unidos, no sólo estaba presente la idea de unir a las colonias en un sólo sistema político, dentro de su pragmático esquema, sino en dividir en ámbitos locales al poder para procurar lograr equilibrios y consensos. Hamilton, Madison y Jay en su siempre actual obra cuyo nombre original fue *Federal Papers*, mejor conocida como *El federalista*, sostenían ideas como: “Muchas consideraciones, a más de las ya sugeridas en otra ocasión, dejan fuera de duda que el afecto del pueblo se inclinará primero y naturalmente hacia los gobiernos de sus respectivos Estados. Los intereses más personales e íntimos del pueblo serán regulados y atendidos por obra o con intervención de los Estados. La proporción del pueblo ligado con los miembros de sus gobiernos por lazos familiares, de amistad personal o de

⁷⁰ VILLORO, Luis, *El proceso ideológico de la revolución de independencia*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1981, p. 247.

⁷¹ REYES HERÓLES, Jesús, op. cit., p. 422.

partido será mayor; por lo tanto, es de esperarse que la preferencia popular se incline fuertemente en favor de ellos”.⁷²

El Gobierno Federal debería ser respetuoso de las decisiones locales, aún en el extremo de que las considerase perjudiciales para el escenario nacional, pues su oposición sólo conseguiría inflamar el celo general y tendría que recurrir al empleo de medios que generarían “repugnancia y dificultad”.⁷³ Con tales argumentos, ¿qué provinciano podría estar en contra de la idea federal?

Aún las provincias más pequeñas encontraban atractiva la tentación del autogobierno, pues al igual que en el norte, vencían su resistencia por su desproporción territorial o demográfica, ante la posibilidad de integrar una representación igualitaria y paritaria en el Senado, que “aparece, pues, como íntima y esencialmente ligado al federalismo, como necesidad propia e indispensable de este sistema político”.⁷⁴

Las diversidades de pensamiento, costumbres, cultura, tradición e idiosincrasia, que estaban presentes en un vasto territorio, no eran argumentos suficientes y el federalismo tuvo –y tiene todavía–, severas oposiciones, que le costarían a la Nación, la pérdida de importante territorio tanto en el sur como en el norte, por la demanda de autogobierno. Algunos de los más célebres diputados constituyentes se manifestaron inconformes con los logros obtenidos y la imposición del modelo federal. Emilio O. Rabasa cita a Fray Servando Teresa de Mier, quien decía: “se critica a los españoles de la Corte de Cádiz su anglomanía y con más razón se pudiera censurar a nosotros la nortemanía”. O lo que sentía Lorenzo de Zavala, quien presidió el Congreso de 1824 y creía que la Constitución era una mala copia de la estadounidense, o bien, Lucas Alamán, el ilustre historiador, quien habla de la calca de la Constitución americana, a la que simplemente, dice, se le añadieron ciertas tradiciones españolas para formar la nuestra de 1824.⁷⁵

Por otro lado, al paso del tiempo, las consideraciones liberales respecto a la conveniencia del federalismo parecen impecables. Según Reyes Heróles, el federalismo no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido. “La adopción del federalismo vino a salvar al país de la disgregación política que lo estaba amenazando y la consignación de esta

⁷² HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J., *El Federalista*, 5ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 199 y 200.

⁷³ *Ibidem* p. 202.

⁷⁴ SAYEG HELÚ, Jorge, *op. cit.*, p. 22.

⁷⁵ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 15.

forma en el *Acta Constitutiva y la Constitución de 1824*, sancionó una situación que, de hecho, ya privaba en el país, por el pronunciamiento que a favor de la Federación habían tenido muchas de las provincias”.⁷⁶

La situación geográfica de aquel vasto territorio, con serias deficiencias en comunicaciones, hacía imperativa la descentralización. Francois-Xavier Guerra, recuerda que, todavía se necesitaban, en 1874, por ejemplo, 16 días para ir de Oaxaca a Orizaba, es decir, para 250 kilómetros aproximadamente.⁷⁷

“La república federal ha sido y debió ser el fruto de sus discusiones. Solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos, y de su consiguiente influencia. ¿Qué relaciones de convivencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas de Nuevo México? ¿cómo pueden regir a los habitantes de California y Sonora las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas?”⁷⁸

No vamos a cerrar esta parte dedicada al Federalismo sin señalar las diferencias que en cuanto a sus orígenes encuentra Morán entre las Constituciones de México y de los Estados Unidos. Se pregunta: “¿Quién podría decir que si en el norte los estados dieron la ley al gobierno federal, en México el gobierno federal debe dársele a los estados?”⁷⁹

Por último, merece especial mención la postura vertical y siempre congruente de Miguel Ramos Arizpe, a quien muchos autores como Nettie Lee Benson⁸⁰ o el propio Reyes Heróles⁸¹ consideran el padre del federalismo en México, e incluso de la institución de las Diputaciones Provinciales –que aún subsisten en España– Ramos Arizpe persigue la descentralización gubernamental como solución a los problemas que presencia, y de no haber existido la fórmula del federalismo estadounidense, probablemente habría terminado por inventarla, a tal punto lo agujoneaban las necesidades de su país y el sistema federal resultaba impuesto por las realidades.

⁷⁶ REYES HERÓLES, Jesús, op. cit., p. 340.

⁷⁷ GUERRA, François-Xavier, op. cit., pp. 42 y 43.

⁷⁸ OTERO, Mariano, *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana*, 1ª ed., México, Comisión Federal de Electricidad, 1979, p. 119.

⁷⁹ MORAN, Julio Cesar, *Historia Constitucional, Derechos del Pueblo Mexicano...*, op. cit., p. 384.

⁸⁰ BENSON, Nettie Lee, op. cit., p. 21.

⁸¹ REYES HERÓLES, Jesús, op. cit., p. 367.

El federalismo, como pocos temas, ha sido tan controvertido, discutido y disputado, en la génesis constitucional del país. Aun dentro de sus partidarios existían distintos matices de interpretación. José Barragán Barragán, quien es uno de los investigadores más acuciosos de esa época, refiere "...con todo, lo más interesante es advertir que existen tres distintas concepciones entre los que patrocinan la tesis federalista:

Una primera concepción, es aquella que concibe la soberanía como categoría única e indivisible. Por ello, ante el dilema de otorgar este concepto bien a la nación toda, bien a los estados, en cuanto tales, rápidamente excluyen esta última y defienden enteramente la primera. Ante este dilema, *centralistas y federalistas* unitarios coinciden: *para ellos la soberanía es una e indivisible, y ésta reside radical y esencialmente en la nación mexicana y no en los estados.*

La segunda concepción toma exactamente el mismo razonamiento y punto de partida que la anterior, y se diferencia en que los partidarios de esta segunda concepción rechazan la soberanía nacional a favor de algo diferente a los estados mismos: *la soberanía es una e indivisible, pero ésta corresponde de modo exclusivo a cada uno de los estados.*

La tercera concepción, mantiene una *posición mixta o de soberanía parcial: a favor de la federación y al mismo tiempo a favor de los estados: aquélla será soberana en todo lo que no mire al gobierno interior de los estados; y éstos son soberanos precisamente en su régimen interior*".⁸²

La tendencia para satisfacer las apetencias de autogobierno por parte de las provincias, fue más fuerte que la doctrina de la soberanía, que de ser una e indivisible, tuvo que ser interpretada e incluso exacerbada, para conceder a los recién creados Estados, el honor de ser considerados "libres y soberanos".

La instauración del sistema federal, habría de dejar, sin embargo, serias divisiones en el escenario político, que habría de desatar muchas disputas ideológicas, por ejemplo en la posterior discusión para la determinación de la erección del Distrito Federal. Un Partido Liberal o Federalista, que deseaba cambios radicales a la situación política y el otro polo, que tenía... En el otro polo político, la logia escocesa tenía como principal eje social de poder a los antiguos usufructuarios del eje comercial Ciudad de México-Veracruz que

⁸² BARRAGÁN BARRAGÁN, José, op. cit., pp. XCVIII, XCIX.

defendían una opción de reorganización política centralista (la llamada oligarquía indiana).⁸³

México surge a la época contemporánea, primero como Estado, que como nación. Las disputas ideológicas inherentes a la adopción del sistema federal son sólo una muestra de que su radicalidad, estriba en una falta de sentido de pertenencia nacional, unidad y destino común, producto de las severas diferencias económicas, políticas y hasta étnicas que prevalecían. La construcción nacional de nuestra identidad no concluye todavía en nuestros días, porque aunque hemos avanzado muchísimo y no sin dificultades, todavía un 10% de la población del país es de origen indígena y presenta serios rezagos sociales y económicos.

Pero actualmente la demanda sigue siendo la autonomía local, el respeto del derecho a la diferenciación, y la limitación al poder centralizador del Estado, así que las batallas federalistas que se escenificaron a principios de nuestra vida constitucional, siguen siendo vigentes. Para el 20 de noviembre de 1824, los Estados de la Federación eran:

- 1) Chiapas.
- 2) Guanajuato.
- 3) El Estado Interno de Occidente, compuesto por las provincias de Sonora, Sinaloa y las dos Californias.
- 4) El estado Interno del Norte, compuesto por las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México.
- 5) El Estado Interno de Oriente, compuesto por las provincias de Coahuila, Nuevo León, Texas y Nuevo Santander.
- 6) México.
- 7) Michoacán.
- 8) Oaxaca.
- 9) Puebla de los Ángeles con Tlaxcala
- 10) Querétaro.⁸⁴

Antes habría de verificarse el debate por la determinación de la ubicación de la capital de la República, que será tema fundamental del capítulo próximo, así como las elecciones para el primer Presidente de la historia. El 2 de

⁸³ CARDOSO, Ciro, (coord.), *México en el siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social*. México, Nueva Imagen, 1990, pp. 70 y 71.

⁸⁴ BENSON, Nettie Lee, op. cit., p. 200.

octubre de 1824 “el Congreso declaró presidente de México, por haber obtenido la mayoría de votos de los estados, al general don Guadalupe Victoria, y vicepresidente –también triunfante en los estados–, al general don Nicolás Bravo”.⁸⁵

El proceso de federalización seguiría su marcha en los años subsecuentes. Michel P. Costeloe refiere que “los Estados que habían sancionado sus constituciones por estas fechas eran: Jalisco (18 de noviembre de 1824), Oaxaca (10 de enero de 1825), Nuevo León (5 de marzo de 1825), Tabasco (5 de febrero de 1825), Tamaulipas (6 de mayo de 1825), Yucatán (6 de abril de 1825) y Zacatecas (17 de enero de 1825). Chiapas, Chihuahua, Durango, Michoacán, Puebla, Querétaro, Occidente y Veracruz les habían seguido a finales de 1825. Guanajuato y San Luis Potosí vinieron a continuación en 1826, con Coahuila, Texas y México en 1827; todas éstas constituciones estatales pueden verse en la *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos* (3 vols., México, 1828)”.⁸⁶

“De 176 estados que componen la comunidad internacional de nuestros días, sólo las constituciones de 18 dicen establecer un Estado federal, es decir, únicamente el 11.4% de los estados contemporáneos, está organizado bajo formas federativas. Esta notabilísima minoría de estados federales, pone de manifiesto que la creación y mantenimiento de esta forma de gobierno, requiere de la existencia y de la combinación de condiciones políticas, económicas, sociales, culturales, ideológicas, psicológicas, etcétera, que es muy difícil lograr”.⁸⁷

⁸⁵ VALADÉS, José C., *Orígenes de la República Mexicana. La aurora constitucional*. México, UNAM, Coordinación de Humanidades, p. 33.

⁸⁶ COSTELOE, Michael P., op. cit., p. 40.

⁸⁷ MADRAZO, Jorge, *Reflexiones Constitucionales*, México, Porrúa, 1994, p. 109.

C A P I T U L O I I

LA CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN 1824

2.1 LA FEDERALIZACIÓN DE MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL

La erección del Estado Mexicano como Federación, fue una decisión política que está íntimamente ligada a la vida de la Ciudad de México. A partir de entonces se convierte en la capital del nuevo país, pero al mismo tiempo también se transforma en un botín de guerra entre centralistas y federalistas; entre la Federación y el Estado “Independiente Libre y Soberano” de México —al que perteneció por breve tiempo, pero tardó décadas en resignarse a cederla como asiento de los poderes federales—, así como también, entre los invasores extranjeros que durante todo el siglo XIX trataron de arrebatarla a nuestros compatriotas, como símbolo del triunfo de sus intervenciones.

Emilio Rabasa, resume los primeros años de la vida independiente de México como una época convulsa. “En los 25 años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron, como obra, un Acta Constitutiva, tres Constituciones y un Acta de Reformas, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha prohibido inventar para mover al desorden y encender los ánimos”.⁸⁸

La configuración de una República Federal y la creación del Distrito Federal parecen ser las principales concreciones jurídicas de un profundo debate entre posiciones encontradas en todos los ordenes: ideológico, político, económico y hasta religioso. La decisión de federalizar al Estado partió literalmente en dos bandos a las clases predominantes del país. La defensa de la postura para que México se estableciera como una organización centralizada —bajo el argumento discutible de que siempre había sido tradicionalmente la forma del Estado—, y que la federación resultaba una

⁸⁸ RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857*, México, Porrúa, 1991, pp. 7 y 8.

extrapolación del sistema estadounidense, –que imitábamos ilógicamente–, en el fondo ocultaba los intereses conservadores de las fuerzas reaccionarias del país que pretendían evitar la descentralización del poder, para poder seguir detentándolo con facilidad.

Alfonso Noriega en su obra *El Pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, sintetiza magistralmente las tendencias del grupo que siempre se opuso a la federalización del país: “Se oponían, radicalmente, a toda idea revolucionaria, como a la idea de la soberanía absoluta del pueblo, la democracia universal, la igualdad entre los hombres tomadas de la Revolución Francesa. Asimismo, se oponían a las innovaciones que los *progresistas* trataban de implantar en México: el régimen federalista, con independencia y autonomía de los Estados de la Federación; la igualdad política; el sufragio universal; el establecimiento de la tolerancia religiosa y la extinción de los privilegios de las clases sociales superiores, el clero y la milicia”.⁸⁹

En el capítulo anterior, se señala que durante el predominio de los aztecas, antes de la llegada de Cortés, así como después en la propia Colonia, en la organización del Virreinato, el gobierno nunca fue tan centralizado como los propios centralistas argüían. Sin embargo, desmistificando un tanto la historia, conviene tomar en cuenta que la consumación de la Independencia contiene una gran dosis de influencia de parte de los grupos económicamente dominantes de la época, y que éstos se resistían a perder sus privilegios y expectativas de control político.

Desde el momento mismo de la convocatoria para instalar las Cortes de Cádiz, como ha quedado descrito, el territorio de la Nueva España es dividido en circunscripciones territoriales para elegir a las representaciones conocidas con el nombre de Diputaciones Provinciales, las cuales gozaron de autonomía, lo cual sirvió de simiente del federalismo, por lo cual los nuevos Estados de la República no estaban dispuestos a perder su cuota de autogobierno y descentralización del poder. Federalizar al país no significó desunir lo que siempre había estado uniformemente concentrado, sino consolidar lo que se estaba desintegrando. “La adopción del federalismo en aquel momento, salvó sin duda la integridad nacional”.⁹⁰

⁸⁹ NORIEGA, Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, UNAM, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, Tomo I, p. 64.

⁹⁰ VAZQUEZ, Josefina Zoraida, *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1ª reimpresión, 1986, Tomo 2, pp. 749 y 750.

Comenta José Barragán Barragán que el Segundo Congreso Constituyente inicia sus labores legislativas bajo una atmósfera adversa y pesimista, generada por los negativos antecedentes de su predecesor que debió autodisolverse el 30 de octubre de 1823, sin haber podido constituir a la nación. El *Proyecto* que constó de 40 artículos fue arduamente discutido y su resultado el *Acta Constitutiva*, es un documento singular, que difiere totalmente del modelo estadounidense, que no crea o constituye a las Entidades Federativas, ni tampoco, según Barragán, es un documento que haya sido redactado por las provincias o Estados preexistentes y reconocidos como tales.

“Es decir, ni se trata de un pacto entre iguales, ni se trata de un documento creador sencilla y simplemente de una federación. Sino que posee los dos caracteres descritos, impuestos por las circunstancias históricas y políticas del país. El *Acta Constitutiva* se limitó a reconocer la existencia previa de varios estados, ya plenamente constituidos libres y soberanamente, con aquella libertad y soberanía que resulta de la prueba máxima de las armas y de los espíritus tensos en mantenerla, como sucedió con Jalisco, Zacatecas, Yucatán, Oaxaca. Admitió incluso, la presencia en el seno del Congreso de ciertos poderes con características diversas a la de una representación, y más propias de una verdadera delegación soberana y plenipotenciaria. Pero ese mismo documento creó e hizo, en todo el rigor de la palabra, a otros estados. Esta asamblea, en fin, compuesta de representantes y de delegados, sin importarle mucho realmente lo que ello significaba, organizó la nación mexicana, desoyendo doctrinas muy respetables acerca de la soberanía y a cerca del federalismo”.⁹¹

⁹¹ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Introducción al federalismo. (La formación de los poderes 1824)*, México, UNAM, 1978, p. 296.

2.2 LA CIUDAD DE MÉXICO EN 1824.

La Ciudad de México era al alborear la vida independiente del país la metrópoli más importante de América, pues ninguna población de la nueva potencia estadounidense o de alguna otra localidad del sur, podía comparársele en tamaño ni en esplendor. Históricamente se había venido reedificando con las riquezas provenientes de todos los confines del virreinato y habían hecho de ella una ciudad opulenta que competía, todavía, también con cualquier metrópoli europea.

Diversos historiadores describen a la ciudad como un sitio formidable. Citaremos sólo brevemente y con el objeto de poder comprender y asimilar en una dimensión más exacta, muchas de las causas por las que la capital del nuevo Estado Federal, se va a convertir en una fuente de discordia, de un sitio objeto de recelo y envidia para el resto de las provincias cuando se determina que será otra vez el asiento de los recién creados poderes. A cambio las provincias van a imponer una limitación a los derechos políticos a sus habitantes, bajo el argumento de que había que cuidar que no se desbordasen las fuerzas que en ella habitaban y se revirtieran en contra del gobierno.

Salvador Novo dice que aunque para 1824, el índice demográfico capitalino no acusaba todavía una gran concentración, desde luego la Ciudad de México ya era la ciudad más poblada del republicano territorio. Citando a Jacques Soustelle, Novo afirma que la ciudad “tendría de 80,000 a 100,000 hogares de siete personas, o sea una población total de 560,000 a 700,000 almas. Digamos que esa población era seguramente superior a 500,000 personas y probablemente inferior a 1,000,000”.⁹²

Por su parte, José C. Valadés relata respecto de la arquitectura citadina: “Algunas de sus calles se dilataban cerca de dos millas. Los inmuebles céntricos acusaban una misma altura, considerada como de tres plantas, adornados con balconerías de hierro forjado. En los patios lucían las flores. Las fuentes de las casas estaban pintadas generalmente de blanco, carmesí, carmelita o verde claro. En otros muchos se veían cubiertas con azulejos importados de los Países Bajos. Las azoteas de las fincas eran planas y algunas estaban llenas con macetas a manera de jardín.

⁹² NOVO, Salvador, “La vida en la Ciudad de México en 1824”, con la colaboración de Salvador Capistrán, *La República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento*. Obra conmemorativa de la fundación de República Federal y de la creación del Distrito Federal en 1824, México, Departamento del Distrito Federal, 1974, Volumen VIII, p. 173.

La plaza mayor escoltada por el palacio ex-vice-reinal, la Catedral, el ayuntamiento y los portales, con la estatua ecuestre de Carlos IV, daba un aspecto de grandeza, al que sólo afeaba el parían, mercado de tenderos españoles”.⁹³

Obvio resulta imaginar, que al igual que sucede en nuestros días, la Ciudad de México daba albergue a la sociedad que gobernaba al país. No sólo la clase gobernante sino también el resto de los “factores reales del poder” –parafraseando a Lasalle– tenían su asiento en la capital, pues su ubicación estratégica, por la que confluían las principales vías de comunicación hacia los principales puertos marítimos de entonces –Veracruz y Acapulco–, obligadamente generaba que los provincianos prominentes buscaran la forma de residir en ella para gozar de su bienestar social y material.

La metrópoli era también la sede del Arzobispado de México, cuyo representante constituía la más alta autoridad eclesiástica del país y en ella se encontraba edificada la catedral, gran cantidad de santuarios magníficos, monasterios y conventos, destacándose entre ellos los de Santo Domingo, San Francisco y San Agustín, que sin duda eran de los más grandes de América. Charles Macune sostiene que aunque el Arzobispado de México solamente tenía jerarquía directa sobre la organización clerical de los Estados de México y Querétaro, “el resto del país, dividido en nueve obispos, estaba subordinado en última instancia a la sede metropolitana”.⁹⁴

Este último aspecto señalado debió jugar un papel preponderante en la decisión de establecer la capital federal en la Ciudad, aunque no aparece referido en ningún debate en el Congreso Constituyente, ni es considerado como fundamental por los principales autores que se han interesado en el tema. Pero conviene recordar, que en esa época se requería del apoyo de la Iglesia para consolidar la Independencia, y que ésta era la principal potencia económica del país y tenía a su encargo muchísimas funciones del orden civil y registral. Prueba de su influencia, el artículo 4o. de la Constitución del 24 habría de establecer una religión de Estado, pues ordenaba: “La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente, católica, apostólica, romana. La

⁹³ VALADÉS, José C., op. cit., pp. 41 y 42.

⁹⁴ MACUNE, Charles W., *El Estado de México y la Federación Mexicana, 1823-1835*, Traducción de Juio Zapata, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 14.

nación le protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”.⁹⁵

Como puede deducirse, el peso político que la Iglesia Católica reflejó en la redacción del texto constitucional de nuestra primera Carta Magna, debió necesariamente también haber surtido sus efectos para influir en la decisión de que la ciudad fuese nuevamente nominada para ser la sede del poder en la naciente República. Por inferencia lógica es muy probable que la poderosa institución de la iglesia debió maniobrar para evitar que el nuevo gobierno se trasladase a otro sitio, y también, pudo ejercer una fuerte preocupación en la conciencia de los diputados del constituyente, el hecho del alto riesgo que hubiese significado la erección de la capital en otra localidad, dejando a la Ciudad de México en manos de la alta clerecía católica, sin contrapeso político.

Otro elemento que sin duda fue determinante, es el hecho de que la ciudad no sólo era una metrópoli bella y opulenta, sino que también producía importantes ingresos financieros, que resultaban indispensables para la existencia misma de la Federación recién creada. Ya hemos señalado que las principales vías de comunicación terrestres pasaban por esta ciudad y producto de tal circunstancia, funcionaba en ella la más importante aduana, donde se cobraban una parte considerable de las alcabalas del anterior gobierno virreinal y que, obviamente, el gobierno federal subrogó en sus derechos.

Lucas Alamán calculaba que los ingresos del nuevo gobierno eran limitados, puesto que “el erario federal no cuenta mas que con las rentas de Méjico y su Distrito y los productos de las aduanas marítimas, reducidos a menos de la mitad, por estar aplicada la mayor parte al pago de los dividendos de la deuda exterior y a los fondos del crédito público, de donde resulta que el gobierno general está en la imposibilidad de cubrir las precisas atenciones del servicio público, y a pagar los intereses de la deuda nacional”.⁹⁶

Alamán es reconocido ampliamente por sus conocimientos bastos en materia financiera y hacendaria, más allá de sus tendencias ideológicas, y es por eso que llama a la reflexión su afirmación, que para 1824, el problema del pago de la deuda pública ya constituía una seria preocupación gubernamental. Esto es, a sólo tres años de la consumación de la independencia, México como

⁹⁵ ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Derecho constitucional mexicano*. 2ª ed. México, Trillas, 1990, p. 44.

⁹⁶ ALAMÁN, Lucas, *op. cit.*, p. 557.

nación libre y supuestamente soberana, ya cargaba sobre sus hombros el peso agobiante –como hasta la fecha– del endeudamiento externo.

Nunca ha quedado totalmente claro si la deuda pública contraída a esa fecha tuvo su origen como pago indemnizatorio por el reconocimiento de la independencia por parte de las naciones europeas –de España, fundamentalmente–, o bien, por concepto de empréstitos para financiar las primeras operaciones que generó el establecimiento del nuevo gobierno republicano; pero, en cualquier caso, queda claro que la Ciudad de México fue un factor clave en la generación de ingresos para garantizar la viabilidad institucional del nuevo Estado Mexicano, razón por la cual Torcuato di Tella, sostiene que para “consolidar la naturaleza del federalismo de México, fue nacionalizada la Ciudad de México”.⁹⁷

Se requería fortalecer la decisión de federalizar al país y consolidar las instituciones nacientes, por lo tanto, era indispensable que el gobierno tuviera solvencia económica y la metrópoli era una fuente cierta y accesible. Se calcula que en materia de rentas interiores, la ciudad rendía anualmente más de 2,000,000 de pesos, que era una cantidad muy importante para las tareas que se tenían proyectadas.⁹⁸

El aspecto del financiamiento indispensable para la buena marcha del gobierno, fue uno de los pocos tópicos en que se tuvieron coincidencias entre los bandos conservadores y liberales. McGowan cita a Fray Servando Teresa de Mier, quien deja la sospecha de que en las discusiones sobre el tema, hubo preponderancia de las razones económicas sobre las de índole político, pues al referir las palabras del célebre diputado constituyente, deja sembradas las insinuaciones respectivas, cuando afirma: “Proponíamos un gobierno federal en el nombre, y central en la realidad”. O también, “dicho de otra manera, ¿Quién se iba a quedar con la ciudad que producía más ingresos a la hacienda pública?”⁹⁹

⁹⁷ TELLA, Torcuato S. Di, op. cit., pp. 169 y 170.

⁹⁸ BRISEÑO SENOSIAN, Lillian, op. cit., p. 259.

⁹⁹ MCGOWAN, Gerald Louis, *El Distrito Federal de dos leguas, como el estado de México perdió su capital*, México, El Colegio Mexiquense, 1991, p. 16.

2.3 LA CIUDAD DE MÉXICO COMO DISTRITO FEDERAL. WASHINGTON COMO MODELO A SEGUIR

La adopción de unas formas de Estado y de gobierno tan radicalmente distintas a las que imperaban en esa época, fundamentalmente en Europa, así como también para las conciencias conservadoras nacionales, generaron reacciones diversas, llegando incluso a la violencia. Un argumento reiterado, –y que al paso del tiempo, se observa simplista– fue el de calificar a los Congresos Constituyentes que habrían de conformar la Constitución de 1824, como imitadores del ejemplo estadounidense, de manera extralógica.

El siglo XIX no conocía, salvo el ejemplo de los Estados Unidos, claro, ninguna otra forma de gobierno que la monarquía absolutista. Ya había quedado atrás el destello democrático de la Revolución Francesa, sepultado por los excesos del asambleísmo y el advenimiento al poder de una nueva tiranía imperial que encarnaba Napoleón Bonaparte, y tanto, las casas monárquicas así como también el Vaticano veían con sumo recelo cualquier brote de nuevas inquietudes originadas por los conceptos de la soberanía popular y la democracia.

De igual forma, la comunidad internacional no reconocía ninguna otra forma de Estado que la unitaria o centralizada, con excepciones eventuales motivadas por confederaciones ocasionales de origen casi siempre del orden bélico y estratégico.

La aportación de los Estados Unidos al establecer un gobierno encabezado por un ciudadano, electo democráticamente y por un periodo determinado, controlado por otros dos poderes independientes con tareas específicas, como son legislar y juzgar; acotado también territorialmente por gobiernos locales autónomos en lo tocante a su régimen interior, pero unidos mediante un pacto federal, y todo ello garantizado mediante una ley suprema llamada Constitución, era una influencia imposible de esquivar, pues son hoy en día, las reglas para la organización del Estado liberal contemporáneo.

Además, la fuerza internacional que políticamente ya ejercía Norteamérica, era una carta que México estaba jugando para contrarrestar las ambiciones de predominio europeo y resulta totalmente comprensible que nuestros constituyentes voltaran hacia el norte para buscar salidas alternas

para construir un nuevo gobierno y desterrar las formas políticas que se impusieron durante los tres siglos del virreinato.

En noviembre de 1823, se presentó ante el Congreso Estadounidense, el ministro de relaciones Mr. Henry Clay, para externar la opinión favorable del Presidente de esa nación para reconocer plenamente a México como país soberano e independiente.¹⁰⁰ Este respaldo político y seguramente también financiero, constituye otra nota de influencia respecto de la supuesta “anglomanía”, de nuestros constituyentes.

Accesoriamente a la adopción del sistema federal se ubica el establecimiento de la idea de asentar a la sede de sus poderes en una circunscripción territorial denominada “Distrito Federal”. El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia define el vocablo distrito (del latín *destrictus*, de *distringere*, separar) como: *Cada una de las demarcaciones en que se subdivide un territorio o una población para distribuir y ordenar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, o de las funciones públicas, o de los servicios administrativos.*

En términos de los derechos constitucional y administrativo, cuando dentro del concepto de forma de Estado se refiere al Distrito Federal, es “aquel territorio que, dentro de un sistema federal sirve de asiento para los poderes de la Unión, los que ejercen, con exclusión de cualquier autoridad estadual, las funciones propias al gobierno local de esta entidad. El orden jurídico que rige en la entidad es de carácter federal y, en consecuencia, carece de autonomía constitucional”.¹⁰¹

La raíz etimológica del término que originalmente utilizaron los constituyentes vecinos del norte, denota la influencia que a su vez ellos recibieron de la cultura latina, pues en el derecho consuetudinario anglosajón no existe referencia alguna al respecto, así que podemos sostener que nunca ha sido posible a lo largo de la historia –y menos en nuestros días con las telecomunicaciones y la informática– lograr originalidad plena, sino por el contrario, en materia del desarrollo de las ciencias sociales, el proceso de evolución de la sociedad ha sido un sendero prolongado, edificado sobre experiencias pasadas y actualizado de acuerdo a las necesidades siempre

¹⁰⁰ ALCARAZ, Ramón. et. al. *La guerra entre México y los Estados Unidos*. 3ª ed., México, Siglo XXI, p. 13.

¹⁰¹ OSORNIO CORRES, Francisco Javier, “Aspectos Jurídicos del Distrito Federal Mexicano”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie. Año XXI, núm. 62, mayo-agosto 1988, p. 775. Cita del Libro de Joel Carranco Zúñiga, *El Distrito Federal en el sistema jurídico mexicano*. UNAM. México, Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho, 1966, pp. 8 y 9.

cambiantes de los conglomerados humanos. Un proceso de cambio, no necesariamente siempre evolutivo, pero difícilmente original, pues el actor principal que integra a la sociedad, al parecer nunca cambia y comete los mismos errores: el hombre.

El proceso constituyente estadounidense para resolver el problema del asiento de los poderes federales, no estuvo excepto de tropiezos y dificultades y casualmente presenta ciertas similitudes con nuestra realidad política de esa época. Una decisión tan trascendente como la de situar el centro de operación del poder, desde luego concitó muchas controversias y luchas políticas, así como conflictos de índole económico. Arnaldo Córdova cree que la solución de ubicar a la capital vecina en Washington, obedeció a una consideración que se orientó al hecho de alejar la sede del poder político del poder económico que era –y sigue siendo– Nueva York, “Maryland y Virginia ceden este territorio al distrito de Columbia”.¹⁰²

Manuel González Oropeza, en su obra *El federalismo*,¹⁰³ desarrolla una detallada investigación sobre el establecimiento del Distrito de Colombia en los Estados Unidos, y nos señala los pormenores y la problemática que revistió el proceso de su erección. Explica que dentro del texto de los artículos que dieron origen a la Confederación, no se tomaron las providencias para el establecimiento de una sede permanente, “de tal suerte que el único órgano de gobierno de la Confederación fue itinerante durante el periodo de su funcionamiento”.¹⁰⁴

El artículo 9o. de la Confederación, del 1o. de marzo de 1781, disponía en su último párrafo, que “el Congreso de los Estados Unidos podrá aplazar sus sesiones para cualquier fecha, dentro del año y en cualquier lugar dentro del territorio de los Estados Unidos”.¹⁰⁵

Si bien no existieron inicialmente problemas con tal situación, salvo los relativos a la formalidad y protocolo, éstos surgen –de acuerdo a la investigación de González Oropeza– cuando estando reunido el Congreso en Filadelfia, se presentó una ruidosa manifestación de reclutas, que al protestar por la falta de pago oportuno de sus haberes militares, interrumpieron los trabajos de la asamblea deliberativa. Una comisión especial solicitó a las

¹⁰² CORDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Editorial Era, 1972, p. 131.

¹⁰³ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El Federalismo*, UNAM, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 68.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ MOYANO PAHISSA, Ángela y VELASCO MARQUEZ, Jesús, *EUA. Documentos de su historia política I*, 1a. ed., México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1988, p. 252

autoridades locales su intervención, misma que no fue prestada, bajo el argumento de que sólo intervendrían si se presentase violencia.

Los artículos de la Confederación habían venido a ser, durante el periodo que comprende los años de 1781 a 1789, una especie de Constitución. Los trabajos legislativos que se verificaban en lo que se llamó la Convención de Filadelfia no eran cualquier cosa. En ella concurrían personalidades como Washington, Franklin, Hamilton, Madison, Morris, Pinckney, King, Langdon, Gilman, Fitzsimons, Dickinson, etcétera, y, “lo que era una reunión de representantes de los Estados para modificar los artículos de la Confederación, se convirtió en una asamblea constituyente, autoerigida en representante popular, dispuesta a establecer una república federal comprensiva de la totalidad de los Estados”.¹⁰⁶

La falta de jurisdicción y la interpolación de facultades entre los poderes federales y locales, rápidamente encontraron propuestas de solución definitivas. El asunto de encontrar asiento a los órganos federales, con independencia de cualquier injerencia de índole local, se convirtió en un tema vital y muy debatido. George Mason, sostuvo la conveniencia de que el texto constitucional proscribiera que la sede federal se estableciese dentro de alguna capital de cualquier entidad federativa, bajo el argumento de que de esta manera se prevenirían controversias entre las diversas competencias además, se evitaría que la convivencia jurisdiccional entre las legislaturas –nacional y estatal– le diera un “tinte provincialista” a las deliberaciones del Congreso Federal.¹⁰⁷

El tema a discusión para determinar el sitio de ubicación de la capital del país lo trasladan los constituyentes a la responsabilidad de la primera Legislatura Federal, como órgano constituido, mediante un acuerdo expreso en la sesión del 11 de agosto de 1787, que decía “...El Congreso determinará desde su primera sesión sobre el lugar en el cual serán conducidas las futuras sesiones”.¹⁰⁸

Sin embargo, la Convención Constituyente limitó la decisión legislativa, imponiéndole la obligación de encontrar un lugar que comprendiese una

¹⁰⁶ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y MELLADO PRADO, Pilar, *Sistemas Políticos Actuales*, 1a. reimpresión, España, Centro de Estudios Ramón Areces, 1995, p.63.

¹⁰⁷ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, op. cit., p. 70.

¹⁰⁸ MADISON, James, *Journal of the Federal Convention*, reimpresión 1893, Albert, Scott y Col. Chicago., p. 68, citado por Manuel González Oropeza en su libro *El federalismo*, *Ibidem*.

superficie de diez millas cuadradas y que obligatoriamente habría de denominarse *Distrito Federal*.

El 17 de septiembre siguiente, fue firmado el proyecto de Constitución.¹⁰⁹ El artículo I, sección 8a., cláusula 17, determinó como facultad del Congreso Nacional la de: “legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Distrito que no podrá ser mayor que un cuadrado de diez millas por lado que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos Estados y la aceptación del Congreso, y para ejercer una autoridad semejante sobre todos los terrenos que se adquieran con anuencia de la legislatura del estado en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios”.¹¹⁰

La guerra civil que posteriormente sufrirían los estadounidenses, reflejaría el alineamiento entre los estados del norte frente a los del sur y sus primeros conflictos surgen quizás, desde la discusión de temas como el que nos ocupa. La decisión definitiva para ubicar al Distrito Federal tuvo que ser la selección de un sitio neutral, ubicado equidistantemente entre ambas fuerzas y en un lugar ignoto, que no polarizara ninguna preferencia, que fue el Distrito de Columbia.

Sostiene Manuel González que “se ha mencionado que la ubicación del Distrito Federal se debió a la preferencia de George Washington por situarlo a orillas del río Potomac, cuyos afluentes daban el agua necesaria para su hacienda en Monte Vernon, Virginia. No obstante, dicha ubicación tuvo que ser objeto de compromiso entre las facciones políticas representadas por Thomas Jefferson y James Madison por un lado, y Alexander Hamilton por el otro. Aparentemente dicho compromiso se dio en 1790 cuando, a cambio de cierto apoyo en el Congreso para la creación del Banco Central de los Estados Unidos, ideado por Hamilton, se aceptó ubicar el lugar de la sede en el terreno que ahora ocupa la ciudad de Washington. Como tal se decretó el 16 de julio de 1790.”¹¹¹

Respecto de los derechos políticos de los futuros habitantes de lo que vendría a ser la capital de la Unión, Madison establece –para no apartarse del espíritu demócrata e igualitario que filosóficamente había inspirado los

¹⁰⁹ JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, *Los Regímenes políticos contemporáneos*. 2a. reimpresión de la 6a. ed., Madrid, España, Tecnos, 1990, p. 411.

¹¹⁰ HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John, *El federalista*. Traducción de Gustavo R. Velasco, 5ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 390.

¹¹¹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, op. cit., p. 71.

trabajos constituyentes— una promesa política, que aún a la fecha no se cumple. Para el gobierno de la sede federal pronosticó: “Un cuerpo legislativo municipal para fines locales, derivado de sus propios sufragios, se autorizaría, por supuesto”.¹¹² Los derechos políticos de los residentes del Distrito de Columbia —a la fecha— todavía no han sido vindicados, pues los poderes federales siguen decidiendo sobre casi la totalidad de los asuntos de índole local, pero ello será tratado en esta misma investigación en otro capítulo más adelante.

Aunque parezca paradójico, los procesos constituyentes para la elección del sitio en que habrían de establecerse los distritos federales, tanto en Estados Unidos como en nuestro país, en 1824, presentan —a nuestro parecer— algunas similitudes, que nos permitimos puntualizar:

1. En el texto original de ambas Constituciones, no se señala expresamente el lugar donde debería erigirse el Distrito Federal.
2. En ambos casos, se transfiere la decisión de determinar la ubicación del DISTRITO FEDERAL, al Congreso de la Unión como Poder Constituido. (Aunque de hecho, en México el mismo cuerpo constituyente asume la facultad, excediéndose legalmente, porque lo estableció inclusive ya promulgada la Constitución, pero eso lo trataremos más adelante.)
3. En ambas circunstancias políticas, se determina la ubicación de la capital federal, sobre una superficie territorial acotada. En México originalmente se decretaron dos leguas (unos 220 kms²) y en Estados Unidos se dispusieron diez millas cuadradas.
4. En los dos procesos constitutivos imperó el criterio geográfico de establecer a los poderes federales en una zona “céntrica”.
5. La decisión final se asumió en ambos países, más por criterios económico-políticos, que por otros de carácter geográfico-estratégicos, y;

¹¹² CALDWELL GAYLON, L. y LAWRENCE, Robert M., *Teoría y práctica del gobierno actual de los Estados Unidos*, México, Editorial Diana, 1972, p. 8.

6. Cuando en ambas latitudes se trató el tema de los derechos políticos de los capitalinos, en los dos casos se ofertaron el establecimiento de gobiernos locales democráticos, que después se escatimaron.

2.4 LA CIUDAD DE MÉXICO COMO PARTE INTEGRANTE DEL ESTADO DE MÉXICO Y LOS EFECTOS POLÍTICOS DE SU ESTABLECIMIENTO COMO DISTRITO FEDERAL

Como quedó asentado en el capítulo I de la presente investigación, al consumarse la Independencia de México, el país presentaba una confusión política en lo relativo a su división territorial. Por un lado, subsistía la costumbre de la conformación de la estructura gubernamental virreinal en Intendencias, y por otro lado, se encontraba arraigada en las conciencias libertarias, la división política de las Diputaciones Provinciales. “La división por intendencias databa de 1786, siendo una de ellas la de México, que comprendía los actuales estados de México, Querétaro, Morelos, Hidalgo, la mayor parte de Guerrero y el Distrito Federal. La división por diputaciones provinciales era más reciente: se había establecido en la Constitución gaditana de 1812. Las diputaciones provinciales podían abarcar una o más intendencias”.¹¹³

Cuando se convoca a las colonias americanas para que acreditasen diputados en su representación a las Cortes de Cádiz, la Diputación Provincial de la Nueva España no comprendía todo el virreinato, sino sólo a las provincias que abarcaba la anterior Intendencia de México y algunas otras más. Esta institución, que era una especie de Cámara de Diputados o Cabildo, siguió funcionando durante la última etapa del proceso de independencia, su consumación, la aventura imperial iturbidista y hasta el periodo preconstitucional.

Es en esta época, al triunfo de la causa de la Independencia, cuando se establecen las convocatorias, primero para elegir diputados constituyentes y luego a la constitución de los Estados, una vez decidido el camino hacia la Federación, que el Estado de México considera como propia a la Ciudad de México, la declara su nueva capital e instala sus poderes en ella.

¹¹³ JARQUÍN, Ma. Teresa y HERREJÓN PEREDO, Carlos, *Breve historia del Estado de México*. 1ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 86.

Para efectos meramente jurisdiccionales, la ciudad había formado parte, –como ya se dijo– de la Intendencia y luego de la Diputación Provincial, ambas llamadas de México, pero conviene recalcarlo, siempre considerada como la capital del Virreinato. Pero, al surgir la forma federal del Estado mexicano, la inercia organizacional genera que la nueva entidad federativa asuma a la metrópoli como de su propiedad.

Como ya quedó demostrado, una vez que se inclinó la voluntad política por la Federación, las antiguas Diputaciones Provinciales comenzaron a convocar a elecciones y a instalar sus correspondientes legislaturas constituyentes, con lo que se relevarían a estos órganos. En el caso del Estado de México, la asamblea constituyente se instaló el 2 de marzo de 1823 y se erigió como Estado Libre e Independiente, el 20 de diciembre siguiente.¹¹⁴

El 2 de marzo de 1824, “se instaló con gran ceremonia en el salón de juntas del ayuntamiento de la Ciudad de México, la Legislatura Constituyente del Estado de México, acompañada de un *Te Deum* en la Catedral y salvas de la artillería. El coronel Melchor Múzquiz, jefe político superior, cedió la silla al doctor Francisco Guerra, presidente de la legislatura, y extendió sus felicitaciones a nombre de la Diputación Provincial saliente. Entonces la legislatura designó a Múzquiz gobernador interino del Estado y aprobó un plan para la organización provisional del mismo”.¹¹⁵

La federación original de México, se conformaba de diecinueve Estados, y sin lugar a dudas –pues en ello coinciden unánimemente los investigadores– el Estado de México era el más importante, populoso y poderoso, lo cual le habría de costar muy caro.

Al surgimiento de la vida republicana, el Estado de México abarcaba una superficie territorial de aproximadamente 100,000 kilómetros cuadrados. “Dentro de su territorio vivían aproximadamente 1 300 000 personas o sea el 21% de los 6 204 000 habitantes de la república en 1824. El segundo, tercero y cuarto estados más populosos eran, respectivamente, Puebla con 750 mil habitantes, Jalisco con 650 mil y Oaxaca con 600 mil. La Ciudad de México, capital del estado, era también la residencia del gobierno nacional y la ciudad más grande en el hemisferio occidental. La metrópoli tenía una población de

¹¹⁴ BENSON, Nettie Lee, *op. cit.*, p. 207.

¹¹⁵ JARQUÍN, Ma. Teresa y HERREJÓN PEREDO, Carlos, *op. cit.*, p. 87.

aproximadamente 168 mil habitantes en 1824. Humboldt calculaba la población de la ciudad en 1803 en 135 mil o 140 mil habitantes”.¹¹⁶

Decíamos que la desproporción política y económica del Estado de México habría de ser sufrida a un alto costo por esta entidad, porque los demás Estados lo veían con recelo y desconfianza y empezaron a tratar de debilitarlo. El pretexto político que encontraron, además de su dimensión, fue que en esa “provincia, sin embargo, la mayoría de las fuerzas, si no los sentimientos, eran leales a Iturbide”.¹¹⁷

El factor más importante de discordia fue, sin duda, el apoderamiento de la Ciudad de México como capital de su Estado. Las rentas que producía la ciudad fueron acaparadas por las nuevas autoridades estatales, y según sus críticos, no fueron aplicadas en beneficio de la nueva República. Lorenzo de Zavala señala que en los tres años en que las autoridades de ese estado habían gobernado durante la era republicana, se concentraron exclusivamente a la Ciudad de México y no hicieron ninguna mejora al resto de su jurisdicción “los caminos estaban abandonados, las escuelas recibían pocas mejoras y ningún establecimiento literario se proyectó”.¹¹⁸

Tadeo Ortiz de Ayala consideraba –refiriéndose a la dimensión del Estado de México– que en una superficie de casi 6,000 leguas cuadradas y con una población sumamente desnivelada, “la Federación debe buscar; y no sería pernicioso, sino muy útil a sus habitantes, inclinarse a formar dos estados designados por la naturaleza de su topografía y los intereses futuros de su comercio y civilización”.¹¹⁹

La presión que se ejerció sobre el Estado de México dio como resultado una larga serie de desmembraciones territoriales a lo largo de todo el siglo pasado. La separación forzada de la Ciudad de México no fue la única pérdida territorial que habría de sufrir. McGowan las enumera, “la separación jurídica de Querétaro (1821-1824), del Distrito Federal (1824), Guerrero (1841-1849), Hidalgo (1862-1869), Morelos (1862-1869) y Capulalpan (1862-1871) de su territorio original, así como la erección constitucional del Estado del Valle de México que, desde la Constitución de 1857 y confirmado por la Constitución

¹¹⁶ MACUNE, Charles W., op. cit., pp. 7, 12 y 13. Los cálculos de Macune son inferiores a los que sostiene Jacques Soustelle y que cita Salvador Novo, quienes asumen que la población era superior al medio millón de habitantes. Ver cita bibliográfica 92.

¹¹⁷ Idem, pp. 15 y 16.

¹¹⁸ ZAVALA, Lorenzo, (DE), *Obras el historiador y el representante popular. Ensayo crítico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, 1ª ed., México, Porrúa, 1969, p. 318.

¹¹⁹ ORTIZ DE AYALA, Tadeo, op. cit., p. 70.

de 1917, puede volverse realidad. De manera general, entre 1824 y 1871, el Estado de México perdió 86,521 km² de sus 107,619 originales y una población superior a 930,000 habitantes”.¹²⁰

Pero ninguna de estas cercenaduras habría de dolerle tanto como la expropiación de la Ciudad de México. La reacción fue contundente, tenaz y además muy prolongada, y en ningún otro caso fue tan disputada como en esta ocasión. El 22 de agosto de 1823, el Congreso determinó la consideración como provincia a los partidos de San Juan del Río, Cadereyta y Querétaro, con independencia del Estado de México y los artículos 7o. del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, así como el 5o. de la propia Constitución, incluyen ya a Querétaro como Estado, y por ende, parte integrante de la Federación.¹²¹ La reacción de las autoridades mexiquenses fue muy moderada y su oposición casi inexistente.

Las propias autoridades estaban conscientes de la dificultad que representaba ejercer actos de gobierno con eficiencia y eficacia en una superficie que comprendía desde las Huastecas hasta el Pacífico, pero la reacción cuando la Federación le privó de la metrópoli fue totalmente inusitada. No era lo mismo acceder a la independencia de lo que se constituyó después como el Estado de Querétaro, a conformarse con privarle de su capital, que además era la ciudad más grande e importante de México, y por que no, repetimos, también del continente americano, en esos tiempos.

La determinación de la sede del Distrito Federal, deterioró seriamente las relaciones entre el Estado de México y los Poderes Federales. El Congreso del Estado se reunió y discutió en sesiones verificadas durante los meses de octubre y noviembre de 1824, cual debería ser su postura. El 21 de octubre se aprobó una “reclamación fuerte” en contra de que su capital les fuese despojada, para serlo de la Federación. Posteriormente, el 23 dirigió una comunicación a los otros Estados de la federación para hacerles una “exposición de los motivos”, por los que a su parecer debería desestimarse la idea. Luego, el 27 continuó su estrategia de defensa y reclamación apoyándose con un manifiesto del Ayuntamiento de la Ciudad de México, y el 12 de noviembre envió al Congreso Constituyente una segunda “exposición” en contra la inminente presentación del dictamen que decidiría definitivamente la erección del Distrito Federal en la Ciudad de México. Amenazaron con “resistir hasta morir”, con la “guerra civil”, pues “la

¹²⁰ MCGOWAN, Gerald Louis, op. cit., p. 11.

¹²¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*. 16ª ed., México, Porrúa, pp. 154, 155 y 168.

propuesta era injusta, inoportuna, sin objeto y sin motivo”, por lo cual se proclamó un “jamás consentirá”.¹²²

Convencidos de que sus reclamaciones de carácter históricas, éticas, y hasta las que intentaban conmover el espíritu revolucionario de los constituyentes resultaban infructuosas, ante la fuerza mayoritaria de los fundamentos que la Federación en su conjunto hacía valer como derecho legítimo de encontrar asiento a los poderes comunes, y además, ante la convicción manifiesta y generalizada, –aunque no reconocida expresamente por los representantes de los otros Estados–, de que el Estado de México era una entidad desequilibradamente poderosa, la representación mexiquense intentó hacer valer su inconformidad por la vía de los argumentos jurídicos, en contra de las irregularidades procedimentales que se pasaron por alto en la consagración de la Ciudad de México como Distrito Federal.

McGowan, quien es uno de los investigadores que más ha profundizado en el estudio de la historia del Estado circunvecino del Distrito Federal, identifica cinco argumentaciones legales fundamentales que las autoridades agraviadas pretendieron hacer imperar.

1. En primer lugar, el elemento jurídico de mayor peso fue la falta de facultades de orden legal del Congreso Constituyente para elegir el lugar en donde establecer al Distrito Federal. La Constitución de 1824 ya había sido promulgada desde hacía varias semanas,¹²³ y en un sentido estrictamente formal, la misión del Congreso Constituyente debería haber cesado para dar lugar a los poderes constituidos. La voluntad constituyente había dispuesto que sería facultad del Congreso de la Unión decidir en donde deberían de establecerse los poderes federales, es decir, las Cámaras de Diputados y de Senadores de la primera legislatura, en ese orden de ideas, tendría que resolverlo. Sin embargo, las condiciones políticas del momento, la efervescencia e intranquilidad que generó la decisión de crear un sistema federal, las presiones extranjeras, etcétera, no permitieron la disolución del constituyente y este continuó legislando como si fuese un Congreso ordinario para tratar de consolidar su obra.

El Estado de México, y no sin razón, demandó la nulidad de la decisión que determinaba la expropiación de su capital y exigió que ésta volviese a ser estudiada por la próxima legislatura, confiando en que “no sería admitido

¹²² MCGOWAN, Gerald Louis, op. cit., pp. 29, 30 y 31.

¹²³ El 4 de octubre de 1824, fecha de su promulgación.

por el futuro Congreso, porque en el Senado se consagraban los principios fundamentales de igualdad entre los estados y de la revisión legislativa”.¹²⁴

2. La segunda objeción en contra de la determinación, se refería a que se había utilizado un procedimiento inadecuado para conformar al Distrito Federal, pues su separación del Estado de México para constituir a otra entidad federativa –que si bien no sería un estado, si se constituía como un territorio autónomo– lo cual era equiparable a lo que disponía el artículo 50, fracción VII de la Constitución ya vigente, pues significaba –según su postura– erigir otro Estado dentro de los límites de los que ya existían y, por lo tanto, se necesitaba obligatoriamente de “la aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes en ambas cámaras y la ratificación de igual número de las legislaturas de los demás estados de la federación”.¹²⁵ La votación para aprobar el dictamen recurrido había sido por mayoría simple y ante una sola instancia, también objetada: el Congreso Constituyente, actuando en asuntos ordinarios de carácter legislativo.
3. El tercer argumento de igual peso, según McGowan, se refería a la violación del principio de igualdad, pues se condenaba a más de 160,000 habitantes que en esa fecha tenía la Ciudad de México,¹²⁶ a la pérdida de sus derechos políticos, pues se les privaba de la facultad de elegir autoridades gubernativas de orden local, así como a participar en comicios para escoger Presidente de la República, diputados de representación proporcional, senadores y Presidente de la Suprema Corte de Justicia, que en ese entonces también era elegible. “Esto sería dar un golpe mortal a la libertad e igualdad que se sanciona, y contrariar al sistema adoptado ...los mexicanos –habitantes de la Ciudad de México– no merecen tal tratamiento ni semejante esclavitud. Los habitantes de la capital entraron en el pacto federal bajo el concepto de que habían de ejercer los derechos políticos en toda su plenitud; esto... no puede tener efecto si México ha de ser ciudad federal”.¹²⁷

En este punto, tanto las autoridades del Estado de México como las del Ayuntamiento de la ciudad, insistieron en que en una determinación que tanto perjuicio le paraba, el pueblo de la metrópoli no había sido

¹²⁴ MCGOWAN, Gerald Louis, op. cit., p. 31.

¹²⁵ Idem, pp. 31 Y 32.

¹²⁶ Nuevamente existen diferencias sustanciales en los cálculos demográficos, a menos que Macune y MCGOWAN se refieran a ciudadanos y no a habitantes, pues la cifra es baja.

¹²⁷ MCGOWAN, Gerald Louis, op. cit., p. 32.

consultado, a pesar de que era el directamente afectado. Aunque el propio Ayuntamiento capitalino era partidario de segregarse del Estado vecino, pareció entender que a pesar de la ventaja de ya no tener a los poderes de dicha entidad, que se mantenían casi a sus expensas, el nuevo régimen jurídico consideraba a la ciudad como si fuese un simple territorio, lo que le representaba una grave disminución en el ejercicio de sus derechos políticos y, “que en cuyo caso perdería su voto a la Presidencia de la Federación y se vería privada de representación en el Senado”.¹²⁸

Cuando estos razonamientos empezaron a permear en la prensa, algunos diputados salieron a la defensa de su determinación. Por ejemplo, Ortiz de la Torre sostenía que los habitantes de la ciudad preferían pertenecer a la capital nacional y perder sus derechos políticos, a tenerlos y perder la ocasión de vivir en la capital. El diputado Gómez Farías señaló que el Distrito Federal no estaría sin representación pues, como territorio, por lo menos tendría un diputado, “de hecho, estas actitudes evadían la solución e ignoraban el problema”.¹²⁹

4. El cuarto argumento jurídico se refería, muy reiterativamente, al hecho de que los poderes de un Congreso Constituyente concluyen necesariamente con la promulgación de la tarea que democráticamente le fue conferida por el pueblo, que es precisamente elaborar la Constitución, y por lo cual ya no tenía facultades para seguir legislando.
5. La quinta objeción era de tipo reglamentario y contradictorio. Se refería al debate sobre el establecimiento de los poderes federales en la ciudad de Querétaro, “al término del cual se había declarado sin lugar a votar y sin devolución a comisión, por lo que no se podía volver a debatir el mismo asunto del lugar de residencia en una misma sesión”.¹³⁰

La desesperación de las autoridades mexiquenses no les permitía ver con claridad que era una inconsistencia a sus anteriores argumentos de violación. Reclamar la posición del Congreso respecto de Querétaro, que hasta hacía poco también era parte de su territorio y respecto del cual no reclamaba reivindicación alguna, demostraba que básicamente los movía la ambición por conservar la metrópoli. Por otra parte, se planteaban defectos procesales legislativos de una discusión que de origen, ellos mismos demandaban su

¹²⁸ TELLA, Torcuato S. Di, op. cit., p. 170, citado por FERRER MUÑOZ, Manuel, op. cit., p. 165.

¹²⁹ MCGOWAN, Gerald Louis. Op. Cit, p. 39.

¹³⁰ *Ibidem* p. 33.

nulidad por falta de competencia del órgano deliberativo, lo cual, en el fondo más que ayudar a su causa, debilitaba sus planteamientos.

Los argumentos y lamentaciones mexiquenses no surtieron efectos. Privaban en el ánimo de los constituyentes hondas preocupaciones para consolidar al Estado republicano, que no les permitían detenerse a reflexionar sobre los intereses particulares y discutibles de una de las entidades, cuyos diputados actuaban, si bien mayoritariamente, no de manera unánime en las votaciones de la propia Asamblea Constituyente.

No existía apoyo generalizado ni simpatías amplias respecto del supuesto derecho del Estado de México sobre la metrópoli, pues la ocupación de éste sobre la ciudad era un hecho reciente, más producto de la casualidad que de la tradición. La consumación de la Independencia y los problemas generados por la ambición iturbidista, distrajeron la atención respecto del efecto que tendría la transformación de las antiguas Diputaciones Provinciales en las nuevas entidades federativas constitutivas de la República y, por ende, la apropiación de la capital del virreinato, con todas sus implicaciones y riquezas, dentro de la configuración política de un Estado, porque la ciudad era considerada como patrimonio común y ello quedó manifiesto en el Constituyente.

Tampoco pasaba desapercibida la enorme desproporción que tendría el Estado de México sobre el resto de las partes contratantes del pacto federal, si hubiese conservado a la metrópoli. Ello confirmó el temor, los celos y las envidias que le restaron apoyo a la defensa jurídica de las autoridades locales en contra de la restitución de la ciudad al patrimonio nacional.

Las implicaciones políticas y económicas que representaba mudar a la capital federal hacia otra ciudad fueron largamente debatidas en el Congreso, su análisis será profundizado más adelante, pero la ciudad concitaba demasiados elementos favorables a la circunstancia republicana, que fueron predominantes y de un enorme peso político, ya que obligaron a una decisión inalterable, prueba de ello es que coincidieron en tal determinación la mayoría de los más prominentes diputados presentes, tanto de la corriente centralista como de la liberal o federalista.

Aunque algunos de sus planteamientos jurídicos eran impecables, las circunstancias políticas que privaban y la falta de consenso mayoritario impidieron siquiera una revisión del caso. A lo más que llegaron fue a que se decretara su derecho a recibir un pago compensatorio —del cual no hay

constancia de que se haya llegado a efectuar– y un reconocimiento tácito de sus razones a la hora de emitir el dictamen resolutivo respecto de la conversión de la Ciudad de México en Distrito Federal.

En cuanto se aprobó el artículo 1o. del dictamen, los diputados Venegas, Gutiérrez, Valle, e Izazaga, que habían votado a favor de la creación del Distrito Federal, propusieron: “Esta resolución no surtirá sus efectos hasta que el Congreso general dicte una ley orgánica para el gobierno del Distrito Federal, declare la parte que sus naturales y vecinos han de tener en la representación nacional, arregle sus demás derechos políticos y señale al Estado de México la indemnización que sea justa. Extraña proposición, sobre todo viniendo de los diputados que habían votado a favor de la creación del Distrito Federal; con ella reconocían lo bien fundado de los argumentos del estado, del Ayuntamiento y de los diputados que habían votado en contra. Esta proposición se discutió el 12 de noviembre”.¹³¹

Es importante recordar que los sentimientos de pertenencia locales y aun los nacionales estaban todavía incubándose, y que en nuestra historia surgieron primero las instancias jurídicas que dieron origen al Estado Federal más que a una verdadera integración sociológica. Los intereses del Estado de México tuvieron además la característica de no ser defendidos unánimemente ni por sus representantes ante el Constituyente, y esto fue observado por los demás diputados. Es más, los comportamientos de la diputación mexiquense durante los Congresos Constituyentes fueron siempre criticados por su ambigüedad y por su carácter siempre conservador y de tendencia centralista, lo que obviamente también tendría que pesar al final.

Macune demuestra que la convocatoria a un nuevo Congreso que terminara la Constitución, fue aprobada con 71 votos a favor y 33 en contra, de los cuales, los diputados mexiquenses votaron la propuesta 13 contra siete, y se rumoraba que muchos de ellos amenazaron con abandonar el Congreso. Se opusieron también significativamente al establecimiento de los gobiernos estatales que algunas Diputaciones Provinciales empezaron a realizar, sin esperar a que el nuevo Congreso siquiera lo discutiera y menos lo aprobara, como en Jalisco, o bien lo que acontecía en Zacatecas, Oaxaca y Yucatán.

Cuando en el segundo Congreso se votó el término “federal”, de los 10 votos en contra, la mitad fueron anotados entre los integrantes de la provincia de México y respecto de la definición a las entidades como “Estados libre e

¹³¹ Idem, pp. 40 y 41.

independientes”; la votación recibió siete opiniones en contra, siendo de ellas, cinco de diputados mexiquenses. “Los diputados del Estado de México votaron doce contra cuatro en contra de la estipulación de la soberanía estatal, aún cuando fue aprobada por el Congreso por cuarenta y un votos contra veintiocho”.¹³²

Las tendencias contradictorias no variaron cuando se llevó al Pleno, el dictamen para constituir en Distrito Federal a la Ciudad de México, que se consideraba era un asunto de gran relevancia para sus intereses. “Los diputados por el estado de México: José Francisco Barreda, José María Bustamante, Luciano Castorena, José Ignacio Espinosa, Antonio de Gama y Córdoba, José Cirilo Gómez Anaya, José Ignacio González Caralmuro, Bernardo González Pérez de Angulo, Cayetano Ibarra, Francisco María Lombardo, Ignacio Mora y Villamil, Francisco Patiño Domínguez, José Agustín Paz y Felipe Sierra, un total de 14, votaron en contra de la Ciudad de México como capital federal, lo que era de esperarse, pues era imperativo “salvar” a la ciudad como capital del Estado de México. Pero los diputados Juan Manuel Azorrey, José Basilio Guerra, José Hernández Chico, Epigmenio de la Piedra, Juan Rodríguez votaron a favor, mientras que Carlos María de Bustamante y Luis de Cortázar se abstuvieron. Se manifestó en contra de los intereses particulares del estado de México, al cual representaban, un total de siete”.¹³³

El 18 de noviembre de 1824 se concretó el duro golpe al Estado de México y la antigua Tenochtitlan, regresó a la jurisdicción del gobierno nacional, “el cual nombraría un gobernador que ejerciese la autoridad civil, siendo el primero que obtuvo este empleo el general José María Mendivil”.¹³⁴

Bajo el pretexto de esperar el pago de la indemnización y de tomar las debidas providencias para trasladar los poderes estatales a Toluca, “de 1824 a 1827 coexistieron los poderes del Estado de México y los federales”,¹³⁵ con los inconvenientes y desorganización imaginables, pues además seguía en funciones municipales el Ayuntamiento de la ciudad, que era una institución poderosa, lo que obligadamente suscitó, desgobierno e inseguridad.

¹³² MACUNE, Charles W., op. cit., p. 14.

¹³³ MCGOWAN, Gerald Louis, op. cit., p. 15.

¹³⁴ ALAMÁN, Lucas, op. cit., p. 510.

¹³⁵ RAMÍREZ PEREDO, César y VITE PÉREZ, Miguel Angel, Tesina para la Maestría. *La participación política en México y los órganos de colaboración vecinas y ciudadana en el Distrito Federal*. UNAM, Azcapotzalco, pp. 74 y 75.

Según el Presidente de los trabajos constituyentes, Lorenzo de Zavala, el Estado de México, no tenía derecho a reclamar lo que fue obra y el fruto de las contribuciones de todos. “Era una extravagancia pretender que una ciudad construida con las contribuciones y riquezas de todas las provincias en los trescientos años anteriores a la independencia; en la que se había acumulado capitales considerables y formado los edificios públicos que servían a los tribunales y autoridades de la Nueva España, viniese a ser la capital de un Estado al separarse y hacerse independientes las provincias, perdiendo de este modo aquéllas el derecho que tenían a los edificios públicos, monumentos, templos, establecimientos de todos géneros y al terreno mismo en que estaban elevados y construidos. Además, la riqueza comercial y la posesión de innumerables fincas rústicas y urbanas que se habían establecido en la capital sólo por este título, no debían pasar a ser la propiedad exclusiva de un Estado, que por esta circunstancia, además de la de ser el más poblado, resulta una poderosa República mayor que seis o siete Estados pequeños”.¹³⁶

Con la salida forzada de las autoridades mexiquenses de la Ciudad de México, no terminaba la disputa. Las tendencias conservadoras de los representantes del Estado de México y el resentimiento por lo que ellos consideraron un despojo de parte del Gobierno Federal, inculcó una semilla de insatisfacción en contra de lo aprobado, por lo que desde entonces se iniciaron las actividades de sedición en contra del sistema federal y la promoción del centralismo, como camino que les reivindicase el control de la metrópoli. Durante la existencia de las repúblicas centrales de 1836 y 1843, sus esfuerzos fueron coronados, pues la Ciudad de México volvió a ser la capital del Departamento de México.

¹³⁶ ZAVALA, Lorenzo, (DE), op. cit., pp. 229 y 230.

2.5 LA BÚSQUEDA DEL SITIO PARA ASENTAR LOS SUPREMOS PODERES FEDERALES. PROCESO DE ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

Cuando en el *Acta Constitutiva de la Federación* decretada el 31 de enero de 1824, se determinó que “la Nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”,¹³⁷ se particulariza el proceso de análisis y discusión, respecto del sitio en que habrían de darse asiento los poderes de la recién surgida Federación.

Aunque al parecer siempre flotó en el aire la idea de que la metrópoli históricamente utilizada tanto por los aztecas como por los españoles debería continuar siéndolo, un sector importante identificó a esta tendencia como conservadora, y por ende, se hicieron esfuerzos por tratar de desarticularla.

El desarrollo económico de todos los sectores que comprendía la ciudad eran francamente desiguales con los del resto de las provincias. La calidad de los servicios públicos y la infraestructura urbana eran a todas luces superiores a las que podían tener acceso los habitantes de otras latitudes del país. La oportunidad de poder tomar revancha se presentaba atractiva. Si se podía evitar que la ciudad dejara de ser el centro político de la República, se estaría ante la probabilidad de impulsar el auge de otra localidad y, por otra parte, se estaría en la ruta adecuada para restarle importancia a la orgullosa urbe.

Diez días después, el 9 de febrero, una comisión compuesta por el doctor Tomás Vargas, de San Luis Potosí, Juan José Romero y Juan Cayetano Portugal, ambos de Jalisco, así como también por Valentín Gómez Farías, el doctor Santos Vélez y Francisco García, todos ellos de Zacatecas, propusieron al Congreso que se cambiara la capital de la República a un lugar fuera de la Ciudad de México, y que para determinarlo se creara un comité especial, a efecto de que estudiara cuál debería ser el sitio apropiado. Ese mismo día, “se hizo la proposición al Congreso de que fuera Celaya, Guanajuato, alrededor de 270 kms. al noroeste de la Ciudad de México”.¹³⁸

El 27 de marzo, el Congreso aprobó la formación de la Comisión Especial solicitada, para que sometiera a la consideración de esa Soberanía, el

¹³⁷ LEMOINE, Ernesto, *Insurgencia y República Federal 1808-1824*. Documentos para la historia del México Independiente. 1ª. ed., México, Porrúa, 1986, pp. 379, 380 y 396

¹³⁸ MACUNE, Charles W., op. cit., pp. 26-33

lugar en que habría de residir el gobierno federal, “esto demostraba bien el consenso generalizado de los diputados constituyentes sobre este aspecto, o bien, una táctica parlamentaria de presentar a la Asamblea una propuesta avanzada sobre la residencia federal fuera de la Ciudad de México”.¹³⁹

El primero de abril de 1824, se puso a discusión del Congreso el Proyecto de Constitución Federativa para los Estados Unidos Mexicanos –en el cual se utiliza por primera vez el nombre que aún conserva nuestro país–, que elaboraron los diputados Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crescencio Rejón y José María Becerra, entre otros. Dicho proyecto otorgaba al que habría de ser el Congreso ordinario, entre otras muchas facultades, la de: “Elegir un lugar fuera de las capitales de los estados y cuya área no exceda de cuatro leguas para que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones de un poder legislativo particular como el de los otros estados”.¹⁴⁰

Manuel González Oropeza, sostiene con razón, que esta disposición antes comentada, es similar a la que había propuesto George Mason en la sesión del 26 de julio de 1787 ante la Convención de Filadelfia, lo que confirma el conocimiento e inspiración que nuestros constituyentes recibieron del proceso instituyente de la Federación estadounidense.

Lo sostenido por el proyecto constitucional, en el sentido de que los poderes federales residirían en un sitio diferente a las capitales de los Estados, una vez que lo decidiese el Congreso Ordinario, generó diversas consecuencias. Los federalistas, en un principio, lo consideraron como un avance sobre la posición conservadora. Por su parte, los grupos que se sintieron afectados por la posibilidad de que la Ciudad de México se descartase, por el hecho de ser en esa época la capital del Estado de México, iniciaron sus acciones para tratar de revertirla.

La determinación de la ubicación del Distrito Federal, despertó muchas pasiones. El Congreso Constituyente, a pesar de que desde la elaboración del proyecto, definió que su resolución correspondería, como facultad concedida, al Poder Legislativo constituido, continuó con el análisis y discusión del tema. Desde el principio, se sopesó que esta definición política contenía un enorme grado de complejidad e intereses encontrados, y se abocó a su resolución, a pesar de que nunca se convino, –no obstante que se tenían facultades amplias

¹³⁹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *op. cit.*, pp. 73, 74.

¹⁴⁰ MCGOWAN, Gerald Louis, *op. cit.*, p. 21.

para ello— que el tema lo decidiría el propio Constituyente. Ésta fue la circunstancia que después sería demandada por el Estado de México, en su calidad de parte afectada, como causal de nulidad por la extralimitación de facultades, según quedó señalado.

La legislatura de esa Entidad Federativa giró sus instrucciones a la delegación de los diputados constituyentes que la representaban, para que fuesen promotores de la tesis del establecimiento del Distrito Federal en un sitio distinto a la Ciudad de México, y según las investigaciones de González Oropeza, “estos diputados fueron los primeros que argumentaron el mito de que no podría haber dos jurisdicciones concurrentes en un mismo territorio, la autoridad federal y la estatal, ya que sería difícil prevenir los conflictos que se suscitarían sobre la competencia de ambas autoridades, así como el hecho de que se crearían controversias sobre el cobro de impuesto”.¹⁴¹

El Congreso Constituyente pudo —y debió— modificar el proyecto presentado y autoconcederse la facultad para poder determinar la ubicación del Distrito Federal, pero nunca se comprometió formalmente a hacerlo. Sin embargo, siguió caminando hacia la meta, y determinando la conformación de la Comisión Especial que estudiaría el caso. La investigación indica que la integraron notables diputados constituyentes de diversas provincias, aunque ninguno oriundo de la Ciudad de México. Es decir, los habitantes de la metrópoli quedaron excluidos de esta importante decisión, lo que auguraba su descarte como posible asiento del próximo gobierno federal.

Formaron parte de esa Comisión, Félix Osoreo de Querétaro, Víctor Márquez de Guanajuato, Miguel Ramos Arizpe de Coahuila, Francisco María Lombardo del Estado de México, José Vicente Robles y José Mariano Marín, ambos del Estado de Puebla, Tomás Vargas de San Luis Potosí, así como Santos Vélez de Zacatecas.

Siguiendo la orientación que el proyecto de Constitución había marcado, la Comisión se abocó a buscar un sitio ajeno a las capitales de los Estados, —la Ciudad de México inclusive—, y habría de presentar su dictamen de trabajo el 31 de mayo de 1824. “La Comisión había fijado su atención en algunos pueblos del interior: Celaya, San Miguel, Villa Hidalgo (Dolores), y Salamanca; pero los ajustes que tenían que hacerse al sustraer cualquiera de

¹⁴¹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, op. cit., pp. 74, 75.

estos pueblos y el área circundante para compensar al Estado que la perdía, implicaban arreglos difíciles”.¹⁴²

El Congreso de Querétaro lanzó una propuesta al Constituyente para que aquel Estado dejase de serlo, y sirviera de residencia de los poderes generales y, por ende, su territorio completo se convirtiera en el Distrito Federal. La Comisión de estudio correspondiente se inclinó por aceptar tal ofrecimiento, y así plasmarlo en el dictamen. Por la importancia del caso y debido a que esa proposición de la Comisión habría de generar innumerables reacciones y debates, consideramos de suma importancia su transcripción íntegra del proyecto de dictamen mencionado.¹⁴³

La acción de Félix Osoreo, miembro de la Comisión, quien había gestionado políticamente ante sus coterráneos, la disponibilidad del territorio no sólo de la ciudad de Querétaro, para que sirviera de asiento a los Poderes Federales, resultaba muy atractiva. Por una parte, resolvía las posibles controversias entre poderes federales y locales, al permitir que sólo los primeros se desarrollaran con exclusividad y soberanía plena y por otra, no habría lugar a la obligación de tener que indemnizar a nadie, pues la recién surgida Entidad Federativa, desaparecería de plano para dar origen al Distrito Federal.

La presentación del dictamen elaborado por la Comisión Especial, no sería discutido, sino hasta los días 22 y 23 de julio. Con toda seguridad la contundencia del contenido del dictamen, que ofrecía una posibilidad real para trasladar al centro político de la vida nacional hacia otra localidad, surtió sus efectos y comenzaron las presiones a sentirse y a manifestarse.

El Congreso se dio cuenta que para discutir la conveniencia de salir de la Ciudad de México, debía antes quitarse la camisa de fuerza que él mismo se había colocado y fue preparando las circunstancias con un mes de por medio, para lo cual modificó la redacción de la fracción relativa a la facultad del Congreso para seleccionar el sitio del asiento de los poderes federales, quitando la restricción de que éstos deberían quedar *fuera de las capitales de los Estados*, que automáticamente eliminaba a la antigua Tenochtitlan, dicha facultad quedó como sigue: “Elegir un lugar que sirva de residencia ordinaria

¹⁴² LIRA, Andrés, *La creación del Distrito Federal, La República Federal mexicana. Gestación y Nacimiento*, op. cit., vol. VII, p. 44.

¹⁴³ Ver anexo 1.

a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado”.¹⁴⁴

Santos Vélez, en su carácter de integrante de la Comisión Especial, apoyado después por el diputado Ibarra, intentó oponerse a la modificación del contenido de la fracción de este artículo, buscando defender la posición de la misma, bajo la moción suspensiva de que se pospusiera la discusión de este artículo, hasta el momento en que se resolviese el dictamen pendiente, relativo al cambio de lugar de residencia de los supremos poderes, pues era lógico que, eligiendo el Congreso Constituyente el sitio, resultaría innecesario la inclusión de esta fracción.

Rejón y González Caralmuro, argumentaron que el artículo dispondría una facultad constitucional permanente y que, por lo tanto, su consideración era indispensable y el artículo fue aprobado.¹⁴⁵

Nuevamente el Congreso evadió la responsabilidad plena de entrar a la discusión del tema y supuestamente lo dejaba a la soberanía del Congreso Ordinario decidirlo, pues ya tenía conocimiento del dictamen del 31 de mayo, y sabía que iba a tener que discutirse, pero se dejaba un margen de tiempo para seguir evaluando y negociando este tema tan candente.

Para la discusión de lo que habría de ser la facultad número veintiséis, de las que habrían de constituir el universo legal del Poder Legislativo, se determinó la conveniencia de escuchar la opinión del Gobierno. “Todos los miembros del gabinete del Supremo Poder Ejecutivo Colegiado, que entonces gobernaba por primera vez la Federación mexicana, participaron en los debates sobre esta materia Lucas Alamán, Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, Pablo de la Llave, Secretario de Justicia, José Ignacio Esteva, Secretario de Hacienda, y Manuel Mier y Terán, Secretario de Guerra y Marina expresaron su rechazo hacia el dictamen de la comisión especial, e indujeron el debate para que el Distrito Federal no saliera de la Ciudad de México”.¹⁴⁶

Los argumentos que vertidos en contra de la propuesta de la Comisión Especial, fueron variados y muy importantes. Muchos de ellos aún son esgrimados por diversos sectores cada que se vuelve a discutir respecto de la

¹⁴⁴ MGOWAN, Gerald Louis, op. cit., p. 22.

¹⁴⁵ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, Tomo X, Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. Sesiones del mes de mayo de 1824, México, UNAM, 1980, p. 4.

¹⁴⁶ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, op. cit., pp. 75 y 76.

conveniencia de cambiar el *status* jurídico de la Ciudad de México, en su carácter de capital federal, por lo que recurriendo a la fuente directa de los debates, a través de la recopilación que de ellos hace José Barragán Barragán, trataremos de sintetizar la parte medular de las posiciones de los Secretarios de Estado, quienes acudieron como invitados al Congreso.

El Diario de las Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana registra la comparecencia de los funcionarios gubernamentales del día 22 de julio de 1824, que participaron en el análisis de la ubicación del Distrito Federal fuera de la Ciudad de México. Al hacer uso de la palabra en primer término, Pablo de la Llave, Secretario de Justicia, dijo: *¿Debe o no trasladarse a la ciudad de Querétaro el asiento de los poderes federales? He aquí la cuestión*, utilizando un discurrimiento shakespeariano.

Reconociendo el desinterés, la generosidad y la galantería del Honorable Estado de Querétaro, sostuvo que por el momento era totalmente inoportuno mudarse de la Ciudad de México por cinco razones básicas. La primera, por que la metrópoli es el *centro militar y de la independencia*. La Ciudad de México, afirmó, parte importante para el objetivo y la acción principal del gobierno que era conservar el sistema y *para esto no hay necesidad de que nos disloquemos*. El país se caracteriza por una especie de *combustibilidad*, por una *cierta tendencia y conato a la disolución*, por un *exceso de poder y de vida*, y el traslado a otra ciudad podría generar el desenvolvimiento *de una fiebre inflamatoria que dé con nosotros en el sepulcro*.

Lo segundo, al decir de De la Llave, era contraproducente ubicar a la capital en Querétaro, *porque no es excéntrica en el círculo y área de nuestras comunicaciones con las potencias europeas*. Trasladándonos a Querétaro *nos alejamos de Puebla, nos alejamos de Oaxaca, nos alejamos de Tabasco y Veracruz... Pues bien, para nuestras comunicaciones con extranjeros, México es la ciudad más ventajosamente situada y de más conveniencias*; respecto de lo equidistante de Acapulco, Veracruz y Tampico, su ubicación resultaba inmejorable, según argumentó el Secretario.

En tercer término, De la Llave dijo: *el resultado de la traslación, tarde o temprano será una apoplejía*, sin más ni más.

En cuarto lugar argumentó, que sólo en la Ciudad de México se podía encontrar de parte del gobierno los recursos necesarios para cubrir sus

atenciones. Anteriormente había dicho que *ello era debido a la gran reunión que aquí hay de ricos capitalistas.*

Por último, se refirió con reiteración al argumento con el que dio inicio a su intervención: el aspecto económico: *no hay con que hacer el viaje, para ello se necesita una suma cuantiosa, y esa suma no la tiene hoy día el gobierno.* Tratando de impresionar al Congreso concluyó su acertación con la siguiente idea: “Señor, el primer efecto de la pobreza es la inmovilidad; los pobres (y lo somos nosotros) no deben viajar, si no es que quieran hacerlo a pié y pidiendo limosna”¹⁴⁷

Lucas Alamán, entonces Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, adujo tres razones principales para oponerse al traslado de los poderes fuera de la Ciudad de México. *La primera y acaso la más fuerte, es que no hay fondos necesarios para semejante traslación y cuando los hubiera, hay cosas de mayor preferencia en que invertirlos.* Al igual que el Secretario de Justicia, invocó las limitaciones financieras que el gobierno presentaba en el inicio de la vida independiente, y agregó: *El gobierno está invirtiendo todos los recursos para hacerse del armamento necesario, para organizar un ejército responsable de manera que la nación no tenga que existir sobre la palabra de los extranjeros, sino sobre sus propios medios de defensa.*

La segunda oposición al proyecto era *que la traslación era sumamente peligrosa ahora y acaso va a decidir de la existencia de la nación.* Argumentó que los enemigos del orden estaban persuadidos de la ventaja que representaba el control de la Ciudad de México y que siempre habían dirigido sus esfuerzos para *poner en combustión esta capital,* y que de quitarse la vigilancia por el alejamiento de los poderes, *una revolución sería el resultado de esto.*

En tercer lugar, se manifestó en contra del dictamen por virtud de que no consideraba cierto que Querétaro representara ventajas geográficas y sostuvo que en ese caso sería más aconsejable ubicar a la capital en Puebla o Tlaxcala. Refirió, al igual que la Comisión, lo dicho por el Barón de Humboldt, para reforzar las ventajas geográficas comparativas de México sobre todas las demás latitudes del país y además remató diciendo que era una falsedad que Querétaro le ahorraría gastos de traslado e instalación a la Federación, pues era una ciudad vieja y con infraestructura no sólo insuficiente sino inexistente.

¹⁴⁷ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, op. cit., tomo X, pp. 8, 9 y 10.

Obligaría a la construcción de edificios nuevos y los actuales a tener que arrendarlos, con el correspondiente aumento de gastos cada año. Por último, desestimó la consideración de que la capital federal no debería estar situada en la capital de algún Estado (que ya había sido reconsiderado por el Congreso), pues la ubicación del asiento de los poderes federales no ponía en riesgo la subsistencia de la federación y citó los casos de Estados Unidos y de Suiza.¹⁴⁸

Manuel Mier y Terán, Secretario del Despacho de Guerra y Marina, *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*, argumentó que reforzó con las consideraciones en el sentido de que en la Ciudad de México tiene una inapreciable ventaja geográfica para cuestiones estratégicas de defensa, que había venido acumulando recursos militares de los gobiernos precedentes, y que de trasladarse los poderes se debería mantener una guarnición exactamente igual a la ya existente y al mismo tiempo instalar otra idéntica en Querétaro, lo que querría decir que *sería necesario aumentar en proporción el ejército o darle fatigas que tal vez lo arruinarían muy pronto*.¹⁴⁹

José Ignacio Esteva, Secretario de Hacienda, vino a ratificar lo gravoso que representaría el traslado de la capital hacia Querétaro. Dijo: *Traigo aquí un cálculo que, aunque hecho de prisa, entiendo que está verificado más bien con mezquindad que con exageración*. Consideró que sería necesario erogar 429,617 pesos, sin contar los costos de traslado de los empleados y sus familias, ni el amueblado de los edificios, lo que podría elevar los cálculos a cerca de 700,000 pesos, lo cual no era exagerado si se comparaba con el hecho de que *sólo el palacio donde residen los supremos poderes en Washington ha costado ya un millón de pesos*. Además se debería considerar por el Congreso que el gobierno adeudaba 230,000 pesos a sus empleados, deuda que no admitía demora y a que era preferente, y que se tenía un presupuesto de 500,000 pesos para acabar de equipar al ejército.

Repitió la ventaja geográfica de carácter estratégico de la Ciudad de México, pero enfocada hacia un tema financiero: la ubicación y funcionamiento de las aduanas marítimas, productoras de grandes ingresos, fuente real de discordias en la postura del Estado de México, que se rehusaba a ceder a la federación. *No tenemos otros recursos que los que se puedan*

¹⁴⁸ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, op. cit., pp. 10-16.

¹⁴⁹ Idem, pp. 16 y 17.

proporcionar en México, y separando al gobierno de aquí tendría que recibir con sumo atraso los fondos de que puede disponer. Argumento contundente e indiscutible, para la consolidación de la nueva Federación.¹⁵⁰

Al finalizar las comparencias de los Secretarios del Despacho, correspondió al zacatecano Santos Vélez, a nombre de la Comisión, tratar de contrarrestar los ataques recibidos al dictamen, lo cual hizo con desfortuna y pocos elementos convincentes, y sí muchos de carácter emotivo, dejando observar su desencanto y cierto enojo, por la actitud demostrada por los funcionarios gubernamentales.

Comenzó agresivamente diciendo que, si el gobierno reconocía que necesita pedir dinero prestado y que sólo México podía proporcionárselo y que si las rentas que la federación recibía no eran bastantes como para cubrir sus gastos ordinarios, resultaba inaceptable que la nueva nación viviese a la sombra y protección de los grandes capitalistas de la ciudad y que de plano por que no se daba una mano a nuestra independencia y solicitábamos a España o a otra nación que de manera *generosa* se hiciese cargo del déficit. Si lo que buscaba era apoyo para el dictamen, queda claro que tomó por un rumbo equivocado, pues debe haber ofendido la conciencia de la mayoría de los constituyentes con su argumentación pesimista.

Negó la combustibilidad que se atañía a la ciudad, pues dijo que era general en todo el país, como producto de las circunstancias y de que la nación estaba *inconstituida*, pero a su decir, *era una rivalidad de mero patriotismo*. Sin desearlo, pintaba un panorama que contribuía a dar la razón a los detractores del dictamen.

Agregó que estados poderosos de la Federación, en virtud de ser muy poblados como México y Jalisco, y otros no tanto como su natal Zacatecas y el propio Querétaro, ya habían manifestado su apoyo al dictamen, pues deseaban que los poderes federales se *acerquen* a ellos. Que además, el Plan de Casamata estimó conveniente que los poderes residieran fuera de México, por qué ahora se pretendía regresar al mismo punto.

Pero al final de su alocución, dejó relucir una intención que en el fondo campeaba en contra de los habitantes de la Ciudad de México y de sus privilegios, como un resentimiento provinciano en contra de la sede poderosa

¹⁵⁰ *Ibidem*, pp. 17-20.

de siempre. Dijo: *En México, señor, residen todos, o casi todos los grandes propietarios de la nación, como que es muy natural que quieran disfrutar los placeres refinados de una sociedad brillante.* Recordando –sin nombrar– a Humboldt (que estuvo siempre presente durante el debate), remembró que *dicho viajero ilustre hizo la triste observación de que en ninguna parte están distribuidas las riquezas con más desigualdad como en lo que se llamaba la Nueva España.* Fustigó –para concluir su apasionada y resentida pieza oratoria– a lo que llamó la aristocracia orgullosa capitalina, que “no piensa mas que en su interés particular, ni es buena sino para arruinar una patria que no existe para ella, como siempre lo ha probado la experiencia”.¹⁵¹

El diputado González Caralmuro, relata el *Diario de las Sesiones*, subió a la tribuna para criticar el dictamen y la intervención de Vélez. Dijo que desde que lo leyó, notó que estaba trunco, pues en primer término debió ventilar y decidir si convenía o no a la nación que salieran de *esta hermosa capital* los supremos poderes. Reconoció que la Ciudad de México era no sólo el centro geográfico del país, sino también el centro de la población, del comercio y de las luces, dando cifras demográficas detalladas.

Ironizando respecto de los argumentos de la Comisión dijo: *Pero ¡ah! ¡Esa misma riqueza, ese poder colosal, esos caudales inmensos son el origen de la intriga y la corrupción! Esas prendas que hacen a México centro de la ilustración y emporio de comercio, lo hacen al mismo tiempo el foco de todos los males.* Y continuó: *huya pues, dicen a Vuestra Soberanía, huya de esta Babilonia de confusión, de esta Sodoma que se consume con el fuego de sus pasiones ¡qué lamentos tan inútiles! Querellas tan injustas, y ¡qué medida tan inútil se propone con ellas al Congreso Nacional!*

Finalizó diciendo tajantemente: *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 ó bien las que inducen una necesidad inevitable, me veo en la precisión de decir que repruebo en un todo el dictamen de la Comisión.* Con su intervención se suspendió la discusión y se levantó la sesión pública.¹⁵²

El 23 de julio de 1824, al reanudarse la discusión sobre el mismo tema, los ánimos parecían determinados en contra del dictamen de la Comisión especial. Las intervenciones de los representantes del Gobierno, al parecer

¹⁵¹ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, op. cit., pp. 20-30.

¹⁵² Idem, pp. 31-37.

fueron demasiado contundentes y las argumentaciones de la Comisión muy débiles y hasta contraproducentes.

El Diario de las Sesiones refleja la intervención muy moderada de algunos diputados para tratar de terminar la discusión, antes de pasarla a votación. El diputado Godoy, integrante de la Comisión, de plano abre la posibilidad de desechar el propio dictamen y estableció que si se decidiese que la residencia de los poderes, ha de permanecer en México, “quede éste reducido a un círculo de doce leguas de diámetro como Distrito Federal, distribuyéndose el resto de terreno al Estado de México, y recibiendo en pago del distrito que se le segrega, el producto de la renta del pulque, hasta completar la cantidad en que fuere justipreciado, deducida la parte con que debe contribuir el mismo Estado”.¹⁵³ Es decir, la Comisión aportaba una solución distinta a la que sostenía el dictamen en discusión. La Ciudad de México podría ser el Distrito Federal, pero acotado y mediante el pago de una indemnización, que debería ser cubierta mediante la recaudación por consumo de la bebida indígena más favorecida: el pulque. Notable cambio de postura de la Comisión.

Continuando con el debate, pidió la palabra Fray Servando Teresa de Mier, en pro de que la Ciudad de México fuera el Distrito Federal. Esta alocución ha sido señalada por diversos investigadores del tema como trascendental, por lo que se decidió incorporarla textualmente a la presente investigación.¹⁵⁴

El diputado Morales intentó defender el dictamen de la Comisión, luego del largo y elocuente discurso de Teresa de Mier. Dijo que aceptaba que la existencia de los Poderes Federales en la capital de cualquier Estado lo haría el más poderoso de la República, pero tratándose del Estado de México sería todavía más perjudicial y recordó las tendencias conservadoras de esa entidad cuando apoyó a Iturbide y pidió que se aprobara el dictamen de la Comisión: “En cuanto a que los Supremos Poderes salgan de la capital de México y se radiquen en un lugar propio suyo y que no sea capital de ningún otro Estado. Yo no diré precisamente que en Querétaro, si se haya inconveniente, sino en cualquier otro sitio que parezca más a propósito”.¹⁵⁵

¹⁵³ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, op. cit., p. 7.

¹⁵⁴ Ver Anexo 2.

¹⁵⁵ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, op. cit., pp. 19-24.

En uso de la palabra, el diputado Barbosa llamó la atención, respecto de la rivalidad que tenían los Estados en contra del Estado de México. *¿De que es emanada?* se preguntó. *De la opulencia, de la grandeza*, el mismo se respondió. Esta rivalidad, dijo, *no debía combatir tratando de disminuir la grandeza de la capital, sino engrandeciendo a los demás Estados de la Federación, mediante leyes protectoras de la propiedad, el trabajo y la seguridad individual, que favorezcan al comerciante, al minero, al labrador, al artesano, que combatan al salteador de caminos, que protejan contra los militares ambiciosos, que premien a la industria, que no se persiga a nadie por haber nacido aquí o allá. La única guerra que habría que declararle a la Ciudad de México –agregó para finalizar su bella exposición–, es aquella guerra que se hace a las naciones para engrandecerse, de industria, de ver quien excede más en las artes, quien perfecciona su agricultura, quien adelanta más su minería, quien construye más cómodos caminos, más hermosos canales, quien extiende mas la ilustración en sus pueblos.*¹⁵⁶

Valentín Gómez Farías intentó hacer una defensa del dictamen –una tibia defensa–, se podría calificar, insistiendo en la inconveniencia de que coexistieran en una misma circunscripción poderes federales y locales, pues se suscitarían competencias entre uno y otro, “ya que la reunión de estos dos poderes sería ocasión de controversias y disgustos, además de envidias, tratándose de la capital del Estado de México, pues aumentaría el celo en su contra, ya que las demás entidades lo consideraban demasiado poderoso y extenso, como para contener también la capital federal”.¹⁵⁷ Recordó que Washington tenía en el año de 1815, sólo novecientas casas y ocho mil habitantes y albergaba a embajadores, cónsules, empleados, etcétera luego entonces, ¿cómo se podía asegurar que Querétaro, con sesenta mil o más habitantes, era insuficiente? ¿no había dicho el Barón de Humboldt, que la belleza de sus edificios pueden figurar en París?¹⁵⁸

La presión se convirtió en insoportable para la Comisión y el Diario de Debates registra que el propio diputado Vélez, a nombre de la misma, dijo que a esta le convenía retirar el dictamen.

Por último, el diputado Ortiz de la Torre habría de dar el golpe definitivo, hizo uso de la tribuna después de que se había determinado por parte del diputado Vélez, a nombre de la Comisión retirar el dictamen y

¹⁵⁶ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, op. cit., pp. 24-28.

¹⁵⁷ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, op. cit., p. 79.

¹⁵⁸ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, op. cit., p. 28.

sostuvo que la Ciudad de México era propiedad de todos los Estados juntos, “la capital que lo ha sido por tiempo considerable, se ha formado o al menos engrandecido a expensas de todas y cada una de las porciones de la Nación”.¹⁵⁹

En virtud de que la comisión decidió retirar el dictamen, *el Diario de las Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana* certifica que no ubica lugar a dictar el dictamen, ni a que volviese a la Comisión. Salvaron su voto los Señores Covarrubias Huerta, Morales, Alderete, Romero, Portugal, Ramos Arizpe y Gordo (Don José Miguel). Se levantó la sesión a las dos de la tarde.¹⁶⁰

Se escribía así, una de las páginas legislativas que han delineado la historia de la Ciudad de México, pero todavía el capítulo no estaba cerrado y faltaban muchos debates. Los liberales que entendían que la ubicación de la capital debería serlo fuera de la Ciudad de México era un triunfo federal, terminaron apoyando lo contrario. “Voltereta difícil de explicar, pues el traslado a Querétaro era una manifestación en favor del federalismo y de la descentralización, mientras que la Ciudad de México tenía todos los elementos centralizadores propuestos por los conservadores”.¹⁶¹

2.6 DEFINICIÓN DEL CONGRESO CONSTITUYENTE. LA CIUDAD DE MÉXICO SE TRANSFORMA EN EL DISTRITO FEDERAL

Más de tres meses hubieron de transcurrir para que el Congreso volviese a llevar al pleno el caso del Distrito Federal. Durante dicho lapso se sucedería la toma de posesión del primer Presidente Constitucional de México, Guadalupe Victoria y también la promulgación de la Constitución misma. La indefinición respecto del asiento de los poderes federales había dejado un vacío jurídico de grave riesgo, pues faltaban meses para que el primer Congreso constituido iniciase sus funciones y legislara al respecto. Mientras, los poderes federales se desenvolvían de hecho en la propia Ciudad de México, conviviendo con el gobierno del Estado de México, que asumía cada

¹⁵⁹ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, op. cit., p. 33.

¹⁶⁰ *Ibidem*, pp. 33-37.

¹⁶¹ MCGOWAN, Gerald Louis, op. cit., p. 14.

vez una actitud más hostil, y además con el Ayuntamiento de la Ciudad, tan poderoso como el mismo gobierno mexiquense.

Para una Federación nacida de forma tan discutida y reciente, las formalidades legales no podían esperar, así que el Presidente Victoria lanza un manifiesto a la Nación que se emite el 18 de octubre de 1824, en la cual, citando a Washington, reinicia el proceso de discusión para determinar legalmente que se erigiera a la Ciudad de México como zona federal. Sin entrar de manera expresa a mencionar a la metrópoli, declara en su proclama “Si los Estados no dejan al Congreso General ejercer aquellas funciones que indudablemente le ha conferido la Constitución, todo caminará rápidamente a la anarquía y confusión. Necesario es para la felicidad de los Estados que en alguna parte se haya depositado el supremo poder, para dirigir y gobernar los intereses generales de la Federación; sin esto no hay unión y seguirá muy pronto el desorden...”¹⁶²

De igual forma, el 18 de octubre, casualmente el Ayuntamiento de la Ciudad de México juró la Constitución. “Ese mismo día se planteaba de manera definitiva el problema de la Ciudad de México como posible Distrito Federal”.¹⁶³

Por otra parte, a efecto de llenar el espacio político, en tanto no se integrase la primera legislatura, el Congreso Constituyente decide seguir prolongando sus trabajos de orden parlamentario –situación que después le iba a demandar el Estado de México–, pero es de entenderse que las circunstancias reales del momento no permitieron dejar que se disolviese tal soberanía representativa de la nueva nación.

También el 18 de octubre, siguiéndose al pie de la letra una estrategia previamente diseñada, el presidente del Congreso Constituyente, Lorenzo de Zavala, encabeza una proposición, que apoyaron los diputados Cásares y Covarrubias, para que “se señale el lugar en que deben residir los Supremos Poderes de la Federación, y que sea la Ciudad de México”.¹⁶⁴

Largas y difíciles concertaciones debieron de sucederse para poder determinar la ubicación del Distrito Federal en la antigua Tenochtitlan, pues tanto liberales como conservadores acordaron presentar un frente común. No

¹⁶² LEMOINE, Ernesto, op. cit., pp. 414, 415 y 419.

¹⁶³ LIRA, Andrés, *La creación del Distrito Federal*, op. cit., p. 56.

¹⁶⁴ El Águila Mexicana, 19 de octubre de 1824, p. 29.

sólo en el hecho de definir el asiento, sino también en la circunstancia que decidió que el radio de predominio federal se le expropiase al Estado de México. “En el campo de la argumentación, los federalistas que apoyaron la instauración el Distrito Federal en la Ciudad de México y su consecuente separación del territorio del Estado de México, se apoyaron particularmente en la justificación de que dos autoridades no podían gobernar sobre un mismo territorio; su argumento contenía más aspectos políticos que se requerían en ese momento que por razones jurídicas, las cuales estaban ausentes, ya que el federalismo es precisamente la coexistencia de distintos niveles de autoridad sobre un mismo territorio”.¹⁶⁵

Dura lección histórica en contra del Estado de México. Los argumentos políticos, encubiertos de razonamientos de índole jurídica, que utilizaron para oponerse a que los poderes federales coexistieran, en lo que ellos se apropiaban como su capital, la Ciudad de México, fueron determinantes para decretarles su expropiación.

Sin mayor trámite, se iniciaron los trabajos parlamentarios para presentar a la aprobación legislativa el asunto. En la sesión del 29 de octubre, de acuerdo con los antecedentes investigados,¹⁶⁶ se presentó al Pleno para su discusión, un dictamen que proponía que la Ciudad de México fuera el lugar de residencia de los supremos poderes de la Federación, cuyo artículo 1o., invocaba a la Constitución en su artículo 50, fracción 28, para fundamentar tal efecto.¹⁶⁷

En la sesión se leyó también un voto particular del diputado Marín, que pedía que el asunto se reservase para su discusión que el próximo Congreso.¹⁶⁸ De igual manera, intervino el diputado José María Becerra, quien se opuso a los términos del proyecto de dictamen que se sometió a debate, sobre todo en lo relativo a la pérdida de los derechos políticos que los habitantes de la Ciudad sufrirían, ante el hecho de que se les impondría un gobernador designado por el gobierno federal y no electo, y se refirió al hecho de que a pesar que el dictamen establecía un distrito de un radio de dos leguas, la población que en tal superficie quedaba comprendida, “llegará a doscientos

¹⁶⁵ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, op. cit., p. 77.

¹⁶⁶ *HISTORIA PARLAMENTARIA MEXICANA*, Crónicas II febrero-marzo, octubre-Diciembre 1824, México. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1983, pp. 298-303.

¹⁶⁷ CALZADA PADRÓN, Eliseo, *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1990, p. 463.

ARTÍCULO 50.- Las facultades exclusivas del Congreso General, son las siguientes:

Fracción XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.

¹⁶⁸ *HISTORIA PARLAMENTARIA MEXICANA*, op. cit., p. 303.

mil habitantes, número mayor que el que tienen cada uno de los Estados que antes eran provincias internas de occidente”.¹⁶⁹

Al día siguiente, 30 de octubre, continuó el debate del artículo 1o. El diputado Marín, subió a tribuna a razonar su voto particular, aclarando que su opinión no era contraria a la decisión de que la Ciudad de México fuese Distrito Federal, y que no consideraba oportuno que los Supremos Poderes saliesen de ella, pero pedía que en rigor reglamentario, el asunto se reservase al próximo Congreso, pues la autoridad del presente cesó luego que se dio la Constitución, y además por reglamento, una proposición no podía ser discutida otra vez, sino después de cuatro meses de que se hubiese desechado, y aún no transcurría dicho término, desde que la propuesta de ubicar en Querétaro a los poderes había sido analizada.

El diputado Ortiz de la Torre, solicitó el uso de la palabra e hizo una memorable intervención, para apoyar el dictamen, basándose en tres premisas fundamentales. En primer término, argumentó que la convocatoria para la instalación de la primera legislatura, facultad del presente Congreso Constituyente, tenía que ubicarse en un lugar determinado, y que por lo tanto, para que en enero próximo pudiesen desarrollarse sus trabajos, se tenía que definir el asiento de los poderes federales. Además, no era posible diferir la resolución para después, *en que probablemente serán mayores las dificultades*, fundándose en las fricciones que se habían presentado entre las diversas instancias que coexistían en la ciudad, que “día a día se van radicando más y más en esta ciudad”.¹⁷⁰ Utilizando un tanto la disyuntiva de qué es primero, el huevo o la gallina, sostuvo la tesis de que no podría reunirse la primera legislatura en ningún sitio a resolver el tema del asiento de los poderes federales, si antes no se determinaba el lugar donde habrían de sesionar los próximos diputados.

La segunda consideración para justificar la intervención del Congreso en la resolución del tema, la fundó en el artículo 50, fracción XXVIII, de la Constitución, que concede al Congreso General, constituirse como poder legislativo local del sitio donde se declare el Distrito Federal, por lo que una vez determinado el lugar, en este caso, la Ciudad de México, el resto del dictamen era viable jurídicamente, en consecuencia.

¹⁶⁹ HISTORIA PARLAMENTARIA MEXICANA, op. cit., p. 303.

¹⁷⁰ Idem, p. 305

El tercero de sus argumentos, se basó en la reiterada tantas veces ventaja comparativa, que la Ciudad de México tenía, por reunir de manera exclusiva –según su parecer–, “toda clase de recursos y comodidades, situación, celebridad, el estar todo hecho, etcétera”,¹⁷¹ además de “esta ciudad pertenece a la nación entera, ya que se ha formado a expensas de todas las provincias, hoy estados”...Adicionalmente, de este modo, prosiguió, “se equilibra o se tiende a equilibrar con los demás estados, este de México, que en términos en que está en el día, equivale a seis de los otros Estados tomados grandes con chicos”.¹⁷²

Sin embargo, no toda su fundamentación contradijo a los diputados que se oponían al dictamen. Estuvo de acuerdo con el diputado Marín, en que “no hay un motivo para que a sus habitantes (refiriéndose a los de la Ciudad de México), se les disminuyan sus derechos políticos”, y que esto, “debería arreglarse inmediatamente después”.¹⁷³ Asimismo, concordó su visión respecto con la del diputado José María Becerra, expuesta en la sesión del día anterior, respecto de que la población que se afectaría con la conculcación de los derechos de índole político, es decir, el derecho de elegir y ser elegido, era de tal magnitud, que podrían ser un Estado por sí mismo.¹⁷⁴

El presidente de la sesión consultó en votación nominal, si el asunto estaba suficientemente discutido y había lugar a votar, resultando favorable el recuento, y nuevamente, en votación nominal, se sometió al pleno el artículo 1o. del dictamen, que determinó en definitiva, y hasta la fecha, que la Ciudad de México sería el asiento de los Poderes Federales, siendo aprobado, pero con una oposición que emitió muchos votos en contra.

“El artículo fue aprobado en votación nominal.

Aprobaron los señores Castro, Izazaga, Romero, Alarid, Rejón, Alcocer, Irrizarri, Piedra, Solórzano, Covarrubias, Ahumada, Rojo Vea, Guerra (d. José Basilio), Vargas, Márquez, Llorente, Sanmartín, Huerta, Arriaga, Cásares, Tirado Aldrete, Uribe, Dunslanguer, Godoy, Vázquez, Ortiz, Gómez Farías, Hernández Chico, Azorey, Moreno, Anaya, Valle, Estevez, Tarrazo, Gutiérrez, Morales, Sánchez, Vélez, Rayón, Escalante, Castillo, Manero, Zavala, Gazca, Paredes, Rodríguez (d. Juan) Elorriaga, Gordo (d. L.) presidente.

¹⁷¹ HISTORIA PARLAMENTARIA MEXICANA, op. cit., p. 308.

¹⁷² *Ibidem*, p. 309.

¹⁷³ *Idem*, p. 310.

¹⁷⁴ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, op. cit., p. 79.

ESTO TIENE QUE DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Desaprobaron los señores Gama, González Caralmuro, Sierra, Espinosa, Osores, Paz, Guerra (d. José María,) Castorena, Patiño, Barbosa, Zaldivar, Castellero, Marin, Robles (d. Vicente,) González Angulo, Becerra, Argüelles, Cabrera, Gómez Anaya, Berruecos, Villa, Bustamante (d. José María,) Mangino, Reyes, Escobosa, Copca, Jiménez, Carpio, Mora, Barreda, Ibarra y Lombardo.

El señor Vargas hizo la siguiente proposición: Esta resolución no surtirá sus efectos hasta que el Congreso General dicte una ley orgánica para el gobierno del Distrito Federal, declare la parte que sus naturales y vecinos han de tener en la representación nacional, arregle sus demás derechos políticos y señale al Estado de México la indemnización que se ajusta. “La suscribieron los señores Valle, Gutiérrez é Izazaga, y admitida se mandó pasar á la comisión.

Se levantó la sesión cerca de las cuatro de la tarde”.¹⁷⁵

Hasta el 12 de noviembre se reinició la discusión del dictamen relativo al Distrito Federal. Esta sesión fue sin duda una de las más ríspidas de la historia de la vida parlamentaria del país. El diputado Paz intentó hacer valer una moción suspensiva, bajo una supuesta violación reglamentaria que él observaba, pues no estaba suscrito el dictamen por un número suficiente de los miembros de la Comisión, pero no se admitió a discusión la proposición.¹⁷⁶ En su intervención, el diputado Paz, llegó a hacer una alusión personal, pues señaló que “el principal promotor del dictamen Lorenzo de Zavala, había recibido 1000 pesos del gobierno; y esto provocó más de una sospecha, pues se sabía del interés de los poderes federales para asentarse en la Ciudad de México”.¹⁷⁷

El 15 de noviembre se continuó la discusión del artículo 2o., que se había suspendido el 12, el cual se votó nominalmente,¹⁷⁸ casi sin resistencias, para “no perjudicar al Estado de México”, según dijo la Comisión, con lo que se dispuso que el Distrito Federal comprendiera un radio de dos leguas a partir del zócalo.¹⁷⁹

¹⁷⁵ *HISTORIA PARLAMENTARIA MEXICANA*, op. cit., p. 314.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 349.

¹⁷⁷ LIRA, Andrés, op. cit., p. 64.

¹⁷⁸ *HISTORIA PARLAMENTARIA MEXICANA*, op. cit., p. 363.

¹⁷⁹ McGOWAN Gerald Louis, op. cit., pp. 41, 42.

Entre los días 16 y 17 se terminaron de discutir y aprobar el resto de los 10 artículos del Decreto, el cual se emitió el 18 de noviembre de 1824, quedando como sigue:

“DECRETO DE 18 DE NOVIEMBRE DE 1824

Se señala a México con el distrito que se expresa para la residencia de los supremos poderes de la federación.

El soberano congreso general constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar:

1. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la constitución, será la Ciudad de México.¹⁸⁰
2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.
3. El gobierno general y el gobernador del estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.
4. El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.
5. Interin se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.¹⁸¹
6. 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.
7. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.
8. El Congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el

¹⁸⁰ Artículo 50 Las facultades exclusivas del congreso general son las siguientes: XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado.

¹⁸¹ Decreto de 23 de junio de 1813. Instrucción para el gobierno económico político de las provincias.

mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

9. Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.
10. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito hasta que sean arreglados por una ley”.¹⁸²

EL Decreto de su Promulgación, que perfeccionó su entrada en vigor, decía: “Lo tendrá entendido el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y dispondrá lo necesario a su cumplimiento, haciéndolo imprimir, publicar y circular.- México, 18 de noviembre de 1824.- 4º.- 3º.- Valentín Gómez Farías, Presidente.- José María Izazaga, Diputado Secretario.- José Rafael Alarid, Diputado Secretario. Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se dé el debido cumplimiento.- Palacio del Gobierno Federal en México, a 20 de noviembre de 1824.- 4º.- 3º.- Guadalupe Victoria.- A.D., Juan Guzmán. Y lo comunico a usted para su inteligencia y fines consiguientes. Dios guarde a usted muchos años.- México, 20 de noviembre de 1824.- Juan Guzmán”.¹⁸³

Como ya se había comentado, el primer Gobernador que tuvo la Ciudad de México, ya convertida en Distrito Federal, fue José María Tornel y Mendivil, a quien se designó con el carácter de interino.¹⁸⁴

“El Ayuntamiento de la Ciudad de México reconoció el hecho. El 26 de noviembre acusa recibo del bando en que se publicaba el decreto del día 18 declarando a México ciudad federal, y también del bando del 24, en el que se hacía saber que el prefecto había cesado en sus funciones, pues el gobierno del Distrito Federal quedaba encargado al Gobernador interino, nombrado conforme al mismo decreto del 18.

El gobernador del Distrito Federal fue recibido el 1 de diciembre, por los miembros del ayuntamiento, con atención no desprovista de cierta frialdad, pues una vez que se vio lo que motivaba su visita al ayuntamiento (las

¹⁸² ZAVALA, Lorenzo, (DE), *op. cit.*, p. 812.

¹⁸³ PRIMER CENTENARIO DE LA CONSTITUCION DE 1824. Obra conmemorativa. Publicada por la H. Cámara de Senadores, dirigida por el Dr. D. Pedro de Alba y el Profesor D. Nicolás Rangel, México, Talleres Gráficos Soria, 1924, pp. 379 a 390.

¹⁸⁴ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *op. cit.*, pp. 80, 81.

elecciones para el de 1825) se siguió tratando sobre asuntos de importancia secundaria en presencia del gobernador, quien *se retiró*; así, sin más como se asienta en el acta”.¹⁸⁵

De esta manera se transformó la naturaleza jurídica nuevamente a la Ciudad de México, convertida en un botín político y en la fuente de las discordias. Inicialmente, su circunscripción territorial como Distrito Federal, fue limitada a sólo dos leguas, aunque más adelante veremos como se le fue añadiendo más superficie.

McGowan, nos auxilia para comprender lo que inicialmente representaba esa primera dotación de jurisdicción federal. “Es importante notar que aquel Distrito Federal de 1824 llegaba por el Sur hasta el Circuito Interior y Viaducto Tlalpan, por el Poniente hasta el Toreo de Cuatro Caminos, por el norte hasta el río de los Remedios y por el Oriente incluía el Aeropuerto actual. Asimismo la Ciudad de México tenía como límites al Sur la calle de Dr. Liceaga con dos prolongaciones a lo largo del Viaducto Tlalpan y de la calzada de La Viga, al Oeste la calle de Bucareli y una prolongación de ambos lados del camino a Tacuba hasta el Circuito Interior, al Norte la Plaza de las Tres Culturas y la glorieta de Peralvillo, y al Este el Palacio Legislativo actual”.¹⁸⁶

Por su parte, José C. Valadés, agrega: “A extramuros de la ciudad había numerosos pueblos y barrios muy poblados, pero de miseria conmovedora; numerosos pueblos y barrios que correspondían a las municipalidades del Distrito Federal. Tales municipalidades eran Tacubaya, Azcapotzalco, Tacuba, Ixtacalco, Mixcoac, Ixtapalapa, Popotla, La Ladrillera, Nativitas y Mexicalzingo”.¹⁸⁷

Para dar fin al presente capítulo, conviene citar a Lucas Alamán, quien nos dice que: “El Congreso constituyente terminó sus sesiones el 24 de diciembre, para dar lugar á que abriese las suyas el primero constitucional el 1o. de enero, conservándose para estas solemnidades el ceremonial monárquico establecido en el reglamento de las Cortes de España. Justo es decir, en elogio del constituyente, que de cuantos congresos ha tenido la nación, no sólo fue el único que hizo mucho en poco tiempo, sino también que supuesta la base de la federación que se vio obligado á admitir, es el que

¹⁸⁵ LIRA, Andrés, op. cit., pp. 65, 66.

¹⁸⁶ MCGOWAN, Gerald Louis, op. cit., p. 20.

¹⁸⁷ VALADÉS, José C., op. cit., p. 198.

ha obrado con mas tino que el que han mostrado el que le precedió y los que le han seguido. Las elecciones para el constitucional, hechas en un periodo en que los ánimos se habían calmado y no habían tomado cuerpo las facciones que poco después comenzaron á despedazar á la república, recayeron en lo general en gente juiciosa y moderada, habiendo sido reelegidos algunos de los constituyentes”.¹⁸⁸

¹⁸⁸ ALAMÁN, Lucas, op. cit., p. 512

C A P I T U L O III

TRANSFORMACIONES JURÍDICAS Y GEOGRÁFICAS DEL DISTRITO FEDERAL DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

3.1 EL DISTRITO FEDERAL DURANTE LA PRIMERA ETAPA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO COMO REPÚBLICA CENTRALISTA. (1824-1836)

La tarea política y legislativa del Constituyente del 24, ha sido sin lugar a dudas una piedra de toque de la historia contemporánea de México. Fue capaz de delinear la estructura de la Forma del Estado, que aún rige en el país, —desde luego no sin interrupciones ni problemas—, pero del análisis del contenido de los debates de los constituyentes, se alimenta una gran parte de la filosofía política que después nos consolidaría como nación.

La obra de ese Constituyente, nos abrió la puerta al mundo moderno, caracterizado por una corriente de pensamiento que definió su oposición contundente al absolutismo y a su más radical consecuencia: el abuso del poder. La Monarquía era la única forma de gobierno que la sociedad del siglo XIX conocía, salvo el caso de los Estados Unidos recientemente independizados de Inglaterra, como ya se ha señalado anteriormente, y la breve y sangrienta Revolución Francesa, la cual se transformó rápidamente en un absolutismo imperial personalizado por el talento de Bonaparte.

Toda la gama de ideas y pensamientos que impulsaron estos grandes movimientos sociales, se sintetizan en una fundamental necesidad social: controlar y acotar al Poder, así como garantizar jurídicamente, que el Gobierno respete la opinión y los derechos de sus ciudadanos.

El Estado Contemporáneo, se distingue de todas las demás manifestaciones y formas de organización social antiguas, en que surge de un proceso político y se consolida mediante una Constitución. Esta gran evolución jurídica de la sociedad, le permite, no sólo acotar consensadamente

al Poder, delinear una forma de gobierno, consagrar derechos y garantías para los gobernados, crear los cimientos para una edificación sociológica nacional, sino que también, establece las bases de un nuevo desarrollo de la política, que gire predominantemente en torno al Derecho, buscando un factor que sustituya la idea del derecho divino de gobernar, por la legitimidad que da la legalidad.

México se presenta después del Constituyente del 24 como un Estado Federal, republicano, democrático e independiente, y se convierte en uno de los primeros países en contar con ese elemento moderno que fue la Constitución, pues conviene advertir que en Europa no existía en esa época, ninguna nación que la poseyera y se rigiese por ella, salvo Francia y España, con sus limitantes imperiales y monárquicas, respectivamente.

El camino para convertir a México en una auténtica Nación, sociológicamente hablando, ha sido muy largo, pues todavía en nuestros días existen diversidades y conflictos culturales y étnicos, –como es el caso del levantamiento armado en Chiapas–, pero es innegable que el punto de inicio se encuentra en la Constitución de 1824. A partir de entonces, se presentaron en la historia del país divergencias, cambios en las formas de gobierno y hasta de Estado, guerras, etcétera, pero siempre se puede percibir como signo invariable, el hecho de que las grandes transformaciones se trataban de plasmar y consolidar, mediante leyes constitucionales. Es decir, desde que nos incorporamos al constitucionalismo, nunca hemos intentado regir a nuestra sociedad mediante otro método.

La Ciudad de México, transformada de manera forzada, en la sede de los poderes federales, se siguió convirtiendo en el crisol de la política nacional. En su seno se continuaron desarrollando los debates y las acciones que luchaban por conducir los destinos del país. Los años subsecuentes a la promulgación de la Constitución, fueron de una gran inestabilidad, sobre todo en la capital, por la coincidencia en ella de tres entes de autoridad: el Gobierno del Estado de México, el Ayuntamiento y los Poderes Federales. “En los primeros tres años de la vida republicana, la vivencia de situaciones de inestabilidad que se conocen en esa etapa de nuestra historia llamada *época de la anarquía*”.¹⁸⁹

¹⁸⁹ LIRA, Andrés. et . al. *La República Federal Mexicana, Gestación y Nacimiento*. Departamento del Distrito Federal. Organización Novaro, S.A. México, 1974. Volumen VII, p. 73.

Independientemente de las serias diferencias que prevalecían por las grandes definiciones nacionales, como entre el federalismo y el centralismo, por ejemplo, las cuales, sin embargo, no podemos profundizar para no desviarnos de nuestro tema; en la Ciudad de México, las inquietudes se localizaban además en dos aspectos básicos: la aceptación y salida de los poderes locales mexiquenses, así como la pérdida e indefinición de los derechos políticos de los ciudadanos de la capital.

“Quedaba sin embargo un problema que discutir, y era la representación de los habitantes del Distrito Federal ante la Cámara de Diputados. Este asunto ocupó la atención del ayuntamiento prácticamente todo el año de 1825; pero fue en los meses de octubre y noviembre cuando tomó forma la discusión de la materia que había quedado sin resolver desde antes de la promulgación del decreto del 18 de noviembre de 1824”.¹⁹⁰

Los habitantes de la recién constituida capital federal, incentivados por los integrantes de la Legislatura del Estado de México, quienes no se resignaban a cesar sus intentos por revertir la decisión de ser despojados de lo que consideraban su propiedad, recibían los incisivos argumentos de que sus derechos políticos se verían mermados si se concretaba la federalización de la ciudad, convirtiéndose en mexicanos de segunda. “El Ayuntamiento de la Ciudad de México discutiría ampliamente el problema de los derechos políticos. Francisco Fagoaga, en particular, argumentó con respecto a la inequitativa situación de los capitalinos, cuyos asuntos serían discutidos y resueltos por representantes de todo el país, lo cual era una ingerencia indebida”.¹⁹¹

Coinciden casi de manera unánime las crónicas de la época en señalar que el problema más grave de la Ciudad de México, fue el de la inseguridad pública, ocasionado por el desgobierno producto de la interferencia de los diversos poderes que coexistían, así como por la estada permanente del ejército federal, quien impedía a la policía municipal desarrollar sus actividades con libertad, lo que favorecía que asaltantes y ladrones anduvieran a sus anchas y sin temor alguno, e incluso, por la comisión de delitos a manos de la tropa.

¹⁹⁰ LIRA, Andrés. et. al. Op. cit., p. 67.

¹⁹¹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *El Federalismo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C. Estudios Históricos. Núm. 53 UNAM. México, 1995, p. 83.

Relata Salvador Novo que los días 20 y 24 de septiembre de 1825, esta situación ocasionó largas discusiones en el cabildo, ante la presencia del Gobernador del Distrito Federal, quien trató de excitar al Ayuntamiento para la toma de medidas emergentes, que trataran de remediar la situación que preocupaban de sobremanera al “Excelentísimo Señor Presidente de la República”.¹⁹²

El Marqués de Salvatierra, a la sazón presidente del Ayuntamiento, se excusó argumentando que era debido a un defecto de la ley, y a la falta de facultades para juzgar a los delincuentes, así como fuerza para perseguirlos y aprehenderlos. Otra cuestión que se argumentó por otro integrante del cabildo, el señor Rico, era la existencia del “factor y las tiendas de tlacos”, donde se compraban y vendían prendas robadas.¹⁹³

Se discutieron varias proposiciones, y se llegó al acuerdo de emitir tres recomendaciones:

“Primera: que se desarme a todo individuo sin distinción del fuero, salvo las autoridades que estén funcionando”. Aquí se incluía, claro a los militares, contra los que ya se había hecho indicaciones en varios cabildos, y últimamente en el del día 20.

“Segunda: que en el delito de robo nadie goce de fuero”. Esta insistencia en la abolición del fuero era una referencia evidente también contra las fuerzas castrenses.

“Tercera: que todo el que sea llamado a prestar auxilio y no lo dé sea conducido a la cárcel, sin distinción de persona”. Otra vez se aludía a los militares que no auxiliaban a las autoridades civiles”.¹⁹⁴

El Gobierno Federal y de manera especial el Congreso, dieron demostraciones fehacientes de que nunca cedería en el tema de convertir a la Ciudad de México en su sede e inició una gran cantidad de consultas y estudios, para avanzar en el proceso de consumación. “El 15 de octubre de 1825, un comité especial, dirigido por Juan Cayetano Portugal, de Guanajuato, presentó un plan para crear el Distrito Federal, que disponía sería gobernado como un territorio federal, con derecho para elegir dos miembros de la Cámara de Diputados, tomando como base su población”.¹⁹⁵

¹⁹² LIRA, Andrés, et. al. Op. cit., p. 78.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 80.

¹⁹⁴ *Idem.*, pp. 82 y 83.

¹⁹⁵ MACUNE, Charles W., Jr. *El Estado de México y la Federación Mexicana, 1823-1835*. Fondo de Cultura Económica, pp. 34 y 35.

La investigación nos reporta que fue hasta el 11 de abril del año siguiente, 1826, en que se expide la primera disposición reglamentaria de la situación del Distrito Federal, mediante una norma que se intituló, *Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus rentas y diputados*.

Básicamente debemos señalar que se comienzan a cumplir con los pronósticos fatalistas sobre los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México, pues no sabemos si fueron determinantes las actuaciones del Ayuntamiento durante esa época en contra de la Federación, lo que derivó en la disminución de las prerrogativas políticas de los capitalinos, como una forma de controlarlos y castigarlos, pero se dispuso que el régimen económico y político del Distrito Federal sería uniforme con el de los territorios de la propia Federación, lo que seguramente resultó humillante para los ciudadanos de la Capital. “Asimismo, el decreto señala que la elección de los diputados del Distrito Federal se haría por medio de las juntas electorales llamadas primarias, secundarias y de provincia”.¹⁹⁶

El artículo segundo del Decreto, dispuso que las rentas del Distrito Federal pertenecerían desde la misma publicación a la Federación, culminando jurídicamente con la expropiación al Estado de México, a quien sólo se le exime del pago de impuestos como medida compensatoria, virtud de lo que ordenaba el artículo tercero.

“El estado de México recibió una modesta compensación al quedar exento de los gastos de la gran ciudad así como del pago de su contribución al gobierno federal. Pero al mismo tiempo se vio materialmente descabezado y tuvo que improvisar una capital en las inmediaciones de la Ciudad de México”.¹⁹⁷

Asimismo, se determinó que para la elección de diputados, se estuviera de acuerdo a lo que ordenaban los artículos 10, 11 12 y 13 de la Constitución, bajo la base además, de que se elegiría uno por cada “ochenta mil almas”, y se inicia con la práctica de que se debería levantar un censo por la federación dentro de los próximos cinco años, el cual tendría que actualizarse cada decenio.¹⁹⁸

¹⁹⁶ SÁNCHEZ, Andrea, et. al. *La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*. Porrúa, S.A. 1ª ed. México, 1987, p. 72.

¹⁹⁷ GARCIA MARTINEZ, Bernardo. *Historia de México*. Everest Mexicana, S.A. España, p. 125.

¹⁹⁸ GORTARI RABIELA, Hira (DE) y HERNANDEZ FRANYUTI, Regina. (comp.) *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*. Departamento del Distrito Federal. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. 1ª Ed. México, 1988, pp. 223 y 224. Artículos 11 y 12 del Decreto.

El proceso de discusión del mencionado Decreto legislativo, nos aporta datos reveladores del sentir nacional, –respecto del asunto del Distrito Federal–, así como de las provisiones tomadas para enfrentarlo. El dictamen que la Comisión de Puntos Constitucionales presentó para la discusión del Senado, de fecha 21 de Marzo de 1826, y que disponía la aprobación del proyecto que le había hecho llegar la colegisladora, fundaba su parecer con base en una serie de consideraciones interesantes.

Ratificaba como un acierto del Constituyente la decisión de ubicar la sede de los poderes federales en la Ciudad de México, a la que llamó la “más preciosa, y al mismo tiempo peligrosa joya de la federación”.¹⁹⁹ Además, sostenía que se pretendía completar la obra del constituyente en este delicado negocio, indemnizando al Estado de México con la “dispensa de su contingente de numerario”,²⁰⁰ con lo cual ratificaba que la vecina entidad continuaba siendo el Estado más poderoso, aún sin la Ciudad, por lo que la situación resultaba justa o al menos equitativa.

Tratando de equilibrar políticamente las fuerzas de la federación, se trasluce un temor a favorecer en plenitud los derechos cívicos de los capitalinos, y se reducen de manera drástica e injusta, pues se les impide elegir senadores. “Los habitantes del distrito, no tendrán representación en esta última cámara, y resultará de peor condición la población más numerosa e ilustrada de la federación en cuanto a derechos políticos”,²⁰¹ reconocía el dictamen en estudio.

En el pecado de reconocerse la condición privilegiada de la ciudadanía del Distrito, parece llevar la penitencia. La Comisión reconoce el hecho, pero sostuvo que el Estado requería de sacrificios y derechos equivalentes. Tratando de justificarse, argumentó que por ejemplo “Sonora, Yucatán y Tamaulipas, no disfrutaban de las ventajas que proporciona su situación a México”; que en México residían gran número de individuos originarios de los Estados, y que allá podrían nombrar a sus senadores, o bien, una aseveración sorprendente: “El ejercicio, pues, de los derechos políticos no es de tanta importancia, cuando se tiene seguridad de que no será uno perturbado en su tranquilidad doméstica, ni en el uso y aprovechamiento de sus bienes”. Es decir, el Congreso asumió que a cambio del *honor* no solicitado, que los capitalinos recibían al ser la sede de los Poderes de la Unión, así como de la

¹⁹⁹ ZAVALA, Lorenzo, (DE), *Obras El Historiador y el Representante Popular. Ensayo crítico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, Porrúa, S.A. 1ª Ed, 1969, p. 828.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 829.

²⁰¹ *Idem*, p. 830.

comodidad y servicios públicos privilegiados, respecto de los demás habitantes de la federación, “no es tan costoso el sacrificio *pro tempore* que tiene que hacer los habitantes del distrito, en la privación interna de algunos derechos políticos en cuya compensación tiene notorias ventajas”.²⁰²

El 25 de marzo siguiente, el Senado aprueba un acuerdo para desechar la enésima proposición de la Legislatura del Estado de México, para obstinadamente tratar de que se le restituyese la Ciudad de México, pues argumentó que no había porque acceder a su petición de someter a la opinión de los demás Estados el asunto, pues no lo encontraba fundado legalmente, ni tampoco se tenía presente la solicitud sobre el respecto de parte de ninguna otra entidad, y por el contrario, constituiría un precedente inconveniente, pues se “sujectaría de algún modo las resoluciones del Congreso General al voto de las legislaturas, o al menos sería un ejemplo peligroso para lo sucesivo, pudiendo citarse para los casos que se tuvieren por gravedad y trascendencia como el presente”.²⁰³

Nuevamente, el 6 de Abril, el Senado tuvo que abocarse a la resolución de un asunto relacionado con la Ciudad de México, excitado también por el Estado de México, quien infatigablemente presentó el día 4, una iniciativa que proponía: “Que mientras se resuelve constitucionalmente el modo con que han de ejercer los derechos políticos en toda su plenitud los habitantes del Distrito Federal, queden unidos al Estado de México para el ejercicio de sus derechos políticos”.²⁰⁴

El reiterado y desesperado esfuerzo de los mexiquenses para no perder a la Ciudad, casi logra favorecer de manera indirecta a los habitantes del Distrito, pues al descartar y determinar que dicha promoción no se tomaría en consideración, motivándola en la razón de que la propuesta no resolvía la situación política de los capitalinos, pues de todos modos no tendrían representación en el Congreso General que era el legislador del Distrito y si en cambio, la obtendrían ante el Congreso local, del cual no les pararía ningún beneficio, pues sus resoluciones no les resultarían jurisdiccionalmente aplicables, la Comisión que estudió el asunto en el Senado intentó conceder algo, para tratar de suavizar la situación.

²⁰² ZAVALA, Lorenzo, (DE), Op. cit., p. 831.

²⁰³ *Ibidem*, pp. 833-835.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 841.

“La comisión cree inútil extenderse en la convivencia que resulta de esta medida, pues todo el mundo la palpa; y bien emana de ella, se atreve a presentar a la deliberación de la cámara el siguiente proyecto de ley.

Art. 1. Para las legislaturas venideras nombrará el Congreso general dos senadores de entre los vecinos del Distrito Federal.

Art. 2. Las votaciones se harán en los términos que prescribe el art. 126 del reglamento interior del Congreso general”.²⁰⁵

Sin embargo, el proyecto no fructificó y fue desechado, resultando el Decreto del 11 de abril, en los términos que quedaron asentados anteriormente, permitiendo únicamente a los habitantes de la Ciudad de México elegir a diputados federales, exactamente igual que si fuesen vecindados de algún territorio federal, pues los criterios de limitar su fuerza política, habrían de prevalecer.

El 15 de abril de 1826, el Gobierno Federal dio otro paso para la consolidación de la capital en la Ciudad de México, al expedir un nuevo Decreto. Esta vez, para determinar que la impartición de justicia pasara a su competencia, pues aún el tema estaba bajo el cuidado del gobierno del Estado de México, quedando a cargo de jueces de letras en primera instancia y al de la Suprema Corte de Justicia para la segunda y tercera, de manera similar para los territorios.²⁰⁶

La demarcación geográfica del Distrito Federal, que inicialmente por disposición de la ley del 18 de noviembre de 1824, debería ser aproximadamente de 220 kilómetros cuadrados,²⁰⁷ comenzó una larga serie de modificaciones y, desde luego ampliaciones, para tratar de perfeccionar la caprichosa delimitación inicial, que en la práctica resultó imposible de establecer.

“En consecuencia, el 18 de abril de 1826 el Congreso aprobó la proposición del diputado Paz, del Estado de México, en el sentido de que los pueblos divididos por la frontera del Distrito continuarían unidos al Estado de México si la mayor parte de su población quedaba dentro de dicho estado. La inspección, que terminó en el verano de 1826, de acuerdo con esas

²⁰⁵ ZAVALA, Lorenzo, (DE), Op. cit., p. 843.

²⁰⁶ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Introducción al Federalismo (la formación de los poderes 1824)*. UNAM, 1978, pp. 231-233.

²⁰⁷ El decreto en comento, ordenaba para el lugar asiento de los Supremos Poderes, en su artículo 2, que “Su distrito será comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta Ciudad y su radio de dos leguas”.

instrucciones, no fue sin embargo satisfactoria para el Estado, porque los comisionados habían empleado para sus cálculos la población que aparecía en las estadísticas de municipalidades completas, en lugar de pueblos realmente divididos por la línea. Alrededor de dieciocho pueblos y villas, una hacienda, y una granja, con una población combinada de siete mil personas que reclamaba el Estado de México, quedaron dentro de los límites del Distrito Federal”.²⁰⁸

Sin embargo, durante estas disposiciones legales reglamentarias, no se contempló un tema fundamental, que consistía en normar el nombramiento del Gobernador del Distrito Federal, que según el Decreto del 24, en su artículo 6, se dispuso que el Gobierno general nombraría un Gobernador interino para el Distrito Federal, en sustitución del antiguo Jefe Político, “por lo que la forma de designación provisional de 1824 se volvió permanente para la ciudad federal y para los territorios federales, previstos desde el Acta Constitutiva”.²⁰⁹

En el año de 1827, el Gobierno de la Unión, logró dar otro paso en la consumación de su firme determinación de retener a la Ciudad de México como asiento de sus poderes, al presionar y lograr la salida del gobierno del Estado de México de ella. Como ha quedado reseñado en la presente investigación, los vecinos mexiquenses, –como se les llama en la actualidad–, presentaron una denodada oposición a la idea, y posteriormente a la resolución, de convertir a la antigua Tenochtitlan, en la capital federal, y habían alargado el mayor tiempo posible su cambio de radicación, esperando un milagro que les revirtiese lo que ellos consideraban de su propiedad, y por ende, un despojo. “El 1 de febrero de 1827, los poderes del Estado abandonaron su perdida capital, para trasladarse a Texcoco. La lucha por conservarla estaba perdida desde un principio, se definió en el año en que vio la luz la primera *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, y el hecho se afirmó en los siguientes”.²¹⁰

En el año de 1828, el tema de la necesidad de terminar con la disposición del gobierno designado interinamente, vuelve a discutirse en el Congreso, en que se presentó una propuesta para resolver dicha incongruencia. Manuel González Oropeza refiere que el 18 de mayo, “cuando se votó en el Senado la de concluir con la *anarquía* del Ayuntamiento del Distrito Federal, y que se aprobó por 39 votos favorables contra uno negativo. Dicha propuesta consistió

²⁰⁸ MACUNE, Charles W. Jr. Op. Cit, pp. 36 y 37.

²⁰⁹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Op. Cit, pp. 81 y 82.

²¹⁰ LIRA, Andrés, et. al. Op. cit. Volumen VII, p. IX-XIV.

en la supresión del ayuntamiento y la instalación de un gobierno del Distrito Federal, asimilable al estatal para así poder elegir senadores, además de diputados. En 1830, con el movimiento de reforma constitucional que se dio en ese año, el problema de no poder elegir senadores volvió a discutirse”.²¹¹

Evidentemente, las propuestas para crear una forma democrática de gobierno para la Ciudad de México, no cristalizaron, pues habían demasiados intereses encontrados, que se opusieron. Conviene recordar que la situación política del país, era convulsa, y que la labor del Constituyente del 24, se vio seriamente presionada por la disposición del mismo órgano creador, de no permitir reformas al texto, hasta 1830. Es decir, tratando de preservar su obra, el Constituyente ató de manos al gobierno para poder recomponer y negociar muchos aspectos que no quedaron totalmente resueltos con la Constitución originaria.

Se emitieron decretos para incentivar la colonización de las provincias del norte, que aprovecharon los estadounidenses y no los mexicanos, asimismo, se contuvo un intento de golpe de Estado encabezado por el padre Joaquín Arenas, “quien tuvo la osadía de invitar al comandante de armas de la Ciudad de México a participar en la aprehensión de Victoria y Guerrero”.²¹²

La denuncia y el fusilamiento de Arenas, desencadenaron una reacción antihispánica, que generaría que se eliminaran parcialmente a un grupo de españoles peninsulares que en la Colonia detentaron un gran poder económico y político, “a través de las leyes de expulsión de 1827 y 1829”,²¹³ son sólo unos cuantos ejemplos de la problemática política por la que atravesó la nación en sus primeros años de República Federal.

Mientras tanto, la Ciudad de México, seguía sumergida en la confusión, la indecisión y el desgobierno que generaban tantos problemas. Siempre que se discutían los asuntos relativos a su forma de gobierno y fracasaban las propuestas, la situación se radicalizaba aún más. Es lógico imaginar las reacciones de los integrantes del Ayuntamiento a quien se les amenazaba con desconocer, la de los empleados municipales o los del gobierno *interino* del Distrito, que creían ver afectado sus fuentes de trabajo cada que se debatían en

²¹¹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Op. Cit, p. 82.

²¹² VAZQUEZ, Josefina Zoraida. *Historia General de México*. Tomo 2, El Colegio de México. 1ª Reimpresión de la 3ª Ed, p. 755.

²¹³ CARDOSO, Ciro. (Coord). *México en el Siglo XIX (1821-1910). Historia Económica y de la Estructura Social*. Nueva Imagen. México 1990, p. 52.

el Congreso los asuntos ciudadanos y a los cuales, claro, ni se les tomaba en cuenta y menos se les consultaba su parecer.

El clima de violencia en la Ciudad, fue el indicativo más claro, de que ante la indefinición y la desorganización, consecuentemente resultaba la inacción. Nadie se responsabilizaba plenamente del control de los problemas de la Ciudad, pues nadie tenía poderes plenos para hacerlo. El problema fue tan reiterado y grave, que llegó a verse como un problema cotidiano para los que gobernaban.

“Es ilustrativo un bando publicado por el gobernador del Distrito años después, el 4 de enero de 1829:

Se ha dado a este gobierno repetidas noticias de los escandalosos juegos de los muchachos que se batan en las calles, usando pequeñas piezas de artillería cargadas de munición; y no pudiendo tolerarse ya más tiempo este desorden, he resuelto se observen las providencias siguientes:

Ira. Los muchachos que se encontraren en esta clase de perniciosa diversión, serán conducidos a la cárcel de la ciudad, para que los señores alcaldes los destinen a aprender oficio en que puedan ser útiles a la sociedad y a sí mismos.

*2da. Se encarga muy particularmente a los vigilantes del orden público el cumplimiento de la providencia en las calles de sus respectivas manzanas”.*²¹⁴

Triste situación la de la llamada “Ciudad de los Palacios”, convertida en botín político del ajedrez nacional. Su espléndida belleza le habría de costar caro, pues despertaba, –y sigue despertando–, muchas ambiciones. Cuando años antes llegó al país Poinsett, –de poco grata memoria para los mexicanos, por su abierto intervencionismo–, afirmó, respecto de la Ciudad: “A unas dos o tres millas antes de llegar a la calzada divisamos las torres e iglesias de la Ciudad de México. La apariencia de la ciudad, a esta distancia, prometía una ciudad grande y bien construida. Las ciudades católicas tienen cierta ventaja sobre las nuestras por el tamaño y esplendor de sus templos y la cantidad de

²¹⁴ LIRA, Andrés. Op. cit. Volumen VII, pp. 87, 88.

torres y cúpulas que las adornan. A alguna distancia, México supera a cualquier otra ciudad de la América del Norte”.²¹⁵

Al finalizar el periodo presidencial de Victoria, los problemas se radicalizarían. Su gobierno, que por cierto llegó a término, –algo inusual en esa época–, se caracterizó por un esfuerzo de concertación y conciliación, que a veces ha sido criticado. “Victoria quiso gobernar con todos tratando de zanjar diferencias; no fracasó, pues el camino trazado por él con la investidura presidencial, se mantiene abierto, como cauce de progreso para las instituciones de la República”.²¹⁶

La sucesión de Guadalupe Victoria sentó un grave precedente constitucional, puesto que resultó triunfador Manuel Gómez Pedraza, pero se le negó el reconocimiento y en su lugar ascendió Vicente Guerrero, quien fue su contendiente. La Ciudad de México, volvió a ser escenario de conflictos. “Zavala, un civil, movilizó a los artesanos y a la plebe de México, y con el apoyo del general José María Lobato, tomó el edificio de la Acordada. Para colmo de males, una vez provocado el desorden, la Ciudad se vio presa de la furia de una masa desquiciada que cometió excesos y saqueó los almacenes comerciales del Parián, que entonces estaban situados en el Zócalo. Todo ello iba a significar un mal principio para el nuevo gobierno, que el público recordaría con dichos callejeros: ¡Viva Guerrero y Lobato y viva lo que arrebató!, ¡No se borra con lechada, el borrón de la Acordada!”²¹⁷

En 1829, el ejército volvió a influir en la solución de un conflicto político, al perder apoyo el gobierno de Guerrero y presentarse de nuevo sublevaciones en el interior del país, instigadas por representantes de la tendencia centralista, y una vez que el Presidente obtuvo licencia para personalmente salir a combatir las, la Ciudad cayó en manos de los partidarios de Anastasio Bustamante, motivando la renuncia del prócer. “El Congreso nuevamente daba el espaldarazo al uso de la fuerza, una muestra más de la falta de seguridad de aquellos hombres que no sabían en verdad lo que la República necesitaba. El nuevo gobierno significaba otra forma de ilegitimidad, la de aquellos que pensaban que México no estaba preparado para el federalismo, pero que, conociendo la popularidad de éste, pretendían

²¹⁵ NOVO, Salvador. Et. Al. *La República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento*. Departamento del Distrito Federal. Organización Novaro, S.A. México, 1974. Volumen VIII, p. 23.

²¹⁶ SALAS RODRIGUEZ, Gonzalo. *Guadalupe Victoria*. LIII Legislatura. Senado de la República. Serie Los Senadores, p. 30.

²¹⁷ VAZQUEZ, Josefina Zoraida. Op. Cit, pp. 756 y 757.

imponer un nuevo orden sin cambiar las leyes, aparentando continuar dentro del mismo sistema”.²¹⁸

Dentro de este ambiente predominantemente centralista, el 12 de Julio de 1830, se publicaron las “Reglas para la elección de Diputados de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República”, que dispusieron las características para la celebración de las elecciones primarias, la formación de juntas electorales, nombramientos de electores, así como también, para el proceso de selección secundaria para los diputados propietarios y suplentes, que integrarían la importante legislatura que tendría el derecho y la posibilidad de reformar la Constitución de 1824.²¹⁹

El estado de los asuntos políticos y las irreconciliables relaciones entre los grupos liberales y conservadores, impidieron encontrar términos de entendimiento al Congreso y las reformas no se pudieron llevar adelante. El país fue testigo del asesinato de Guerrero, ordenado por Bustamante, lo que le acarreó una violenta reacción en contra y su posterior deposición, y que el peso del Ejecutivo cayera por fin en los hombros de un hombre que tendría un papel protagónico en la historia del país y obviamente de la capital: Antonio López de Santa Anna, quien después de frenar el intento reformista anticlerical de Valentín Gómez Farías, llamó a nuevas elecciones y convocó a un nuevo Congreso, que se reunió el 1º de enero de 1835, en un ambiente francamente opuesto al federalismo, pues se creía que éste había fracasado.

3.2 LA CIUDAD DE MÉXICO, DURANTE LA ETAPA CONSTITUCIONAL CENTRALISTA.

El nuevo Congreso estableció de inmediato al centralismo con un decreto provisional, y se abocó a la tarea de elaborar una nueva Constitución, durante trabajos que dilataron dieciocho meses en sesiones públicas y privadas para dar lugar, a fines de 1836, a las *Siete Leyes*, que convertía a los Estados en Departamentos, con Gobernadores nombrados por el llamado “Supremo Poder Ejecutivo”, y consecuentemente, la desaparición del Distrito Federal, siendo la Ciudad de México designada Capital del Departamento de México. “El

²¹⁸ VAZQUEZ, Josefina Zoraida. Op. Cit, p. 769.

²¹⁹ GORTARI RABIELA, Hira (DE) y HERNANDEZ FRANYUTI, Regina (comp.). Op. cit., pp. 224-236.

Congreso permaneció en funciones hasta que completó la reorganización de acuerdo con el nuevo sistema, en mayo de 1837.”²²⁰

Antes, el gobierno del Estado de México, vio la oportunidad de su reivindicación, y el 29 de mayo de 1835, lanzó el “Pronunciamiento de Toluca, Capital del Estado de México, por el Sistema Central”, en apoyo de Santa Anna, reconociéndolo como Jefe Supremo de la Nación y manifestándose, en su artículo 1º “Que conformando sus deseos con los de la nación, manifestados ya de una manera inequívoca, desea que la forma de gobierno, como más conveniente, á su felicidad, sea la de popular representativo republicano central”.²²¹

En el mismo mes de mayo, en Orizaba, apareció otro Plan que se declaraba a favor del cambio absoluto del sistema federal en central. “En uno y otro pronunciamiento tomaron parte y los secundaron con generalidad las autoridades y personas de los pueblos, en términos de que, puede decirse, que no sólo no hubo oposición, sino que más bien hubo adhesión”.²²²

En la Ciudad de México, el 12 de junio, “el gobierno del Distrito Federal recibió una representación de 24 puntos diferentes de la ciudad en donde se habían reunido una gran cantidad de vecinos para pronunciarse por el centralismo, con un plan de seis artículos”.²²³

Al día siguiente, 13 de junio, en la ciudad de Querétaro, se proclama el Plan de Cuernavaca en el mismo sentido, y por la tarde, nuevamente en la Ciudad de México, varios ciudadanos convocados por el propio gobierno del Distrito Federal, –quien evidentemente manipuló la situación–, se manifestaron en favor de secundar al propio Plan de Cuernavaca. “Los ayuntamientos de Tacubaya y Azcapotzalco realizaron sus levantamientos independientes y con anterioridad al de la Ciudad de México”.²²⁴

El Ayuntamiento de la Ciudad de México, percibió que las cosas políticamente le volverían a afectar, y el 9 de septiembre de 1835, elevó una proclama al Congreso, en defensa de los derechos y prerrogativas de la capital de la República, suscrita por el Alcalde 1º, José Mariano Pérez de Castro y el

²²⁰ SORDO CEDEÑO, Reynaldo. *El Congreso en la Primera República Centralista*. Centro de Estudios Históricos. El Colegio de México, p. 199.

²²¹ LABASTIDA, Horacio. Clásicos de la Historia de México. José Ma. Bocanegra. *Memorias para la historia de México independiente 1822-1846*. Instituto Cultural Helénico. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Fondo de Cultura Económica. México 1986, pp. 631-635.

²²² *Ibidem*, p. 610.

²²³ SORDO CEDEÑO, Reynaldo. Op. Cit, p. 176.

²²⁴ *Ibidem*, pp. 61-64.

Secretario, José Ma. Guridi y Alcocer, argumentando derecho de precedencia de ese cuerpo municipal y pidiendo respeto a sus derechos legítimos.²²⁵ Poco tiempo habría de transcurrir, para concederle la razón a los temores del Ayuntamiento capitalino. La aparición de una nueva Carta Magna de carácter centralista, modificaría, una vez más, la condición jurídica de la Ciudad de México.

Desde la caída de Guerrero y con mayor fuerza, durante el proceso previo a la elección de los miembros del Congreso que inició sus trabajos el 4 de enero de 1836, de manera simultánea en dos Cámaras, pues se suponía que de acuerdo a las prevenciones de la Constitución de 1824, solamente se desarrollaría el periodo ordinario de sesiones, Alfonso Noriega, afirma que todos los aspectos habían sido cuidadosamente preparados “por parte de los partidarios del sistema centralista, con miras a la inmediata transformación del sistema constitucional”.²²⁶

Efectivamente, del análisis jurídico del texto constitucional del 24, se desprenden una serie de irregularidades que Santa Anna cometió en su proyecto para congraciarse con las clases económicamente poderosas y también con la Iglesia Católica, y poner fin al federalismo. En una circular a los gobernadores de los estados del 9 de julio de 1834, según investigaciones de Reynaldo Sordo Cedeno, Santa Anna les recomendó se abreviaran los tiempos de la elección para diputados que preveía la Constitución vigente, renovar las legislaturas estatales, también fuera de tiempo, y renovar al Senado en su totalidad.

Además, el texto constitucional establecía –equivocadamente, pero así lo disponía–, que nunca debería ser uno mismo el Congreso que hiciese las propuestas y el que decretara las reformas, lo cual obligaba a que deberían pasar por lo menos cuatro años para que se pudiese reformar su texto. “Sin embargo, cuatro años era mucho tiempo para los ansiosos de reformas”.²²⁷

Los trabajos del Constituyente fueron muy prolongados, lo que dio tiempo al gobierno santanista de maniobrar para calmar los ánimos exaltados de los partidarios del federalismo, pero la mayoría de los integrantes del Congreso eran definitivamente proclives a revertir el sistema federal al modelo que imperaba en la época de la Colonia.

²²⁵ GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit, pp. 227-233.

²²⁶ NORIEGA, Alfonso. Op. cit., 1993, p. 103.

²²⁷ SORDO CEDEÑO, Reynaldo. Op. Cit, pp. 90-92.

La integración del Congreso estuvo fundamentalmente conformado por representantes del Estado de México, quienes alcanzaban el 40% de las posiciones, y sumados a los respectivos de los estados de Puebla, Michoacán, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí y el propio Distrito Federal, el centro del País constituía el 75% de las representaciones.²²⁸

Respecto de este Congreso, Alfonso Noriega afirma: “En mi opinión, –y tengo la certeza que ésta coincide con la realidad– el único en verdad serio intento de aplicar un repertorio de ideas conservadoras en el funcionamiento de las instituciones políticas de nuestra patria, fue el de 1836. Su vigencia fue efímera, ya que bien pronto, en 1843, el conservadurismo institucional mexicano cambió –sustancialmente– de rumbo y se transformó, en manos de uno de los más destacados hombres fuertes que hemos padecido, en una simple dictadura, vacía de contenido; para tener, el conservadurismo su última e importante actuación, al intentar revivir como partido político y factor real del poder, a través de la implantación de la monarquía y caer –quizá para siempre–, con el Imperio de Maximiliano”.²²⁹

“El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre, aprobó la minuta el 21 y entregó al gobierno el texto el 30 del mismo mes de diciembre”.²³⁰

La comisión de reorganización, presentó un dictamen sobre la futura división del territorio, que sirvió de base para la Ley Sexta, que fue la tarea postrera de este Congreso, en cuanto a la disolución del régimen federal, ya que ordenó la sustitución de los estados federados y de los territorios, por departamentos. El proyecto presentado, asimismo, decretó la desaparición del Distrito Federal y reintegró a la Ciudad de México a la potestad del nuevo departamento del mismo nombre. Los artículos principales disponían:

“Artículo 1º. El territorio mexicano se divide en tantos departamentos cuantos eran los estados, con las variaciones siguientes.

Artículo 2º. El que era estado de Coahuila y Texas se divide en dos departamentos, cada uno con su respectivo territorio. Nuevo México será departamento. Las Californias, Alta y Baja, serán un departamento. Aguascalientes será departamento, con el territorio que hoy tiene. El territorio

²²⁸ SORDO CEDEÑO, Reynaldo. Op. Cit, 178 y 179.

²²⁹ NORIEGA, Alfonso, Op. Cit, p. 291.

²³⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe Op. cit., p. 202.

de Colima se agrega al departamento de Michoacán. El territorio de Tlaxcala se agrega al departamento de México. La capital del departamento de México es la ciudad de ese nombre”.²³¹

“La Sexta Ley Constitucional (31 artículos), que se denominó *División del territorio de la República y Gobierno interior de sus pueblos*, señalaba que la República se dividiría en departamentos, éstos en distritos y los distritos en partidos. El gobierno interior de los departamentos estaba a cargo de los gobernadores con sujeción al gobierno general y siendo nombrados por éste. Los gobernadores duraban en su encargo ocho años, pudiendo ser reelectos”.²³²

Los artículos 22 y 23 de la misma Sexta Ley, conservaron la existencia de ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos importantes y en los pueblos con población de más de ocho mil habitantes, los cuales seguirían siendo electos popularmente.²³³ Esto evitó una confrontación mayor con el poderoso Ayuntamiento de la Ciudad de México, quién no se había opuesto al viraje centralista.

“El Cotejo de los Estatutos del centralismo con las normas de la federación nos impone esta paradójica inferencia: el constitucionalismo centralista está vaciado en el molde federal remodelado a su vez, en nuestra evolución política, por las aportaciones del régimen proscrito.

Que la idea centralista estaba entrañada en el sensorio nacional de entonces, lo revela el nombre de Guadalupe Victoria incluido entre los firmantes de las Siete Leyes, lo comprueba la adhesión, sin desdoro de claudicación, de la prócer minoría federalista”.²³⁴

El centralismo no sólo trastocó al federalismo, sino también al Poder Legislativo, al Judicial, y también, por que no, al propio Ejecutivo, con la instauración del Supremo Poder Conservador, que podía revisar e incluso anular cualquiera de sus actos. La división de poderes, dejaba de existir constitucionalmente, para concentrar en un sólo órgano un sinnúmero de facultades, tanto centralmente, como de igual manera, a nivel territorial.

²³¹ HERRERA Y LASSO, Manuel. Op. cit., pp. 41 y 42.

²³² RABASA, Emilio O. Op. cit. p. 44.

²³³ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit, p. 243.

²³⁴ HERRERA Y LASSO, Manuel. Op. cit., p. 45.

La reacción fue de muy graves consecuencias. La distante provincia de Texas había estado siendo colonizada legalmente por una migración estadounidense,²³⁵ por lo que la concepción del federalismo estaba más que presente, inflamada, claro está, por el gobierno vecino. “La caída del sistema federativo produjo una conmoción general, particularmente en Tejas, en donde las exageradas creencias de los unos, y las perversas intenciones de los otros, motivaron la protesta o pronunciamiento de R.H. Williamson y sus compañeros, y coronaron los incesantes esfuerzos de los Estados-Unidos, dirigidos con admirable asiduidad al grande fin de obtener la escisión de Tejas del territorio de México”.²³⁶

No sólo la independencia de Texas y su posterior anexión a la Unión Americana, habría de generar las reacciones en contra de la adopción del centralismo. La provincia de Yucatán, que comprendía además los territorios de lo que hoy corresponde a Campeche, Quintana Roo y parte de Tabasco, intentó también separarse, aduciendo el abandono en que había caído por parte de las autoridades del centro, pero a diferencia de la provincia nortea, sí pudo retenérsele militarmente.

La Ciudad de México, ahora convertida nuevamente en capital del Departamento de México, por virtud de la *Ley de división del territorio mexicano en Departamentos*, precisamente del 30 de diciembre de 1836, como quedó establecido anteriormente, vio como Toluca pasaba a ser una localidad más del vasto territorio mexiquense y, el 20 de febrero de 1837 se ordenó la traslación de poderes locales de regreso a la metrópoli, “no quedaba rastro del decreto de 18 de noviembre de 1824 ni de los debates sobre la capital federal. Ahora la Ciudad de México abrigaba dos capitales en una y sus poderes respectivos. Diez años duró este régimen”.²³⁷

De igual manera que al resto de los Departamentos, la Ciudad de México, capital de México, le causó efectos el *Reglamento Provisional para el Gobierno de los Departamentos* del 20 de Marzo de 1837, que dispuso en su artículo primero, que el gobierno interior de las nuevas demarcaciones, estaría a cargo de gobernadores, juntas departamentales, prefectos, sub-prefectos, ayuntamientos, alcaldes y jueces de paz.

²³⁵ La ley del 24 de marzo de 1825, expedida por la legislatura de Coahuila invitaba a los extranjeros a establecerse en los territorios de Coahuila y Texas, exentándolos por diez años del pago de contribuciones”. SAYEG HELÚ, Jorge. *Historia Constitucional de México*. UNAM México D.F. 1ª Ed, 1978.60.

²³⁶ MORALES BECERRA, Alejandro. (compilador) *México: una forma republicana de gobierno. La forma de gobierno en los congresos Constituyentes de México*. Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1995, p. 704.

²³⁷ MCGOWAN, Gerald Louls. *El Distrito Federal de dos leguas, como el estado de México perdió su capital, México*. El Colegio Mexiquense, 1991, pp. 43 y 44.

Pero la imposibilidad política de los habitantes de la Ciudad para poder elegir a sus autoridades no se vio modificada con su nuevo *status*, pues el artículo segundo del reglamento, estableció que en cada Departamento habría un gobernador, nombrado por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la respectiva junta departamental,²³⁸ con lo cual la ciudadanía de la Ciudad de México, continuó siendo gobernada por funcionarios designados, según los criterios y preferencias presidenciales, de manera similar a como venía siendo desde 1824.

El 23 de diciembre de 1837, se emitió la disposición reglamentaria para reorganizar y subdividir al Departamento de México, incluyendo a la propia metrópoli:

“Exmo. Sr.- La exma. junta departamental, cumpliendo con la obligación que le impone el artículo 3º de la sexta ley constitucional, ha hecho la siguiente división del territorio del departamento.

Art. 1º. El departamento de Méjico se forma del antiguo estado del mismo nombre, del extinguido distrito federal y del que era territorio de Tlaxcala.

Art. 2º. El territorio del departamento se divide provisionalmente en los términos siguientes.

Art. 3º. La capital del departamento es la Ciudad de México.

Art. 4º. El departamento comprende trece distritos: el del centro ó de Méjico, el de Acapulco, de Chiapa, de Cuauhtitlan, Cuernavaca, Mextitlan, Tasco, Tlaxcala, Toluca, Tula, Tulancingo, Temascaltepec y Texcoco”.²³⁹

La República central quedó inicialmente formada por 24 departamentos y después, “el 30 de junio de 1838, el Congreso General expidió una ley, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 1º y 2º de la 6ª Ley Constitucional, por medio de la cual, dio forma definitiva al territorio nacional; pero esto no implicó modificación a la división que ya existía, toda vez que la nueva ley se limitó a confirmar la división existente en 24 departamentos”.²⁴⁰

²³⁸ GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit, p. 186.

²³⁹ Ibidem p. 119.

²⁴⁰ NORIEGA, Alfonso. Op. cit., p. 110.

DIVISION DE LA REPUBLICA²⁴¹
EN VEINTICUATRO DEPARTAMENTOS EL 30 DE JUNIO DE 1838

DEPARTAMENTOS

Aguascalientes	Oajaca
California	Puebla
Chiapas	Querétaro
Chihuahua	S. Luis Potosí
Coahuila	Sinaloa
Durango	Sonora
Guanajuato	Tabasco
Jalisco	Tamaulipas
Mégico	Tejas
Michoacan	Veracruz
Nuevo Leon	Yucatán
Nuevo Mégico	Zacatecas

La Ciudad de México, sin embargo, parecía inmutarse por lo que acontecía en el resto del país, federal o central, cualquiera que fuera el tipo del Estado, o de forma de gobierno. José Barragán Barragán sostiene en diversas ocasiones que esta disputa teóricamente se refiere a las características de las condiciones y especificidades de la clase del gobierno, pues el Estado siguió siendo el mismo, por lo menos a su parecer.²⁴² La preponderancia de que siempre gozó, por el hecho de considerarse una pieza insustituible del poder en México, permitió que las afectaciones políticas le perturbaran lo menos posible su ritmo de vida común.

José C. Valadés, describió cual era la situación de la metrópoli en el año de 1838. “Mientras que la población rural del país vivía azogada, ya por la falta de empleo, ya por la escasez de alimentación y techo, ya por los males que traen consigo las guerras civiles y que se reflejan más sobre el campo que sobre las urbes, la Ciudad de México a pesar de las perturbaciones políticas, pasaba días de tranquilidad, de manera que si los asaltos en despoblado eran frecuentes y escandalosos, los delitos de sangre en la Ciudad de México correspondían a menos de uno por cada quinientos ocho habitantes.

Calculábase en 1838, que la capital tenía doscientos cinco mil cuatrocientos treinta habitantes. Eran los días que todos consideraban de gran progreso nacional”.²⁴³

²⁴¹ RODRIGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N. *Pandectas hispano-mexicanas*. Tomo III. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A. fuentes. B) Textos y estudios legislativos Núm. 23 UNAM. México 1980, p. 904.

²⁴² Conferencia del Dr. José Barragán Barragán. *El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, en el nacimiento del Estado Mexicano*. 17 de julio de 1998. Hotel Del Prado México D.F.

²⁴³ VALADÉS, José C. *Orígenes de la República Mexicana. La Aurora Constitucional*. Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994, p. 286.

Esta ficticia estabilidad, en nada correspondía con el enorme desasosiego que caracterizó a la primera república centralista de nuestra patria, pues en el breve lapso de once años, se sucedieron diecinueve gobiernos diferentes, fundamentalmente por el ascenso y retirada de la presidencia de Santa Anna. “La situación inestable del gobierno, mientras tanto, desemboca en las *Bases de Tacubaya* de 1841, que traen de nuevo al poder a Santa Anna, y que señalan la necesidad de convocar a un nuevo constituyente, dada la anarquía que había creado las *Siete Leyes* centralistas de 1836”.²⁴⁴

López de Santa Anna, contrario a sus intereses y consciente del momento se resistió a cumplir de inmediato lo que dispusieron las determinaciones de Tacubaya. “Es hasta el 10 de diciembre de 1841 cuando Santa Anna expide el decreto para la convocatoria de elecciones del Congreso. En las elecciones efectuadas el 10 de abril de 1842 triunfa el Partido de los Liberales y sufre un duro golpe el partido de Valencia o del gobierno”.²⁴⁵

El 1º de junio de 1842, en la Ciudad de México, precisamente, quedó instalado el nuevo Congreso, caracterizado por la juventud y fogosidad de la mayoría de sus integrantes, quienes iniciaron sus deliberaciones sosteniendo ideas renovadoras en búsqueda de que la futura Constitución aportara una solución jurídica para estabilizar al país, pero Santa Anna no estaba dispuesto a transigir, por lo que siguiendo su procedimiento favorito, que tan buenos resultados le había reportado, se encubre para operar en la sombra y a la distancia para procurar ocultar sus intenciones antidemocráticas. “El olor de la pólvora llegaba a la capital de la república, cuando el 10 de octubre el general Santa Anna pidió autorización al Consejo de Gobierno para retirarse a Manga de Clavo, al tiempo que nombraba presidente sustituto al general Nicolás Bravo, quien se juramentó el 26 del mismo mes”.²⁴⁶

Los integrantes percibieron la hostilidad de la maniobra del veracruzano, sin embargo asumieron una posición valiente y continuaron sus trabajos, aunque seriamente divididos por virtud de los esfuerzos desestabilizadores del gobierno. El 25 de agosto del mismo año de 1842, se presentó el dictamen conocido como “Proyecto de la Mayoría”, suscrito por Antonio Díaz, Joaquín Ladrón de Guevara, José F. Ramírez y Pedro Ramírez, el cual, por virtud de

²⁴⁴ SAYEG HELÚ, Jorge. *Introducción a la Historia Constitucional de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1978, 1ª. Ed, p. 62.

²⁴⁵ MORALES BECERRA, Alejandro. Op. Cit, p. 48.

²⁴⁶ VALADÉS, José. Op. Cit, p. 343.

las serias diferencias intestinas, “no estableció, en ninguno de sus artículos la forma de gobierno”.²⁴⁷

Al día siguiente, 26 de agosto, los miembros de la fracción minoritaria presentaron un voto particular, suscrito por Mariano Otero, Espinoza de los Monteros y Muñoz Ledo, que se manifiesta a favor de que el gobierno de la nación fuese “republicano, representativo, popular y federal”, definiéndolo expresamente en el artículo 20 de su particular proyecto.²⁴⁸

La exposición de motivos del dictamen de la minoría sostenía “Limitada capacidad no ha encontrado más que en la franca adopción del sistema federal, con todas las reformas que la experiencia de los sucesos y la voluntad de la nación demandan, para precaver los antiguos males y hacer efectiva la esperanza nacional, que aguarda unas instituciones de libertad, de reconciliación y de ventura.

No, señor, lo decimos ante la faz de la nación; cuando hemos creído que la federación era la única forma de vida de una nación, compuesta de tantas y tan diversas partes, nunca hemos creído que fuera preciso organizarla de modo que esas partes perdiesen los vínculos en que consiste su mutua fuerza; cuando hemos visto que en nuestro favor estaba el voto ilustrado y libre de la nación que la adoptó en 1824 y que la sostuvo hasta que le fue arrebatada”.²⁴⁹

Esto quiere decir que la Comisión encargada de la elaboración del proyecto de Constitución se dividió cuatro contra tres, cuando hubo que definir si la república debería continuar centralista, como venía ocurriendo desde 1836, o bien, retornaba a ser federal como en 1824, fundamentalmente por la presión santanista que se ejerció contra ellos, por lo que los conservadores, aunque convencidos de los efectos catastróficos que las Siete Leyes habían ocasionado al país, no se atrevieron “a repudiar el federalismo, ni tampoco a postular el centralismo, se abstuvieron de definirse e hicieron el juego al nuevo héroe carismático que había surgido en nuestra patria”.²⁵⁰

“El 13 de diciembre de 1842 el congreso constituyente había sido amenazado de muerte. Los diputados presintieron que su obra nunca se vería sancionada pero, pese a ellos, al día siguiente continuaron las discusiones

²⁴⁷ MORALES BECERRA, Alejandro. Op. Cit, p. 49.

²⁴⁸ *Ibidem* p. 50.

²⁴⁹ Voto particular de la minoría de la comisión, México, Imprenta de Ignacio Cumpido, 1842, pp. 6-8 y 10-11, citado por MORALES BECERRA, Alejandro. Op. cit. , p. 51.

²⁵⁰ NORIEGA, Alfonso. Op. Cit, p. 316.

parlamentarias como si nada hubiera ocurrido. Durante tres días se discutieron en sesión permanente algunos puntos importantes que no hacían sino afirmar la posición de la gran mayoría de los miembros del Congreso, ahora más radicalizados que nunca a causa de los últimos acontecimientos.²⁵¹

Los grupos representativos del poder reaccionaron en contra de lo que amenazaba ejecutar legislativamente por el Congreso. Surge un levantamiento armado encabezado por el general Gabriel Valencia, jefe de la Plaza Mayor de la Ciudad de México, quien manifestó al ministro de Guerra y Marina, José María Tornel, mediante un acta que aquél cuerpo desconocía la legitimidad del Congreso, fundándose en dos motivos principales: “el ataque al ejército y, en menor medida, los ataques al clero y la religión”.²⁵²

El 19 de diciembre, se definieron las cosas: el gobierno no estaba dispuesto a acatar lo determinado por este Congreso y Nicolás Bravo, en funciones todavía de presidente sustituto, apoyado precisamente por el general Valencia, ordena la suspensión armada de las deliberaciones del constituyente, “se puso en armas a todos los soldados que guarnicionaban a la Ciudad de México, uniéndose a los alzados de los departamentos y exigiendo la inmediata disolución del Congreso Constituyente”.²⁵³

Con veladas instrucciones de que se trabajara para que la nación no se le dejara “sin esperanzas de un orden de cosas que le asegure su existencia, su libertad, sus derechos, la división de poderes, las garantías sociales y la prosperidad de los Departamentos”, se instala por el gobierno una Junta de Notables de *ochenta individuos*, –que en realidad fueron noventa y dos–, compuesta de personas destacadas por su “ciencia y patriotismo”, y se les encomienda la redacción de una nueva Constitución.²⁵⁴

Dice Alfonso Noriega, que a ese conjunto de notables a quienes se les encomendó formular las bases que sirvieran para organizar a la nación, se le dio “el título de *Nacional Legislativa* y estableció que sus miembros –a la manera de verdaderos diputados– serían inviolables en sus opiniones y, desde luego, jurarían sostener una serie de decisiones políticas fundamentales: la religión, la independencia y el sistema popular representativo republicano”.²⁵⁵

²⁵¹ NORIEGA ELIO, Cecilia. *El Constituyente de 1842*. Instituto de Investigaciones Históricas. Serie: Historia Moderna y Contemporánea/19. 1ª. Ed UNAM. México 1986 p. 115

²⁵² *Ibidem*, p. 116.

²⁵³ VALADÉS, José. Op. Cit, p. 344.

²⁵⁴ NORIEGA ELIO, Cecilia. Op. Cit, p. 117.

²⁵⁵ NORIEGA, Alfonso, Op. Cit, p. 328.

El 6 de enero de 1843 quedó integrada aquella Junta, con la selección detallada de los ilustres ciudadanos de la alta sociedad, con quienes Santa Anna operó otro golpe a la democracia nacional, buscando congraciarse con las fuerzas hegemónicas imperantes, con claras reminiscencias a aquella que antidemocráticamente nombrara a Agustín I. “Con ello aseguraba la permanencia exclusiva de la oligarquía en el poder y consecuentemente evitaba la *desorganización social* que, como sinónimo de anarquía, fue el temor característico de la clase alta y no pocas veces de la clase media acomodada de la época”.²⁵⁶

Para los efectos de nuestra investigación, conviene citar lo señalado por Sayeg Helú, quién sostiene que en la conformación de la Junta, se escogieron “a las personas más respetables de la Capital, aún cuando habrían de legislar en el ámbito constitucional para toda la República”.²⁵⁷

El 12 de junio de 1843, el gobierno provisional sancionó la tercera Constitución vigente en el país y la segunda de carácter centralista que se conoce como las *Bases Orgánicas*, la cual ratifica la división del territorio nacional en departamentos dependientes del centro, ratifica la prohibición del culto religioso distinto al católico y condiciona la ciudadanía a la demostración del goce de una determinada renta anual, lo que subrayó su origen oligárquico.

El artículo 4o. de la citadas Bases, definía: “El territorio de la república se dividirá en Departamentos, y éstos en distritos, partidos y municipalidades. Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme á la segunda parte del artículo anterior, se denominarán territorios”.²⁵⁸

La Ciudad de México siguió integrada al Departamento de México y la situación política de sus ciudadanos permaneció de manera idéntica a la que prevaleció con las Siete Leyes, pues a su vez el numeral 136º, ratificó que el gobernador del Departamento iba a ser nombrado, no electo, por el Presidente de la República, a propuesta de la asamblea departamental, y duraría cinco años en su encargo.²⁵⁹

Las prerrogativas y derechos de los ciudadanos de la Ciudad de México, no se modificaron desde 1824, pues ni con la radical transformación que le

²⁵⁶ NORIEGA ELIO, Cecilia. Op. Cit, p. 150.

²⁵⁷ SAYEG HELÚ, Jorge. Op. Cit, p. 63.

²⁵⁸ GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit, p. 120.

²⁵⁹ *Ibidem* p. 186.

dieron al país las legislaciones constitucionales centralistas, su conceptualización varió. Su gobernante siguió siendo designado por el Presidente de la República, es decir, dejaron de ser vecinos de la sede asiento de los poderes federales, para ser recipendarios de una doble condición, al convertirse la Ciudad de México, en doble capital: de la República central, así como del gobierno local del Departamento del mismo nombre. Sin embargo, el contenido del carácter centralista, impidió que los ciudadanos pudieran ver incrementadas sus opciones políticas, pues las autoridades fueron designadas al capricho de Santa Anna, fundamentalmente, quién habría todavía de ejercer actos de gobierno que afectaron la historia de la Ciudad.

3.3 LA CIUDAD DE MÉXICO CONVERTIDA NUEVAMENTE EN CAPITAL FEDERAL. SUS PRIMERAS MODIFICACIONES GEOGRÁFICAS.

Las Bases Orgánicas, la verdad que no satisficieron a ningún grupo político, incluidos el ejército, el clero y las demás clases privilegiadas, y la amenaza de invasión estadounidense, eran más que evidente. El desgobierno que produjo el centralismo y las diferencias internas entre los partidos, volvería a ser aprovechada por los vecinos del norte.

Nuevamente una parte importante de las fuerzas militares habría de sublevarse, y en otra ocasión más, las acantonadas en la Ciudad de México, volvieron a hacer su aparición. El Plan de la Ciudadela, esta vez jefaturado por el general Mariano Salas, y posteriormente, mediante manifiesto del 22 de agosto de 1846, se “decretó restablecida la Constitución de 1824”.²⁶⁰

Carlos María Bustamante, fiel representante del conservadurismo de la época, a su manera, refiere y recopila el contenido de éste importante documento, y afirma que “puesto de acuerdo con Farías, Rejón y la comparsa de malvados, el 22 de Agosto se publicó por bando solemne, salvas de artillería y repique general en México, el restablecimiento suspirado por los yorkinos, de la ley de la federación en los artículos siguientes.

²⁶⁰ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857*. Porrúa, S.A. México, 1982, pp. 51 y 52.

“FEDERACION

Art. 1º. Mientras se publica la nueva Constitución, regirá la de 1824, en todo lo que no pugne con la ejecución del plan proclamado en la Ciudadela de esta capital el día 4 del presente mes, y le permita la escéntrica posición de la República.

Art. 2º. No siendo compatible con el Código fundamental citado la existencia de las asambleas departamentales y del actual consejo de gobierno, cesarán desde luego en el ejercicio de sus funciones.

Art. 3º. Continuarán no obstante, los gobernadores que existen, titulándose de los *Estados*, con el ejercicio de las facultades que á estos cometían las constituciones respectivas.

Art. 4º. Los gobernadores de los departamentos nuevos que carecen de Constitución particular, normarán el ejercicio de sus funciones por las del Estado cuya capital esté mas inmediata. [...]

Por tanto, &c.- México, 22 de Agosto de 1846”.²⁶¹

Además, el Plan de la Ciudadela propició el enésimo retorno de Santa Anna al poder, quién regresó esta vez de la Habana, así como la conformación del sexto Congreso Constituyente de la etapa independiente de México.

Desde el proceso electoral mismo, la inclinación para la ratificación de la reimplantación del federalismo fue más que evidente. Los electores primarios del –desde ahora vuelto a llamar– Distrito Federal, (vale la pena recordar que los procesos electorales eran indirectos), el 10 de octubre de 1846, lanzan un manifiesto donde exponen que: “se necesita adoptar francamente las instituciones republicanas y populares, y el sistema federal que el pueblo de México proclamó desde 1824”.²⁶²

El documento en el que participaron en su redacción personas como Mariano Otero, José Ma. Lafragua, Pedro Ma. Anaya, José Iglesias, entre otros muchos decía: “apelando a que la ley y la voluntad de nuestros conciudadanos nos han dado el derecho de intervenir en la elección de diputados, los electores del Distrito Federal vigilarían que para obedecer la voluntad soberana de la nación, y ante la agresión extranjera, desde ahora interpelamos a los diputados del Distrito para que al aceptar su encargo, hagan conocer su fe política y concluido que sea, den cuenta a sus comitentes de lo

²⁶¹ DE BUSTAMANTE, Carlos María. *El Nuevo Bernal Díaz del Castillo*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Gobierno del Estado de Puebla. México, 1987, pp. 87, 88.

²⁶² OÑATE, Santiago. *Historia Constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo III Miguel Angel Porrúa. LII Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1985, pp. 187, 192 y 193.

que hayan hecho en el desempeño de su misión”.²⁶³ Además, entre los demás acuerdos que se suscribieron el día 8 de octubre, se propusieron dirigir comunicaciones a las juntas de los Estados, para ver si los electores secundarios estimaban conveniente hacer igual manifestación de fe política.

El 6 de diciembre de 1846, el Congreso ratificó la vigencia de la Constitución de 1824, el proyecto de dictamen de veintidós artículos que finalmente se discutió, una vez que se desechó una propuesta para diferir para otro Congreso la aprobación de una nueva Constitución, fue suscrito precisamente por Mariano Otero el 5 de abril,²⁶⁴ y el 18 de mayo de 1847, se aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas Constitucionales, habiendo sido jurada el día 21 y publicada el 22 del mismo mes y año. “Se crea el Estado de Guerrero y se expresa que son Estados de la *Federación* los que se expresaron en la Ley Fundamental de 1824”.²⁶⁵

Con la reinstauración del federalismo, además de desaparecer la figura de la Vicepresidencia y establecer el control jurídico de la constitucionalidad, antecedente directo del Juicio de Amparo, necesariamente se habría de acarrear efectos jurídicos y políticos a la Ciudad de México. A pesar de que nunca dejó de ser el asiento de los poderes centralistas, el hecho es que durante la preeminencia de dicha tendencia, coexistieron, tanto los poderes centrales, como los locales del Departamento de México dentro de su jurisdicción. “Habían vuelto la República Federal y el régimen liberal. Por tanto, el Distrito Federal de dos leguas se restableció por nueve años más. La Ciudad de México volvió a ser capital federal y los poderes del Estado de México regresaron a Toluca, libres y soberanos”.²⁶⁶

El Acta Constitucional, no sólo restableció la condición de Distrito Federal a la metrópoli, sino que atendió parcialmente las añejas demandas ciudadanas, respecto a los derechos políticos que la Constitución del 24 no había concedido con plenitud. Estableció que el Distrito Federal sería representado por dos senadores en la Cámara Alta, lo que modificó la condición de territorio, por el de Entidad Federativa a la capital, aunque definió que el gobernador seguiría siendo nombrado por el Presidente de la

²⁶³ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Op. Cit, pp. 589-597.

²⁶⁴ SAYEG HELÚ, Jorge. Op. Cit, p. 68.

²⁶⁵ El artículo sexto del acta dispuso: “se erige un nuevo estado con el nombre de Guerrero, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Tasco y Tlapa, y la municipalidad de Coyucan, pertenecientes los tres primeros al estado de México, el cuarto a Puebla y el quinto a Michoacán. Cfr., Acta Constitutiva y de Reformas sancionada por el Congreso extraordinario constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847. Jurada y promulgada el 21 del mismo, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1847, pp. 1-12, citado por MORALES BECERRA, Alejandro. Op. Cit, p. 61.

²⁶⁶ MC GOWAN, Gerald Louis. Op. cit., p. 44.

República, manteniendo, sin embargo, “su organización política municipal, junto con ocho cuarteles o prefecturas que eran lo que hoy conocemos como delegaciones”.²⁶⁷

Los divisionismos internos, habrían nuevamente dar pié a la codicia extranjera que no desaprovechó la oportunidad. Recién promulgadas las nuevas disposiciones constitucionales, la invasión estadounidense llegó hasta la Plaza Mayor de la Ciudad de México, en el mes de agosto. “El Congreso se dispersó; vencida la última resistencia de la ciudad capital, Santa Anna resignó el poder ejecutivo, para asumirlo el Presidente de la Suprema Corte, D. Manuel de la Peña y Peña, quién primero en Toluca y después en Querétaro reunió los restos del gobierno nacional”.²⁶⁸

El 14 de septiembre de 1847, se expidió un decreto que autorizó al gobierno a fijar su residencia en cualquier punto de la República, hasta entonces no cesaran los efectos de la guerra. “En el decreto no se estableció concretamente la ciudad de Querétaro, ni se consideró el traslado como una situación permanente, sino una medida transitoria y urgente, que creaba una especie de capital alterna, por lo que la Ciudad de México, aunque ocupada por el enemigo, seguiría siendo el Distrito Federal.”²⁶⁹

La situación de los habitantes de la Ciudad, fue de total desconcierto ante el abandono de las autoridades federales y tuvo que soportar la grave humillación de presenciar la estadía de las tropas estadounidenses, con las correspondientes vejaciones propias de la guerra, que después degenerarían en reacciones violentas.

“La población de México que, en los días anteriores, mas que de patriotismo, había dado muestras de indolencia, no pudo resistir el aspecto de los invasores, que orgullosamente tomaban posesión de la ciudad. La gente se reúne; empieza á formar corrilos, á montar en cólera á la vista de la altivez de los estadounidenses; y pronto, despreciando el peligro, deseando provocar una lucha sangrienta, se lanza el grito de guerra, y los vencedores, que ya no contaban con encontrar resistencia, se ven acometidos en plazas y calles con un ímpetu que los alarma.

²⁶⁷ DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. México a través de sus Constituciones. Cámara de Diputados LV Legislatura. Tomo XI. Porrúa, S.A. México, 1994, p. 656.

²⁶⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit, p. 441.

²⁶⁹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Op. Cit, p. 87.

Aún en medio del combate, los enemigos se entregaron á los mas infames escesos: horribles fueron los desastres que señalaron la ocupacion de México. El que no haya visto á una poblacion inocente, presa de una soldadesca desenfrenada, que ataca al desarmado, que fractura las puertas de los hogares para saquearlos, asesinando á las pacíficas familias, no puede formarse idea del aspecto que presentaba entónces la hermosa quanto desgraciada capital de la República”.²⁷⁰

La única autoridad que enfrentó la grave situación que ocasionó la invasión, fue el Ayuntamiento, quien lanzó una serie de proclamas para tratar de tranquilizar la situación, pues informaba que el ejército invasor se negaba a reconocer el respeto a las garantías del derecho natural mientras no cesaran las hostilidades, y que se giraron ordenes de que “en la casa de donde se les disparase un tiro, fuera derribada por la artillería, dándose muerte á cuantos se encontrasen en ella”.²⁷¹

El 17 de diciembre siguiente, la Junta General de electores, –surgida de la convocatoria expedida el anterior 3 de junio–, emitió una proclama, lamentándose del abandono de la capital por parte de nuestro ejército y autoridades políticas, pero alabando que el Ayuntamiento se interpuso ante el invasor, logrando una declaración formal de la autoridad americana, de que los ciudadanos estaban en el pleno goce de sus derechos políticos.

Ante la eminente renovación del propio Ayuntamiento, y *mientras la suerte de esta ciudad y su distrito sea la de hallarse ocupados por un ejército extranjero*, se establecieron una serie de normas de carácter fiscal, (suprimiendo los cobros de aduanas y monopolios y sustituyéndolos por contribuciones directas de carácter catastral); de policía; administración de justicia; legislativas; supresión de fueros, así como la determinación de que para fortalecer durante esa difícil etapa al Ayuntamiento, *todos los arbitrios municipales serán beneficiados por medio de remates celebrados con las solemnidades legales*”.²⁷²

Considera Daniel Moreno Díaz, que “el año de 1848 fue el más triste de la República, en vista de que la firma del Tratado de Guadalupe, de esa fecha, despojó al país de la mayor parte de su territorio”.²⁷³

²⁷⁰ ALCARAZ, Ramón, et al. *La Guerra entre México y los Estados Unidos*. 3ª ed. Siglo XXI, pp. 326, 328 y 329

²⁷¹ *Ibidem*, p. 329.

²⁷² GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Op. Cit, pp. 583-587.

²⁷³ DIAZ, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. PAX México, Librería Carlos Cesarman S.A. México. 2a. Ed, 1973, p. 152.

El 24 de marzo de ese año, Manuel de la Peña y Peña, –a la sazón encargado del Poder Ejecutivo–, en virtud de que era el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, emitió un Decreto, desde la Ciudad de Querétaro, donde temporalmente seguían residiendo los Poderes, para normar la elección de diputados, senadores y Presidente en el Distrito, facultando a esta Entidad, según el articulado, a nombrar cuatro diputados propietarios y sus correspondientes suplentes, a dos senadores, y a la emisión del voto para Presidente de la República, autorizando el artículo 9o. a que el gobierno del Distrito sería la autoridad competente para resolver cualquier dificultad, “y aún abreviar los términos, si lo considere conveniente, salvando en todo caso la libertad y la legalidad de los actos”.²⁷⁴

En mayo siguiente, José de Joaquín Herrera es designado Presidente y de inmediato, el día 19, convoca a la renovación de todos los ayuntamientos del Distrito y de los territorios federales, disponiendo que para la conformación del cabildo de la Ciudad de México, se eligirían “diez y seis regidores, de los cuales por lo menos dos han de ser profesores de medicina y cirugía y dos síndicos que sean abogados”.²⁷⁵ Esta curiosa disposición para la conformación del ayuntamiento, nos permitimos referirla sólo como un dato singular más, de la azarosa historia capitalina, pues no encontramos una explicación lógica para que se exigiera específicamente que dos médicos se integraran a las funciones del ayuntamiento.

El 27 de diciembre de 1850, la situación relativa a la categoría política del Distrito Federal, volvió a ser tema de discusión. La reacción contra la actitud que las autoridades municipales habían asumido durante la invasión estadounidense, al parecer, lejos de ser reconocida, fue sancionada, pues la Cámara de Diputados, emitió un dictamen sobre el proyecto de Ley Orgánica del Distrito, que vuelve a equipararlo con los territorios federales, lo cual significaba otra vez un retroceso.

“Lo novedoso fue que proponía el establecimiento de una diputación propia para expedir estatutos que arreglen la hacienda, la administración de justicia, la policía urbana y rural en todos sus ramos, la enseñanza pública y cuanto más concierna al mejor régimen de la capital y poblaciones anexas. Dicha diputación se compondría de once individuos; en cuanto al gobernador,

²⁷⁴ GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit, pp. 237 y 238.

²⁷⁵ *Ibidem*.

su designación se haría por el gobierno general de una terna de la diputación”.²⁷⁶

Los estatutos y disposiciones de esa diputación local, según el artículo 14o. del proyecto, quedarían sin embargo, sujetos a la aprobación del Congreso General, lo que definitivamente le restaría autonomía, facultándose además al Presidente de la República para suspender los referidos estatutos así como también las providencias del gobernador.²⁷⁷

Aunque existen opiniones en el sentido de que este intento de crear una diputación local, era un reconocimiento de la grave omisión para la determinación jurídica de un gobierno apropiado para el Distrito Federal, así como la restitución de los derechos políticos de sus ciudadanos, el contenido de tal artículo, demuestra que por el contrario, la decisión nuevamente del Congreso fue mantener el control absoluto de los asuntos de la capital, bajo la jurisdicción del gobierno general.

La inestabilidad social y política por la que atravesaba la ciudad y el país entero, seguramente impidió que procedieran las reformas tendientes a la constitución de un legislativo local de la metrópoli. Después la presidencia de Herrera, lo sucede en el cargo Mariano Arista, quién hubo de enfrentar rebeliones en Jalisco y Michoacán, hasta que renunció el 5 de enero de 1853, por presiones, obviamente de Santa Anna, quién reapareció el 20 de octubre anterior, mediante el *Plan del Hospicio*, contando con el pleno apoyo del clero.

Roto nuevamente el orden constitucional, Santa Anna regresa de su voluntario destierro, esta vez en Colombia, para iniciar el 1o. de abril de 1853, su undécimo y último gobierno, caracterizado por un todavía más radicalizado conservadurismo, que se puede clasificar como dictadura absolutista, pues sin convocar a la formación de un Congreso, proclama las *Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*, el 23 del mismo mes, a escasos días de su nueva asunción del poder, desde donde se autodesigna con el título de Alteza Serenísima.

Como era de esperarse, las *Bases* reaparecieron al centralismo, y consecuentemente “el Distrito Federal cambió de nombre a Distrito de México; la Ciudad de México se quedó como capital nacional y albergó los

²⁷⁶ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Op. Cit, pp. 82 y 83.

²⁷⁷ *Ibidem*, pp. 577-581.

supremos poderes nacionales; el Estado de México se llamó departamento y sus autoridades, esta vez, se quedaron en Toluca”.²⁷⁸

La radicalización absolutista de Santa Anna, le infringió además a los habitantes de la Ciudad de México, varios golpes destabilizadores, como el cobro de contribuciones excesivas y hasta increíbles, sobre puertas y ventanas, o sobre la tenencia de perros; el combate y desaparición de diarios capitalinos prestigiados; ratificación de que el gobernador del Distrito seguiría siendo designado, pero sin duda el más trascendente fue la sustitución del Ayuntamiento, pues “con ello se eliminó de un golpe la capacidad de los habitantes para elegir a sus autoridades inmediatas”.²⁷⁹

Al decidir que las autoridades municipales de la capital ya no serían electas sino designadas, se intentó cerrar de manera definitiva la potestad de los ciudadanos de la capital para participar en los asuntos del gobierno y la ciudad se manejó durante esta época como si fuese una dependencia administrativa. El gobierno de la ciudad se entregó a un ayuntamiento designado, “compuesto de un presidente, 12 regidores y un síndico, de acuerdo con la ordenanza provisional del Ayuntamiento de México del 2 de mayo de 1853”.²⁸⁰

El artículo 1º del *Decreto del Gobierno sobre Organización del Ayuntamiento de México*, determinaba que los integrantes de ese ayuntamiento “cuyos nombramientos hará desde luego el gobierno del Distrito, con aprobación del Supremo, en personas de conocido patriotismo, honradez y aptitud”.²⁸¹

El Estado de México, –de manera temporal nuevamente instituido como Departamento–, esta vez no resultaría beneficiado por el retorno al centralismo. Además de que no le permitieron reinstalar sus poderes locales en la Ciudad de México, Santa Anna le propinó una severa afectación territorial, con la demarcación del “Distrito de México”, que amplió notablemente la jurisdicción geográfica del mismo, el 16 de febrero de 1854.²⁸²

²⁷⁸ MCGOWAN, Gerald Louis. Op. Cit, p. 44.

²⁷⁹ Revista Estudios Políticos. Volumen 7 No. 3. Julio-Septiembre 1988. *Gobierno, Participación Ciudadana y Democracia en el D.F.*, autor: Arnulfo Puga Cisneros, p. 19.

²⁸⁰ DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. México a través de sus Constituciones Op. cit., p. 656.

²⁸¹ GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit, p. 239.

²⁸² TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, S.A. 2ª ed. México, 1984, pp. 197 y 198. Para mayor información consultar al propio autor y a Ignacio Burgoa.

El llamado *Decreto del Gobierno. Se declara la comprensión del Distrito de México*, ordenó que formaran parte del Distrito de México cuanta aldea, finca, rancho, terrenos y demás puntos que quedaran dentro del perímetro comprendido por los límites: al N., hasta San Cristóbal Ecatepec; al N.O., Tlalnepantla; al P., los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el S.O. desde Huisquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán; por el S., Tlalpan; por el S.E. Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el O., el Peñón Viejo; y entre el N.E. y el N. con el Lago de Texcoco.²⁸³

Los artículos 2º y 3º del Decreto, dispusieron que el Distrito quedaba dividido en prefecturas centrales o interiores, correspondientes a los ocho cuarteles mayores, según la antigua demarcación, a excepción del Pueblo de San Miguel Chapultepec.

Asimismo, se conformaba con tres prefecturas exteriores, que eran la del Norte con cabecera en Tlalnepantla, que incluía una zona que comprendía San Cristóbal Ecatepec, el Lago de Texcoco hasta el Peñón Viejo; la del Occidente en Tacubaya, que abarcaba hasta el límite exterior de Azcapotzalco, los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, San Miguel Chapultepec, Mixcoac, hasta el límite con Coyoacán; y la del Sur con asiento en Tlalpan, que se conformaba con toda la demarcación de Coyoacán, Tlalpan, Tepepan y Xochimilco, hasta volver a cerrar con el Peñón Viejo.²⁸⁴

McGowan sostiene que prácticamente esta extensión territorial fue la precursora idea del Estado del Valle de México, que sería manejada en los trabajos del Constituyente de 1857.²⁸⁵

Apenas unos días después de publicadas las determinaciones jurídicas que ampliaron, –supuestamente con fines estratégicos de carácter militar–, la demarcación geográfica del Distrito Federal, se produjo la proclamación del *Plan de Ayutla*, el 1o. de marzo de 1854, que realizó el Corl. Florencio Villarreal, bajo la influencia de Juan Álvarez, el cual apoyaron cuanto antes Ignacio Comonfort, Diego Álvarez, Trinidad Gómez, el Corl. Tomás Moreno y otros de menor graduación.

El artículo primero contenía el fundamento básico del movimiento, al establecer: “Cesan en el ejercicio del poder público don Antonio López de

²⁸³ GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit, p. 126 y 127.

²⁸⁴ Ibidem.

²⁸⁵ MCGOWAN, Gerald Louis. Op. Cit, p. 44.

Santa Anna y los demás funcionarios que como él, hayan desmerecido la confianza de los pueblos, o se opusieron al presente plan”. *El Plan* convocó a representantes de los Estados y Territorios, para que eligieran a un Presidente interino, sirvieran de Consejo, –de manera provisional–, alentaba a las Entidades federativas a darse un Estatuto, –también de carácter provisional–, y preveía que una vez en funciones, el Presidente interino debería convocar a elecciones para la conformación de un Congreso extraordinario que organizara la República en forma representativa y popular.²⁸⁶

El día 11 de marzo siguiente, Comonfort y un grupo de oficiales apoyaron *el Plan*, en Acapulco, pero imponiéndole una serie de modificaciones, pues a pesar de que se estuvo de acuerdo que derrocar a la tiranía santanista era imprescindible una manifestación explícita respecto del rumbo que debería tomar la nación.

“Por tal motivo, Comonfort manifestó á la junta de Acapulco, que el plan de Ayutla *necesitaba* algunos ligeros cambios, con el objeto de que se mostrara á la nación con toda claridad, que aquellos de sus buenos hijos que se lanzaban en esta vez los primeros á vindicar sus derechos tan escandalosamente conculcados, no abrigaban ni la mas remota idea de imponer condiciones á la soberana voluntad del país restableciendo por la fuerza de las armas el sistema federal”.²⁸⁷

Triunfante *el Plan de Ayutla*, al unírsele incluso tropas de línea, el 9 de agosto de 1855, Santa Anna recurre a su desgastado recurso de dejar el poder y salir furtivamente de la Ciudad de México, aunque esta vez para siempre. “Aunque al principio en esta Ciudad hubo algunos titubeos y aún desorientaciones entre liberales, porque un grupo de militares del viejo ejército trataron de aprovechar la situación, pronto se tuvieron que adherir a la revolución de Ayutla”.²⁸⁸

El gobierno provisional encabezado por Juan Alvarez, se establece en Cuernavaca, y cuanto antes elaboró la convocatoria para la integración del nuevo Congreso Constituyente, el 16 de octubre de 1855, el cual debería de reunirse el 14 de febrero del año siguiente, en Dolores Hidalgo. “La fecha prevaleció, pero un decreto reformativo de Comonfort (26 de diciembre de

²⁸⁶ LABASTIDA, Horacio. *Reforma y República Restaurada 1823-1877*. Documentos para la Historia de México Independiente. Banco Internacional. Miguel Angel Porrúa. 1º Ed, México, 1987, p. 159 y 160.

²⁸⁷ DE LA PORTILLA, Anselmo. *Historia de la Revolución de México contra la Dictadura del General Santa Anna 1853-1855*- facsímil de la Ed Mexicana de 1856. Biblioteca de México. Fundación Miguel Alemán, A.C., Fondo de Cultura Económica. México 1993, p. 55 y 56.

²⁸⁸ MORENO DIAZ, Daniel. Op. Cit, p. 157.

1855), ya como presidente sustituto, cambió el lugar de reunión, que lo sería la capital de la República”.²⁸⁹

El Decreto correspondiente, que refrendó Melchor Ocampo en su carácter de Ministro de Relaciones Exteriores, aunque no era un asunto de su estricta competencia, dispuso en sus “Bases para las Elecciones”, que con fundamento en la población, por cada cincuenta mil “almas” ó fracción que exceda de veinticinco mil, se nombraría un diputado, mediante elección indirecta. Los artículos 30, 47 y 58, diferenciaron expresamente, que los procesos electorales, se deberían de celebrar en “cada Estado, Distrito o Territorio”, lo que otorgó un carácter particular a la Ciudad de México, en su calidad de Distrito Federal.²⁹⁰

La Presidencia de Álvarez, a pesar de su efímera existencia, fue especialmente activa en materia jurídica. Ordenó la promulgación de la Ley Juárez sobre administración de justicia, que decretó la desaparición de los fueros y asimismo ordenó la restauración de la Suprema Corte de Justicia y el establecimiento del Tribunal de Justicia del Distrito Federal.

La llamada *Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito Federal*, mandó en su artículo 1o. que mientras no se resolviese definitivamente la administración de justicia, se deberían observar las leyes que regían el 31 de diciembre de 1852. La Suprema Corte de Justicia se compondría de nueve ministros y dos fiscales, debiendo dejar de conocer de los negocios civiles y criminales pertenecientes al Distrito y los Territorios, según lo dispuesto por el numeral 9o., aunque sí sería competente sobre causas de responsabilidad del gobernador del Distrito, de los magistrados de su Tribunal, así como de los Jefes políticos de los territorios.

A su vez, estableció que el Tribunal Superior de Justicia en el Distrito, se compondría de cinco magistrados y dos fiscales, “dividido en tres salas: dos unitarias de segunda instancia, y una compuesta de tres magistrados que conocerá en tercera”.²⁹¹

Esto quiere decir, que sin mediar debate ni discusión alguna, se instituyó un Poder Judicial propio para la Ciudad de México, en calidad de Distrito

²⁸⁹ RABASA, Emilio O. *El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857*. Porrúa, S.A. México, 1991, p. 17.

²⁹⁰ GUZMAN GALARZA, Mario V. *Documentos Básicos de la Reforma 1854-1875*. Tomo I. Partido Revolucionario Institucional. Federación Mexicana. México, 1982, p. 76-82.

²⁹¹ Artículo 24 de la referida Ley. GUZMAN GALARZA, Mario V. Op. Cit, p. 82-89.

Federal, lo cual le daría un perfil similar al de una Entidad Federativa, aunque de manera incompleta.

Otro dato interesante de la administración de Álvarez, consiste en el hecho de que trasladó su residencia posteriormente a Tlalpan, –en ese entonces todavía perteneciente al Estado de México– (toda vez que quedaron insubsecuentes las determinaciones santanistas respecto a la ampliación territorial del Distrito Federal, como consecuencia del Plan de Ayutla), pues al parecer desconfiaba de establecerse en la Ciudad de México, y el 25 de noviembre, ordenó a través del Ministerio de Gobernación al Gobierno del Estado de México, que el entonces partido de Tlalpan, continuará unido al Distrito Federal, en atención a una solicitud efectuada por vecinos del lugar.

“Esta suprema disposición debe seguir hasta que la representación nacional decreta una nueva división en el territorio. De esta manera la capital se acercó a la residencia presidencial y el Distrito Federal creció en 1,173 km² y 50,000 habitantes. El Distrito Federal de dos leguas había dejado de existir, pero a costa, una vez más del Estado de México, pues el Congreso Constituyente iba a confirmar la pertenencia del partido de Tlalpan al Distrito Federal”.²⁹²

Comonfort sucedió en la Presidencia a Juan Álvarez en diciembre de 1855, y al tomar posesión prometió que expediría algún Estatuto que rigiera a la República en tanto no se promulgara la nueva Constitución. El 15 de mayo siguiente, se decretó el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, que en su Sección Primera, intitulada “De la República y su Territorio”, establece que el territorio nacional continuaba dividido en los mismos términos en que lo estaba al reformarse en Acapulco *el Plan de Ayutla*, esto es, preservando la forma federal.²⁹³

Sin embargo, el artículo 114 estableció que “los gobernadores de los Estados y Distrito y los jefes políticos de los territorios serán nombrados por el Presidente de la República”,²⁹⁴ que aunque de carácter provisional, parecía más al modelo conservador y centralista, que al liberal, aunque la intención era mantener en calma a la nación para proteger los trabajos del Congreso Constituyente que se estaba desarrollando, despertó desde luego,

²⁹² MCGOWAN, Gerald Louis. Op. Cit, p. 45.

²⁹³ GUZMAN GALARZA, Mario V. Op. cit., p. 82-89.

²⁹⁴ LABASTIDA, Horacio. *Reforma y República Restaurada 1823-1877*. Op. cit., p. 187.

inconformidades y algunos gobernadores se negaron a publicarlo, así que su vigencia fue precaria y en buena parte teórica.²⁹⁵

3.4 EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y SU POSIBLE TRANSFORMACIÓN EN EL ESTADO DEL VALLE DE MÉXICO.

La presidencia de Comonfort, continuó con la promulgación de las después conocidas como *Leyes de Reforma*, a pesar de su inclinación liberal moderada. *La Ley de Desamortización o Ley Lerdo*, del 25 de junio de 1856, se encaminaba hacia tratar de recomponer la economía estacionaria que impedía el desarrollo del país, debido a las enormes riquezas que el clero mantenía estancadas.

Ley sobre Obvenciones Parroquiales, que expidió el 11 de abril de 1857, don José María Iglesias, entonces Ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, fijó aranceles para el cobro de derechos por servicios religiosos y exentó a los pobres de su pago. Ambas Leyes constituyen el marco previo a la celebración de Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857, –como oficialmente fuera designado–, que en opinión de muchos estudiosos, fue el de mayor luces de nuestra historia constitucional.

Sin embargo, es preciso decirlo, para nuestra materia de investigación, –la Ciudad de México–, en su carácter de sede de los poderes federales, los logros obtenidos de la reunión de tantos y magníficos mexicanos, casi nada habría de reportarle como beneficio, salvo los brillantes y encendidos debates de algunos constituyentes, cuando se discutió su situación jurídica y política.

Como consecuencia de la convocatoria de Juan Álvarez, los nuevos constituyentes “deberían reunirse en el pueblo de Dolores en que se proclamó la independencia; simplicidad patriótica tan propia de la exaltación y de la puerilidad de los iniciadores de un régimen de libertades. Comonfort, que tenía que habérselas con las dificultades prácticas de la nueva organización, dejó después a un lado los sentimentalismos históricos y decretó que el Congreso se reuniría en la capital”.²⁹⁶

²⁹⁵ MORENO DIAZ, Daniel. Op, Cit, p. 163.

²⁹⁶ RABASA, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. 7ª Ed. Porrúa, S.A. México, 1990, p. 31 y 32.

Nuevamente la Ciudad de México fue el escenario de la historia nacional y sirvió de asiento al Congreso que protagonizó una de sus páginas más brillantes, pero al mismo tiempo, volvió a sufrir de las rencillas, temores y decisiones políticas que le limitaron su desarrollo pleno en materia de gobierno.

Francisco López Cámara considera que México en esa época “era un país sólo desde el punto de vista político y territorial, pues tanto en su vida económica como en su organización social la realidad tendía fronteras y establecía abismos casi infranqueables, que amenazaron constantemente su unidad como nación”.²⁹⁷

A pesar de que se llevaban más de treinta años de vida independiente, la verdad es que las serias diferencias económicas, religiosas, ideológicas y desde luego, políticas, habían evitado una consolidación nacional. La falta de adhesión a la federación de lo que hoy se conoce como parte de Centroamérica, así como la pérdida de más de la mitad del territorio patrio, como resultado de la época del centralismo impuesto, eran antecedentes que pesaron ampliamente en el ánimo del constituyente.

Asimismo, el Congreso llegaba con una pesada carga legislativa, pues en pocos años de independencia como Estado, se habían producido muchos elementos normativos de carácter constitucional que se debieron tomar en cuenta. “Ellos fueron: el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835, con sus Siete Leyes Constitucionales; las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Formaron los textos de derecho positivo constitucional que a la vista tuvieron los constituyentes del “57”, y que muchos de ellos habían vivido, o sufrido”.²⁹⁸

El 17 de febrero de 1856, se reunieron 78 diputados, que juraron cumplir leal y patrióticamente su encargo, y al día siguiente se verificó la apertura solemne del Congreso.²⁹⁹ La convocatoria “fijó el término de sus trabajos a un

²⁹⁷ LÓPEZ CÁMARA, Francisco. *La Estructura Económica y Social de México en la Época de la Reforma*. 5ª ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1967, p. 4 y 5.

²⁹⁸ RABASA, Emilio O. *El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857*. Op. cit., p. 43.

²⁹⁹ SAYEG HELÚ, Jorge. Op. Cit., p. 79.

año plazo (la sesión de clausura del Congreso ocurrió el 17 de febrero de 1857), que fue acatado”.³⁰⁰

Las tendencias, los agrupamientos ideológicos, los debates y las innumerables aportaciones de este luminoso Congreso dan materia para muchas investigaciones, pero nos limitaremos única y exclusivamente a las circunstancias que se refieran a nuestro objeto de estudio, lo cual, –dicho sea de paso–, no es mucho. Según José María Lafragua, la Asamblea Constituyente, estaba “formada en su mayoría de personas, que de buena fe, pero con poco juicio querían reformar la sociedad en un sólo día y en un sólo acto, era indudable un desacuerdo con los individuos que componían el gobierno. Tan liberales como los diputados, examinaban las cuestiones bajo un aspecto práctico y veían con claridad el peligro de decretar todas las reformas de una vez, en los momentos en que la reacción se levantaba realmente amenazadora”.³⁰¹

“El Proyecto constitucional elaborado por la Comisión respectiva que, encabezada por don Ponciano Arriaga, designó el Congreso Constituyente de 1856-57 y que se presentó a la consideración de éste el 16 de junio de 1856. No hizo alusión alguna al Distrito Federal sino a las entidades que entonces tenían ya el carácter de Estados y a los Territorios, según se advierte de su artículo 49”.³⁰²

En primer término, se ratificó el carácter federal de la República, en concordancia con lo que en su momento dispusieron tanto el Acta Constitutiva y de Reformas, el Plan de Ayutla y el Plan de Acapulco, en virtud de lo cual, el artículo 40 de esa Carta Magna, decía: *Artículo 40*. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.³⁰³

De importancia para el Distrito Federal, fue la desaparición del Senado, a cuya representación nunca pudo acceder por decisión inicial del Congreso de 24, y luego por la inestabilidad política, pues se suponía que en virtud de la consideración del Acta de 47, el Distrito podría elegir senadores, igual que las

³⁰⁰ RABASA, Emilio O. Op. cit. p. 121.

³⁰¹ LAFRAGUA, José María. *Miscelánea de Política*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Gobierno del estado de Puebla. México, 1987, p. 112.

³⁰² BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, S.A. 6ª Ed. México, 1985, p. 916.

³⁰³ LABASTIDA, Horacio. *Reforma y República Restaurada 1823-1877*. Op. cit., p. 223, 224 y 226

demás entidades federativas, para abandonar la indigna equiparación a los territorios, lo cual nunca se pudo celebrar.

La discriminación al Distrito Federal fue evidente, sin embargo, la propuesta inicial consistía en componer al Senado por tres ciudadanos nombrados por los Estados y sólo uno por la capital y cada uno de los territorios, lo cual generó serias impugnaciones de José María Iglesias, por ejemplo, quien se opuso a la propuesta sobre la base de que viciaba el principio orgánico de igualdad entre los integrantes de la Federación, rebajaba con desprecio al Distrito, que según su parecer “por el número de su población, por su riqueza, por su ilustración, por las mil circunstancias favorables que lo recomiendan debe figurar, en cualquier combinación bajo el mismo pie que los estados”.³⁰⁴

La institución del Senado llegó a los trabajos constituyentes poseyendo un ambiente nacional ampliamente adverso, pues existía la creencia de que en los años de su existencia no había sido sino una Cámara aristocrática y se le imputaba ser una de las causas determinantes de las divergencias del país, por lo que “una sola sesión –10 de septiembre de 1856– fue suficiente para liquidar al Senado por la aprobación del artículo 53 del Proyecto (51 de la Constitución)”.³⁰⁵

Mario de la Cueva refiere que Ponciano Arriaga, en una célebre intervención, reconoció que el Senado “tal vez era conveniente en un sistema federal, y que una segunda cámara era también útil para evitar la adopción precipitada de leyes, pero agregó que su funcionamiento había sido funesto en nuestra historia”.³⁰⁶ No sería hasta 1874, en que el Senado volvería a reinstaurarse, durante la Presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, sucesor de Juárez.

Manuel González Oropeza señala que el Congreso, por el intitulado *del Medio Siglo*, inició sus planteamientos respecto del Distrito Federal reconociendo el grave problema que desde la anterior Constitución federal se había generado, debido a la ausencia de derechos políticos de sus habitantes, que en esa época se calculaban en unos 300,000 pobladores, y que si “el Congreso de 1824 tuvo como preocupación fundamental la ubicación de la

³⁰⁴ MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier (comp.). *Cuestiones Constitucionales. José María Iglesias*. Coordinación de Humanidades. Dirección General de Publicaciones. UNAM. México, 1996, p. 1145, 146 y 150.

³⁰⁵ RABASA, Emilio O. *El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857*. Porrúa, Op. cit., p. 102-104.

³⁰⁶ DE LA CUEVA, Mario. *Historia Constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo III Miguel Ángel Porrúa. LI) Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*. México, 1985, p. 542.

ciudad federal, el de 1856-1857 discutió en torno a la emancipación política del Distrito como un estado de la Federación Mexicana”.³⁰⁷

Las crónicas del diario *El Siglo Diecinueve*, fueron un extraordinario instrumento de análisis, discusión e información, que ilustró y fortaleció los trabajos constituyentes. En sus páginas pudieron fijarse por anticipado las diversas posiciones ideológicas, respecto de los temas torales de discusión en la Asamblea se discutirían, más tarde.

Por ejemplo, cuando en los trabajos de la Comisión redactora, se comenzó a discutir sobre la nueva situación jurídica para la Ciudad de México, –en su condición de capital federal–, surgió la idea de constituir al Distrito Federal en el Estado del Valle de México, agregándole la superficie que le había adicionado Santa Anna, unos años antes, proveniente del Estado de México, y con la condición de trasladar la sede de los poderes federales hacia otro destino.

José María Iglesias, en un editorial publicado el 7 de agosto de 1856, precisamente en *El Siglo diecinueve*, cuatro meses antes del debate ante el pleno de la Asamblea, cuestionó esta opción, y se preguntaba: “¿Quién da facultades a los diputados que no lo son por México y que por consiguiente no lo representan en el sistema que impugnamos, para fraccionar ese estado soberano e independiente? ¿Y sus representantes exclusivos han sido facultados en debida forma por sus comitentes, para consentir en una segregación de tanta importancia? Además, ¿por qué la base del reconocimiento de los hechos, que es la que se aplica a los demás Estados, solamente falta respeto de uno sólo?”³⁰⁸

La reconsideración de los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México se fue difiriendo a lo largo del período de sesiones del constituyente, por el hecho de que existían posiciones encontradas seriamente. Subsistían reacciones de encono contra los capitalinos, de parte de los diputados de provincia, quienes los veían con recelo y envidia por su condición que consideraban de privilegio.

De igual forma, prevalecían los viejos argumentos que aconsejaban evitar la instalación de poderes locales, bajo la amenaza de confrontaciones y peligro

³⁰⁷ Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, *Debates Legislativos 1857*. Departamento del Distrito Federal. México, 1992, p. 84.

³⁰⁸ MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier. (comp.) Op. cit., p. 115-131.

de limitación de los poderes federales a manos de un gobierno estatal poderoso, dada la condición sociopolítica de la Ciudad.

También, el temor de que el gobierno federal perdiera el control político en los procesos electorales, a manos de la ciudadanía más ilustrada del país, que no era fácil de inducir o influenciar, y que por lo tanto, existiera la posibilidad de que coexistiera el gobierno general, con otro de índole local que pudiera ser de filiación política diversa.

La subsistencia económica de la federación, que se alimentaba de forma importante de las rentas capitalinas, seguramente influyó además, en los recelos para concederle la mayoría de edad política a los ciudadanos capitalinos.

La solución a la encrucijada, fue la de otorgar la plenitud electoral a sus ciudadanos, hasta que salieran de su jurisdicción los poderes gubernamentales generales, hacia otra entidad federativa, que se convertiría a su vez, en el nuevo Distrito Federal, con las mismas consecuencias políticas para los habitantes que recibieran, el discutible honor de convertirse en la Capital de la República.

Se configuró una trampa jurídica, mediante una figura que supuestamente reconocía la inequitativa situación política de los ciudadanos de la Ciudad de México, motivada por la reglamentación constitucional, que databa desde 1824, y que les otorgaba plenitud, al convertir a la metrópoli en parte integrante de lo que sería el nuevo Estado del Valle de México, pero sujeta a una condición suspensiva y a un futuro totalmente incierto, —que nunca llegó—: que salieran de su sede los poderes federales y se instalaran en otro sitio.

Es decir, cuando no existiera el riesgo de confrontación entre poderes, pues el problema se trasladaría a otro lugar, donde desaparecerían los poderes locales, cesaría el derecho de esos ciudadanos del nuevo Distrito Federal, para elegir a sus gobernantes y se implantaría el mismo sistema de gobierno que había venido observándose en la Ciudad de México.

Los días 9 y 10 de diciembre de 1856, tuvieron verificativo los debates respecto de este problema, al discutirse los artículos 49, 50 y 51 del proyecto constitucional. El punto inicial de la propuesta de la Comisión consistió en omitir al Distrito Federal de entre las partes integrantes de la Federación, pero

incluyendo en su lugar al Estado del Valle de México, inexistente hasta esa fecha, con la disposición de que se constituiría cuando el gobierno general se mudase hacia otra localidad.

El proyecto original de la comisión establecía:

Artículo 49. Las partes integrantes de que se compone la Federación son: los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el del *Valle de México*, que se formará de los pueblos comprendidos en los límites naturales de dicho valle, y los territorios de la Baja California, Colima, Isla del Carmen, Sierra Gorda, Tehuantepec y Tlaxcala.

Artículo 50. La extensión territorial de cada una de las partes expresadas en el artículo anterior es la que tenían en 17 de octubre de 1855, con excepción, respecto del Estado de México, de la alteración que resulta por la formación del Estado del Valle.

Artículo 51. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes, más las islas adyacentes en ambos mares.³⁰⁹

La sesión del día 9, transcurrió debatiendo sobre la forma y contenido del artículo relativo a que el territorio quedaba comprendido por las partes integrantes de la Federación e islas adyacentes en ambos mares, que se aprobó por 58 contra 29 votos y pasó a formar parte como artículo 42 de la Constitución, y para analizar y aprobar el texto del proyecto relativo a la enumeración de los integrante.

El diputado Mata propuso que para efectos de orden, el análisis y la discusión se dividiera en cinco fracciones: primera, para los Estados preexistentes; segundo, la erección de Tlaxcala como Estado; tercera, la de Colima; cuarta la erección del Estado del Valle, y por último, el establecimiento del Distrito Federal, en Querétaro.³¹⁰

Se aprobó la subdivisión y de inmediato, sin discusión y por unanimidad de 79 votos se aprobó la subsistencia de los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, (que formarían uno sólo con esta última

³⁰⁹ ZARCO, Francisco. El Debate de la Constitución de 1857. Tomo II. Cámara de Diputados LV Legislatura. 1ª ed. México 1994, p. 881.

³¹⁰ *Ibidem* p. 885.

denominación), Puebla, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, y el territorio de Baja California.

Posteriormente, también por unanimidad, esta vez con 82 votos, se aprobó la inclusión a la federación de Colima; y por 75 contra 13, la de Tlaxcala, posponiéndose para el día siguiente los dos puntos restantes.³¹¹

El 10 de diciembre se efectuó la discusión que se antojaba muy reñida. La Comisión previendo las dificultades a que se sometería con el dictamen inicial, propuso desde luego una modificación para evitarse problemas, ante el impaciente reclamo de que se especificaran los límites que se proponían concederle al Distrito al convertirse en el Estado del Valle, lo cual afectaría desde luego al de México, con las reacciones y oposiciones a que meses antes ya se había referido José María Iglesias.

La Comisión corrigió su postura inicial, y propuso que se sometiera a discusión la idea de que el territorio que en esa actualidad comprendía el Distrito Federal, sería únicamente el que comprendería el nuevo Estado del Valle, pero mantuvo la condición suspensiva de que ello ocurriría sólo después de que dejase de ser la residencia de los poderes supremos. Con ello consiguió evitar una severa confrontación y el debate se centró en la imposición de las causas suspensivas para la erección de la Ciudad de México a la condición de *Entidad Federativa*.

Mata y Prieto, de inmediato se opusieron a la Comisión, bajo el argumento fundamental de que “no había razón para que el reconocimiento de los derechos del Distrito dependa de una condición accidental y arbitraria”.³¹²

Se propuso que para efectos de la discusión se dividiera el tema en dos partes, pues contenía dos ideas diversas, lo que se votó y aprobó en contra de la opinión de la Comisión. Quedó como primera parte la erección del Distrito en Estado, misma que se declaró aprobada *sin discusión*, por 60 votos contra 30.

La segunda parte se circunscribió al tema de la retardación de esta decisión, hasta en tanto no salieran de México los supremos poderes.

³¹¹ ZARCO, Francisco. Op. cit. p. 885.

³¹² *Ibidem* p. 886.

Francisco Zarco, según las crónicas de los debates, dio inicio a la discusión, en franca oposición a la condición suspensiva, argumentando que “si el Congreso ha reconocido los legítimos e incuestionables derechos del pueblo del Distrito a tener un gobierno propio para existir como Estado de la Federación, debe empeñarse en que la declaración que acaba de hacer sea una verdad práctica, y no una vana promesa que sólo sirva para crear dificultades. La condición que retarda al Distrito su erección en estado, sólo tiende a nulificar el acuerdo del Congreso”.³¹³

Consideró que la Comisión en un orden de ideas, debió antes examinar la conveniencia o no de trasladar los poderes a Querétaro, pues al parecer la mayoría de los integrantes de la misma, *anduvo desgraciadísima en sus razones*, al creer que un simple cambio de aires evitarían la corrupción, el lujo y los placeres, que de nueva cuenta se volvía a acusar a la Ciudad de México, igual que como sucedió en el Congreso de 24.

“No se alegó otra cosa en el seno de la Comisión; allí 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 en todo tiempo ha prestado a la causa de la libertad y de la independencia”.³¹⁴

Defendiendo a la metrópoli y a sus habitantes, Zarco agregó que la Ciudad de México agotaba sus recursos en contribuir a las cargas federales, que el Distrito casi sólo resistió la invasión estadounidense, que acababa de combatir y vencer a la reacción, pues aportó todos los recursos y fuerzas en la última campaña de Puebla, y fustigó a los Estados que tenían recelos en contra de la capital y los exhortó a que enviasen mejor, hombres honrados, patriotas y virtuosos.

Respecto de la posibilidad de convertir a Querétaro en Distrito, primero criticó que cuando en la Ciudad de México se combatía a la última insurrección, “han residido ya los supremos poderes; y allí también siguió esa enfermedad crónica de no haber sesión por falta de número, que desanimaría a los amigos del sistema representativo si no tuvieran esperanza en la elección directa”.³¹⁵

³¹³ ZARCO, Francisco. Op. cit. p. 887.

³¹⁴ *Ibidem* p. 887.

³¹⁵ *Ibidem* p. 888.

Zarco demandó que la condición de Estado para el Distrito comenzara una vez proclamada la Constitución al igual que se había aprobado para Colima y Tlaxcala y tocó el tema teórico más discutido: la falsa disyuntiva de la imposibilidad de coexistencia entre el gobierno general y el de un Estado.

González Oropeza, considera que este punto resulta toral a lo largo de la historia de la Ciudad de México, y que en este Congreso, fue precisamente Zarco quien con más elocuencia defendió la capacidad política de la Ciudad de México y promovió que se le diera, sin condiciones la categoría de Estado de la Federación.³¹⁶

Cita Manuel González a Zarco en sus alocuciones: “Se ha dicho que es imposible que existan en un mismo punto el gobierno general y el de un estado, y así se propaga una idea falsa de la Federación y se pinta al gobierno de la Unión como una planta maldita que seca y esteriliza cuando esté a su alrededor. ¿Por qué el gobierno, que sólo debe ocuparse del interés federal, ha de ser un obstáculo para la libertad local? Los Estados ganarían con los poderes generales, consagrándose al interés de la Unión, dejaran de ser autoridades locales; así no perderían el tiempo y el decoro en ganar unas elecciones de ayuntamiento, o en cuidar negocios de policía, y trazada por la Constitución la órbita en que deben girar todos los poderes, no habría que tener conflictos ni colisiones”.³¹⁷

Por último, Zarco concluyó su primera intervención en ese debate, oponiéndose a que se extinguiera Querétaro en el supuesto de que se trasladasen los poderes generales hacia allá, pues se convertiría a su ayuntamiento en una Comisión del ministerio de Gobernación y al gobernador en un ayudante de los ministros “y al consultar la extinción de Querétaro, se olvida que en el Estado residieron los supremos poderes sin que hubiera la más ligera dificultad a los poderes locales.”³¹⁸

Resumió sus razones, sosteniendo que era una burla a la Ciudad de México, que exasperaría a sus habitantes y pidió que se reprobara la segunda parte del artículo a discusión.

El diputado Guzmán, en defensa del dictamen de la Comisión, hábilmente no quiso entrar a la discusión sobre el lugar en donde deberían

³¹⁶ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Op. Cit, p. 85.

³¹⁷ Ibidem p. 85.

³¹⁸ ZARCO, Francisco. Op. cit., p. 889.

residir los poderes generales, pero llamó a la atención de los constituyentes para evitar lo que él llamó la inconveniencia de *establecer una anarquía de una manera constitucional*, porque sostuvo “debe considerarse que la Ciudad de México ha de ser estado o Distrito Federal, y que no es posible que sea las dos cosas a la vez, porque habrá choques inevitables entre las autoridades locales y las generales como sucedió cuando residieron en el mismo punto el gobierno del estado de México y los Poderes de la Unión”.³¹⁹

Guzmán sostuvo los elementos principales del fondo del debate: la imposibilidad de coexistencia entre dos instancias de gobierno en la capital, una de orden federal y otro de carácter local. “Finalmente prevaleció el criterio de León Guzmán, posición que ha trascendido hasta nuestros días”.³²⁰

Ignacio Ramírez, en contra del dictamen y para dar respuesta a Guzmán, dijo que según su conciencia, no existían razones para que resultara la anarquía anunciada, por el hecho de que residieran en un mismo punto los poderes de un Estado y los generales. Agregó que según su concepto, el artículo a discusión se fundaba en un supuesto falso, pues partía de la premisa de que ya estaba acordada la traslación de los poderes federales.

El orador argumentó: “Una vez decretado que el Distrito se erija en estado, ¿desde cuándo ha de tener efecto esta erección? Inmediatamente esto es lo justo; porque al reconocer el derecho de los habitantes del Distrito a formar un estado de la Federación, se ha obrado conforme a justicia y se ha acatado el principio federal”.³²¹

Desacreditando la idea del surgimiento de conflictos, sostuvo que si en otro tiempo los hubo, fueron por problemas pueriles, como por ejemplo, situaciones de etiqueta enteramente ridículos, que no tenían por que repetirse. Citó el caso de Querétaro, que creyó que sería un beneficio la traslación de los poderes supremos a su jurisdicción, pero cuando midió las consecuencias de perder su libertad e independencia, ahora lo consideraba una “verdadera calamidad”.³²²

Respondió al “Nigromante”, el diputado Moreno, de una forma agresiva e insultante para la Ciudad de México y sus habitantes, pero dejando traslucir

³¹⁹ ZARCO, Francisco. Op. cit. p. 889.

³²⁰ CARRANCO ZUÑIGA, Joel. *El Distrito Federal en el Sistema Jurídico Mexicano*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho. UNAM, 1996, p. 18.

³²¹ *Ibidem* p. 890.

³²² *Ibidem* p. 891.

parte de los resentimientos ocultos que muchos constituyentes de provincia guardaban al respecto.

Dijo que combinar la existencia del Estado del Valle con la estancia de los poderes generales era enteramente imposible, pues “esta ciudad benemérita con todo y sus doscientos mil habitantes, tan patriotas y tan ilustrados, no es más que un foco de corrupción que pervierte cuando existe, encierra la mayoría de los retrógrados y a los que suspiran por los tiempos de Felipe II. Estas gentes, acostumbradas al lujo y a las pompas virreinales, tienen tendencias aristocráticas como lo prueban las cuestiones de etiqueta que varios señores han aludido”.³²³

Sobre si Querétaro consideraba como una calamidad la residencia de los poderes federales, propuso que podría considerarse la viabilidad de instalarlos en otro sitio, por ejemplo Aguascalientes, dejando transparentar que en verdad la Comisión no tenía ninguna determinación seria y firme respecto del sitio al que se trasladarían los poderes, y que la consideración de la Ciudad de México como Estado, daba la apariencia de ser sólo “una transacción entre dos bandos”.³²⁴

La animadversión en contra de la metrópoli, se ratificó en la última alocución de Moreno antes de abandonar la tribuna, pues dijo: “No puede negarse que en la Ciudad de México hay muchos hombres ilustrados; pero es evidente que aquí no se defienden los intereses públicos, que aquí todo se corrompe, que aquí la ambición hace que los diputados se olviden de sus estados, y que aquí se den más al lujo, a la intriga, y a las malas costumbres claudiquen los hombres más honrados”.³²⁵

A Guillermo Prieto tocó responder la provocadora intervención del diputado Moreno y lo hizo con elegancia, pues sostuvo que se había ocupado de todo, menos de la cuestión a discusión, que era determinar si era justo o no suspender la soberanía de un Estado, no habiendo pues, porque preocuparse de su improvisación, que inclusive calificó de brillante.³²⁶

Sostuvo que una vez votado el principio de que Distrito Federal tenía el derecho de existir como Estado, la discusión de la segunda parte del artículo, referente a la condición de que salieran de él los poderes, resultaba inútil, por

³²³ CARRANCO ZUÑIGA, Joel. Op. cit., p. 891.

³²⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. cit., p. 198 y 199.

³²⁵ ZARCO, Francisco. Op. Cit, p. 891 y 892.

³²⁶ *Ibidem* p. 892.

dos causas, según su parecer, una, porque los derechos no se proclaman con condiciones; y la segunda, porque “la rectitud del Congreso no puede querer imponer una especie de pena a la población de México, mientras por estas o aquellas causas residan aquí los supremos poderes de la Federación. Si tal se hiciere, se excitaría al Distrito a la revolución para reivindicar sus derechos”.³²⁷

Propuso como solución, para evitar dificultades, que los poderes no residieran en el mismo punto, y que uno de ellos se estableciera en Tlalpan o en Tacubaya. En fin, para finalizar su defensa dijo que retardar la erección del Estado del Valle, significaba conculcar el principio federativo y violar la Constitución.

El diputado Olvera reconoció que la Comisión no había acertado en el orden en que presentó el dictamen, pues debió tratar con anticipación el asunto relativo a la residencia de los poderes federales, pero consideró que era inconcuso que había imposibilidad de que la Ciudad de México fuera al mismo tiempo capital federal y de un Estado, y recordó que en 1846 hubo disputas entre las autoridades federales y del Ayuntamiento por la propiedad de algunos edificios públicos”.³²⁸

Además sentenció: “El choque es inevitable cuando se trate, por ejemplo, de la fuerza pública y de la propiedad. El Distrito puede elevar su Guardia Nacional al número de veinte mil hombres y la ciudad entonces puede lanzar de su recinto al gobierno nacional”.³²⁹

Lo mejor, –le pareció–, era sugerir retardar un poco la erección del Estado para no promover conflictos perjudiciales a la nación.

El representante del Distrito y reconocido como liberal puro, José María Castillo Velasco, rechazó enérgicamente las injuriosas concepciones proferidas en contra de la Ciudad, y apoyó a la corriente a favor del establecimiento inmediato de la calidad de Entidad Estatal a la metrópoli diciendo: “Se ha creído que hay incompatibilidad entre el poder local y el federal, y esto no es exacto porque la Constitución determina cual es la órbita que a cada uno corresponde”.³³⁰

³²⁷ ZARCO, Francisco. Op. cit. p. 892.

³²⁸ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Op. Cit, p. 86.

³²⁹ ZARCO, Francisco. Op. Cit, p. 893.

³³⁰ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Op. Cit, p. 86.

Por último, retomó la tribuna el diputado Moreno para rematar sus argumentos descalificatorios respecto de la Ciudad de México. Las crónicas de los debates recogen su alocución, de la siguiente forma:

“El señor Moreno hace algunas rectificaciones, vuelve a la cuestión, repite los pasajes más notables de su discurso anterior y alzando los ojos al cielo y abriendo los brazos, anuncia en tono profético y solemne, que del cambio de temperamento del gobierno depende la salvación del país, y que si sigue México de capital de la Federación, es segura la muerte de la República.

Tal vez movido por tan siniestro auguro los señores representantes, quedó aprobada la segunda parte del artículo por 48 votos contra 38”.³³¹

Así quedó cerrada otra oportunidad más de la Ciudad de México para alcanzar el reconocimiento pleno de su condición jurídica como cualquier otro Estado, al transformarse en el Estado del Valle de México. Como Distrito Federal, desapareció del texto constitucional, pero la condición de que podría ejercer hasta sus últimas consecuencias tal característica, sólo dependiendo del hecho de que dejase de ser la sede federal, nunca se presentó, pues el Congreso mismo se negó a asumir dicha responsabilidad.

La anómala situación relativa al estatus de la Ciudad de México, se redondeó en la siguiente sesión del 11 de diciembre de 1856, pues la llamada *Comisión de División Territorial*, sometió al Pleno de la Asamblea un punto relativo a la consulta de que Querétaro se estableciera como Distrito Federal, pero con la curiosa condición de que éste conserve entre tanto su carácter de Estado.

Otra limitante adicional fue propuesta por el diputado Filomeno Mata,³³² quién pidió que no se transformara todo ese Estado en Distrito Federal, puesto que “basta diez millas cuadradas para la residencia del gobierno general”, emulando el caso de Estados Unidos.³³³

Guillermo Prieto y Francisco Zarco, de nueva cuenta volvieron a la ofensiva contra la propuesta. Prieto, entre muchas otras cosas, dijo que si no existía uniformidad en cuanto al lugar para trasladar a la sede federal, pues

³³¹ ZARCO, Francisco. Op. Cit, p. 894.

³³² *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, Debates Legislativos 1857.* Departamento del Distrito Federal. México, 1992, p. 8.

³³³ ZARCO, Francisco. Op. Cit, p. 894.

había quienes preferían a Celaya o Aguascalientes, sería mucho más acertado que los poderes residieran en Tlalpan.

Zarco por su parte, descalificó la posibilidad de transferir los poderes a Querétaro, utilizando exactamente los mismos elementos que se habían interpuesto en el Congreso de 1824, pues declaró: “Prescindiendo de estas razones, que son las más capitales, Querétaro no es el punto más a propósito, ni por su posición, ni por sus recursos. Es cierto que en 1848 sirvió de residencia al gobierno general, pero entonces se vio que materialmente las personas que componen los supremos poderes no cambian en aquella ciudad. Aunque la población dio muestras de generosa y hospitalaria, los miembros del Congreso y los empleados todos tuvieron que alojarse en las celdas de los claustros. Faltan edificios públicos. Faltan los recursos indispensables para la existencia de todo gobierno, y faltan hasta tinteros para las oficinas”.³³⁴

Después de que continuó el debate de manera encendida, se regresó a la Comisión la propuesta, una vez que se determinó que no había lugar a votarla, y aprovechando las consecuencias, el diputado Reyes solicitó que se adicionara al texto constitucional que el Estado de Querétaro quedaba subsistente como parte integrante de la Federación, lo que fue admitido, dejando prácticamente fuera la posibilidad de que hospedara a los poderes generales.³³⁵

Durante todo el mes de diciembre, en sesiones intensas, el Congreso Constituyente no hizo otra cosa que discutir y aprobar asuntos relativos a límites territoriales y fue hasta el 3 de enero de 1857, que se tocó otra vez el tema del Distrito Federal. La Comisión respectiva presentó un dictamen, que motivado por la reprobación de la idea de trasladar los poderes a Querétaro, propuso que ello ocurriese hacia la Ciudad de Aguascalientes, exaltando las conveniencias estratégicas que tal posibilidad a su parecer contenía. Los puntos resolutiveos del dictamen fueron:

- I. “La ciudad de Aguascalientes, con un radio de una legua, formará el Distrito Federal, que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Nación.
- II. Cuando se establezca allí el Distrito Federal, las demás poblaciones que hoy forman el estado de Aguascalientes, se reunirán a los estados

³³⁴ ZARCO, Francisco. Op. Cit, p. 897, 898.

³³⁵ *Ibidem* p. 904.

- límites que elijan, previa la aprobación del soberano Congreso General.
- iii. El estado de Aguascalientes conservará los límites que actualmente tiene hasta tanto no se trasladen a su capital los Supremos Poderes de la República.
 - iv. El primer Congreso constitucional fijará la época en que deba verificarse la traslación de los Supremos Poderes”.³³⁶

Se abrió el debate sobre esta nueva aventura de la Comisión que demostraba otra vez su posición un tanto irreflexiva, que parecía únicamente empeñada en alejar de la Ciudad de México el asiento del gobierno nacional, a cualquier costo.

De inmediato se inició la descarga de ataques en contra de su posición de parte del diputado Aguado, quién declaró: “Se dice que se ha escogido un punto central, y esto puede ser cierto, matemáticamente hablando, no lo es atendiendo al estado de las vías de comunicación en el país, porque es claro que la nueva capital se aparta considerablemente de Tabasco y de Chiapas, y queda a mucha distancia de algunos de los puertos más productivos, frustrando acaso la traslación los proyectos de abrir nuevas vías entre Veracruz, México y Acapulco”.³³⁷

Zarco, Mata y Villalobos, presentaron un voto particular, pidiendo que la Asamblea aprobara dentro de las facultades ordinarias de los futuros Congresos, una que decía “para designar un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario”, y con base en ello, Aguado se apoyó, pues consideraba que fundamentalmente el dictamen era improcedente porque coartaba las facultades de los congresos ordinarios, quienes eran los que debían tener la facultad de fijar y variar la residencia de los poderes supremos.

Además remató con una sentencia: “La Ciudad de México por su posición, por su riqueza, por sus elementos, etcétera, está llamada a ser siempre capital de una nación; y que, privada de este rango, envuelve el gravísimo peligro de provocar la escisión del país, de dividir a la República en dos repúblicas débiles y acaso rivales”.³³⁸

³³⁶ ZARCO, Francisco. Op. Cit, p. 973.

³³⁷ *Ibidem* p. 975 y 976.

³³⁸ *Ibidem* p. 976.

Mata y Zarco defendieron, cada uno en su momento, el fundamento de su voto particular. Mata dijo que en las circunstancias difíciles del país, si sobreviniese otra guerra o no hubiesen las condiciones económicas adecuadas, sería facultad de los Congresos ordinarios tomar las providencias.

Francisco Zarco, después de que la Comisión hábilmente sostuvo que lo que ella deseaba, era apurar la salida de los poderes de la Ciudad de México para que se erigiera el Estado del Valle y sus ciudadanos se vieran en plenitud de derechos, se opuso a que procediera la aprobación.

Zarco dijo que no se tenía derecho de imponer al Congreso Ordinario una carga predeterminada de medio millón de pesos que debería destinar de su primer presupuesto para pagar la traslación y que por lo tanto se debería posponer el cambio, en aras del bien general, para cuando la situación económica lo permitiese.

Consideró deplorable que: “Aguascalientes se muestre dispuesto a perder su soberanía, su gobierno propio, sus libertades y sus instituciones, por el interés de desarrollar su comercio, de vender a mejor precio sus productos, y alquilar con más provecho sus fincas, consintiendo por estas ventajas en aceptar el pupilaje, del gobierno general, este pupilaje que tanto pesa sobre el Distrito, privado hasta de elegir popularmente su ayuntamiento, porque según parece, hay ministro que teme que gane la elección el partido puro”.³³⁹

Zarco ganó esta vez la partida. Sus crónicas valiosísimas reportan que “el artículo 1º del dictamen de la Comisión de División Territorial, que consultaba la traslación de los supremos poderes a la ciudad de Aguascalientes, fue reprobado por 43 votos contra 36”.³⁴⁰

Días después también sería aprobado por 67 a 12 sufragios, el voto particular que suscribió junto con Filomeno Mata y Villalobos para transferir a los Congresos ordinarios la facultad de decidir el cambio de residencia de los poderes.³⁴¹

Lo que puede ser calificado como una incongruencia, del pensamiento de Zarco en cuanto a su posición en este tema que impidió que al salir de la Ciudad de México los poderes generales, se diera lugar a la erección del

³³⁹ ZARCO, Francisco. Op. cit., p. 979.

³⁴⁰ *Ibidem* p. 980.

³⁴¹ *El Debate de la Constitución de 1857*. Tomo III. Cámara de Diputados LV Legislatura. 1ª Ed. México, 1994, p. 1138, 1142 y 1153.

Estado del Valle, con la correspondiente consecuencia de que emergerían a plenitud los derechos de autogobierno de sus ciudadanos, tiene una clara explicación.

Zarco deseaba que los ciudadanos capitalinos, gozaran de las mismas prerrogativas que los del resto de las entidades federativas, pero nunca fue su intención de que para que ello sucediese, se trasladasen el gobierno de la unión fuera de la jurisdicción de la después conocida como *Ciudad de los Palacios*, la cual reconocía como la sede más adecuada para ser el asiento de la capital federal.

Prefirió, creo interpretarlo, que la condición que caprichosa e injustamente se le impuso a la Ciudad de México, quedara indeterminada, esperando mejores momentos para lograr su cometido. Sus colaboraciones periodísticas subsecuentes, dejaron siempre apreciar la amargura que le invadió por no haber podido conseguir abatir lo que llamó como “vergonzoso pupilaje” al que se sometió a la metrópoli, e incluso, sus pocas esperanzas de que la legislación secundaria pudiera de algún modo enmendar el daño sufrido, “puesto que la han de dictar los vecinos de otros Estados que no pueden conocer los elementos, los recursos, ni las necesidades de esta capital”.³⁴²

Los textos constitucionales definitivos aprobados, quedaron como sigue:

“Artículo 42. *El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares.*

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

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”.*³⁴³

³⁴² Fuente: *El Siglo Diez y Nueve*. México, jueves 19 de Febrero de 1857. T. Undécimo. No. 3050. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *El Siglo Diez y Nueve de Francisco Zarco y su Pensamiento Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C; Estudios Históricos. Núm. 37. UNAM. México, 1993, p. 134 y 135.

³⁴³ *Ibidem* p. 984 y 985. Y LABASTIDA, Horacio. *Reforma y República Restaurada 1823-1877*. Documentos para la Historia del México Independiente. Banco Internacional. Miguel Angel Porrúa. 1ª Ed. México, 1987, p. 223, 224 y 226.

El Congreso Constituyente, consciente de las presiones y tratando de reducir el riesgo de una reacción de parte de los habitantes de la capital, el 28 de enero de 1857, vuelve a llevar a la discusión del Pleno otro tópico relativo al Distrito Federal, tratando de aminorar los daños políticos que se habían inferido, de modo que los diputados Gamboa y del Río, propusieron que por derecho constitucional, el pueblo del Distrito tendría el derecho de elegir a sus autoridades políticas y municipales, y se solicitaba que tal facultad se extendiera también a las judiciales, así como de igual forma, para “que se designen las rentas que han de servir a cubrir las atenciones locales”.³⁴⁴

La propuesta quedó consignada, según las Crónicas de los Debates, como sigue: “Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, sobre la base de que los ciudadanos elegirán popularmente las autoridades políticas y municipales, se agregará y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales. Sala de Comisiones del Congreso Extraordinario Constituyente. México, enero 30 de 1857 Guzmán–Mata–Olvera–Cortés y Esparza”.³⁴⁵

Ignacio Ramírez atacó al dictamen, pues acusó que en apariencia concedía algo, pero en el fondo consumaba el despojo de los derechos de los habitantes de la Ciudad de México, toda vez que se les impedía elegir gobernador, así como a una Asamblea que interviniera en el arreglo de su régimen interior. En cuanto a las rentas, éstas se perderían en el erario federal, lo que ocasionaría que el Distrito quedara con doble carga y al mismo tiempo sin recursos para su administración interior, lo que calificó como “un enorme atentado contra el pueblo del Distrito y contra todo principio de equidad y de justicia”.³⁴⁶

Filomeno Mata, a nombre de la Comisión, defendió el dictamen, argumentando que al dejar la organización municipal en manos del pueblo, bastaba con asegurar la libertad local y la buena administración de las rentas locales. Al quedar al cargo del Congreso el régimen interior del Distrito, no se podía hablar de despojo, “cuando sobran motivos para esperar que sea democrático y arreglado a los principios de la Constitución. La Comisión ha querido asegurar al Distrito la libertad municipal, ya que el Congreso ha

³⁴⁴ ZARCO, Francisco. Op. Cit, p. 1153.

³⁴⁵ *Ibidem* p. 1153 y 1154.

³⁴⁶ *Idem*, p. 1154.

creído imposible que existan a la vez en un mismo punto los poderes de la unión y los de un estado”.³⁴⁷

Prosiguieron discursos de Cendejas, Olvera y Banuet, que no hicieron otra cosa que revivir los pasados argumentos sobre la consideración del Distrito como una Entidad Federativa plena.

Mata, nuevamente hizo uso de la palabra para decir que la Comisión se tuvo que sujetar a lo aprobado por ese mismo Congreso y para no volver a cuestiones ya resueltas, “propone un nuevo artículo, consultando que el Congreso de la Unión arregle el régimen interior del Distrito y territorios bajo la base de que el pueblo ha de elegir sus autoridades políticas y municipales. La Comisión acepta este nuevo artículo, colocándolo entre las atribuciones del Congreso”.³⁴⁸

El representante del Distrito, señor Castillo Velasco reaccionó con vehemencia, pues dijo no poder prescindir del deber de defender los derechos del pueblo que lo honró enviándolo a esa Asamblea. Dijo que revoluciones iban y venían al igual que cambios políticos; tanto en el centralismo y la dictadura como en el federalismo; y que el Distrito siempre había sido tratado con la punta del pie.

Dijo que los ciudadanos capitalinos esperaban mucho de la Revolución de Ayutla, la que apoyaron con entusiasmo y que también se saludó con júbilo la reunión del Congreso Constituyente, pero todo parecían ilusiones fallidas, que se habían ido perdiendo poco a poco.

Agregó: “Se dijo que será estado, pero con tantas limitaciones, que el reconocimiento de sus derechos no han sido más que una amarga ironía. Todo cuanto ha pedido se le ha negado, y ya los diputados que conocen la justicia que asisten al pueblo de México, necesitan hacer un esfuerzo supremo para defenderlo, porque se quiere apagar su voz con burlas, con murmullo, con carcajadas, como si fueran unos insensatos a quienes se debe cubrir de baldón.

La proposición que se discute hace una aparente concesión que en realidad significa bien poco. Si se cree que los futuros congresos pueden dar una organización democrática al Distrito. ¿Por qué no el actual con su carácter

³⁴⁷ ZARCO, Francisco. Op. Cit., p. 1153, 1155 y 1156.

³⁴⁸ *Ibidem*, p. 1153, 1155 y 1156.

de constituyente emprende la tarea que quiere abandonar a sus sucesores? ¿Por qué desdeña hacer efectivo el derecho que no ha podido reconocer?”.³⁴⁹

El diputado Moreno calificó de exagerada hasta el extremo la intervención de Castillo Velasco, pues lo único que diferencia al Distrito de los Estados, es la imposibilidad de que subsistan uno enfrente de otro el poder local y el federal, como en el caso de Washington, el cual se permitió citar. Y contraatacó: “lo que hay es, que el Distrito es ambicioso, que quiere engrandecer su territorio, que aspira a la dominación, que quiere ensancharse y extenderse. Aquí encuentran los poderes elementos para oprimir, elementos para el depotismo que alarman a los Estados, que los amenazan con la pérdida de sus libertades”.³⁵⁰

Las intenciones de la Comisión para tratar de congraciarse con la representación del Distrito Federal, con la aparente concesión de facultades adicionales, quedaron marginadas y surgieron nuevamente los resentimientos, temores y recelos, en contra de la Ciudad de México y sus habitantes, que al parecer eran las verdaderas causas para la limitación política de sus derechos.

Guillermo Prieto, agregó que no se debería limitar el análisis a la conveniencia o no, del hecho de que el Distrito pudiese nombrar a su gobernador, sino que era de vital importancia considerar que si se le privaba de su hacienda particular, se violentaría el principio de equidad, “dejando a las autoridades municipales en una situación de dependencia económica”.³⁵¹ “Todo puede arreglarse si los poderes salen de la ciudad, o si se encuentra otra combinación acertada, pero sin recursos nada puede hacer el Distrito, y el poder municipal será impotente para tender a sus necesidades.

El paralelo entre Washington y México es de todo punto inaceptable para los que saben lo que son ambas ciudades. En los Estados Unidos no hay una población rica y floreciente sacrificada a infundadas desconfianzas. La cuestión no debe verse bajo el aspecto que le dan algunas declamaciones; en ella debe buscarse solamente el derecho y la justicia”.³⁵²

La Comisión encargó al representante Gamboa refutar a Prieto, y dijo que en el único país que está constituido un régimen federal, –refiriéndose sin

³⁴⁹ ZARCO, Francisco. Op. Cit, p. 1156 y 1157.

³⁵⁰ *Ibidem* p. 1158 y 1159.

³⁵¹ RAMÍREZ PEREDO, Cesar y VITE PÉREZ, Miguel Angel. Tesina de Maestría. *La Participación Política en México y los Organos de Colaboración vecinas y ciudadana en el Distrito Federal*. UAM Azcapotzalco, p. 76.

³⁵² ZARCO, Francisco. Op. cit., p. 1138, 1142 y 1153.

nombrar expresamente a los Estados Unidos–, “el gobierno de la Unión se encuentra en un recinto pequeño y sin fuerza para oprimir a los Estados. Aquí también hay que tener en cuenta que de México sacan elementos los poderes generales para dominar despóticamente a los Estados, y aquí se producen todas las dictaduras”.³⁵³

Su conclusión era que el Distrito Federal debería ser pequeño y débil, aclarando que no se refería exclusivamente a la Ciudad de México, sino a cualquier punto que sirviera de residencia a los poderes supremos, y se preguntó, antes de concluir su acertación: “Qué quiere el Distrito? Quiere gozar de los beneficios de la Constitución, quiere elegir a sus autoridades, quiere tener rentas propias, quiere la libertad del poder municipal, y ninguna de estas pretensiones es contraria a los intereses de la Federación. Por el contrario, si se satisfacen estas justas exigencias se dará a las instituciones un fuerte y robusto apoyo”.³⁵⁴

Finalmente la fracción del artículo fue aprobada por 48 contra 31 votos, ratificándose la impresión mayoritaria de los diputados de provincia en contra del fortalecimiento político del Distrito Federal, aunque para ello, se tuviesen que conculcar los derechos ciudadanos de los capitalinos.

El texto aprobado de la Constitución de 1857, en lo referente a la tutela del Congreso General, respecto del régimen interior del Distrito Federal, quedó como sigue:³⁵⁵

“Artículo 72. El Congreso tiene facultad: (.....)

- V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación.
- VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”³⁵⁶

La Ciudad de México quedó por virtud de lo dispuesto por el Constituyente del 57, como capital de la federación; con la denominación de Estado del Valle, que nunca llegó a utilizar; –pues su condición de Distrito

³⁵³ ZARCO, Francisco. Op. Cit, p. 1159.

³⁵⁴ *Ibidem* p. 1138, 1142 y 1153.

³⁵⁵ *Ibidem* p. 1161 y 1162.

³⁵⁶ LABASTIDA, Horacio. *Reforma y República Restaurada 1823-1877*. Op. cit. p. 226.

Federal no varió—, sin ninguna facultad adicional, pues la promesa de poder elegir senadores, desapareció junto con la existencia de la Cámara misma, que fue erradicada.

La proclama del Congreso Extraordinario Constituyente a los Mexicanos, parece no ajustarse plenamente a la situación política que resultó para los capitalinos, cuando se dijo: “El País deseaba el sistema federativo porque es el único que conviene a su población diseminada en un vasto territorio, el sólo adecuado a tantas diferencias de productos, de climas, de costumbres, de necesidades; el sólo que puede extender la vida, el movimiento, la riqueza, la prosperidad a todas las extremidades y el que promediando el ejercicio de la soberanía, es el más a propósito para hacerle duradero el reinado de la libertad y proporcionarle celos defensores”.³⁵⁷

Los habitantes de la Ciudad de México no recibieron pago alguno por su adhesión al federalismo, ni por soportar en contra, a la invasión extranjera y la dictadura. No incrementaron su soberanía ni su libertad, a cambio del dudoso privilegio de ser la Capital de la República.

Manuel Herrera y Lasso, sintetiza la situación de la Ciudad de México, como producto del resultado de los alcances del Constituyente del 57, y dice: “Con más razón parece que se ha desconocido el espíritu y los fines de la ley fundamental, mutilando un estado, entidad constitucional libre y soberana, tal como el código supremo quiere que sea en definitiva, las partes de que se compone la Unión, para hacer de una fracción de aquel un territorio, esto es, una entidad incompleta que sólo tolera la Constitución interinamente, mientras llega a tener elementos para hacerse estado. No negamos la legalidad de esa medida, sancionada por medio de una reforma constitucional; mas el precedente es funesto para el sistema federativo”.³⁵⁸

³⁵⁷ TAVERA ALFARO, Xavier. *Francisco Zarco. Textos Políticos*. Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1957, p. 3, 5 y 7.

³⁵⁸ HERRERA Y LASSO, Manuel. *Estudios Políticos y Constitucionales*. 1ª Ed. Porrúa, S.A. México, 1986, p. 82-84.

CAPITULO IV

LAS TRANSFORMACIONES DEL DISTRITO FEDERAL EN EL PROCESO HISTORICO. (1857- 1917)

4.1 CAUSAS QUE DETERMINARON INESTABILIDAD POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN SU CARÁCTER DE DISTRITO FEDERAL, DESPUÉS DE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

La Constitución de 1857 tuvo seis décadas de vigencia, no sin interrupciones y serias dificultades, durante las cuales la Ciudad de México sufriría diversas modificaciones y cambios. Fue sede de gobiernos espurios, sueños imperiales extranjeros, así como también, fue objeto de transformaciones territoriales, con el objetivo básico de consolidarlo como la capital de la federación, pero nunca logró ser visualizada como una entidad federativa integral, pues permanentemente su situación política estuvo íntimamente ligada a la idea de ser el símbolo del gobierno y el poder.

El triunfo de las ideas liberales durante los trabajos de la Asamblea Constituyente, no generó un efecto positivo en la realidad nacional, que aún no estaba preparada política ni sociológicamente, para regirse con un documento que en muchos contenidos era muy avanzado.

La libertad de conciencia y el abandono de la obligación que los anteriores documentos constitucionales habían asumido, en el sentido de instituir a la religión católica como la única permitida por el Estado, constituyeron algunas de las causas por las cuales la Carta Magna del medio siglo, comenzaría a regir sobre caminos difíciles e inciertos.

El Papa Pío IX condenó, desde luego, la obra reformista de la Constitución y llamó a la desobediencia de sus preceptos, lo que generó una gran agitación. El 15 de septiembre de 1857 entró en vigor la obra del Constituyente más ilustrado de nuestra historia y para el 7 de octubre siguiente, el titubeante moderado y a la sazón Presidente de la República, Ignacio Comonfort, pidió al Congreso facultades extraordinarias aduciendo

que la entrada en vigor de la nueva ley suprema había producido muchos desordenes, lo que técnicamente significaba un golpe de Estado.

Las reacciones que la obra constitucional produjeron en la ciudadanía de la metrópoli, obviamente fueron de decepción e irritación, lo que fácilmente fue capitalizado por los partidarios del conservadurismo, quienes veían con recelo y temor las consecuencias del Congreso que recién había concluido sus trabajos. Es precisamente en la Ciudad de México donde se gesta la primera insurrección contraria, “influido por D. Manuel Payno y D. Félix Zuloaga, el 17 de diciembre las calles de México aparecieron llenas de un impreso, ya conocido como el Plan de Tacubaya”.³⁵⁹

Así como con el Plan de Ayutla dio comienzo la obra para elaborar una nueva Constitución, con otro documento similar se pretendió enterrarla. El articulado disponía el cese de la vigencia de la Carta Magna; reconocía como Presidente a Comonfort y pretendía que antes de tres meses se convocara a un nuevo congreso extraordinario. La adhesión de Comonfort al Plan, significó su renuncia implícita, así como el inicio de la Guerra de Reforma o también conocida como de los Tres Años.

Conforme el artículo 79 de la Constitución, asumió la Presidencia de la República Benito Juárez, por su carácter de presidente de la Suprema Corte de Justicia, apoyado por los representantes de más de la mitad de los estados federales, lo que puso de inmediato de manifiesto las bondades del sistema federal. “Bastaba, pues, que la Constitución fuera federalista para que contara con el apoyo de los estados”.³⁶⁰

“Y frente al legítimo gobierno que encabezara Juárez se alzaba, así, un gobierno espurio. Este último, empero, hubo de establecerse en la Ciudad de México; la fuerza que le daba el poderío económico que le procurara, fundamentalmente la Iglesia católica, le dieron muchas ventajas que le llevarían a los primeros triunfos militares; triunfos que contrastaban con las derrotas que sufrían, en el terreno de las armas, las mermadas huestes federales”.³⁶¹

³⁵⁹ MORENO DIAZ, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. PAX México, Librería Carlos Cesarman S.A. México. 2a. Ed, 1973, p. 213.

³⁶⁰ RABASA, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. 7ª Ed. Porrúa, S.A. México, 1990, p. 72.

³⁶¹ SAYEG HELÚ, Jorge. *Introducción a la Historia Constitucional de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1978, 1ª. Ed, p. 99.p. 99.

Durante la resistencia y el gobierno itinerante de Juárez, comienzan a surgir las Leyes de Reforma, como reacción obligada contra la institución eclesiástica, y a su retorno a la capital, en los primeros días de 1861, de manera inmediata se expidieron las restantes, así como una serie importante de disposiciones legales, que trataron de restablecer el orden.

En lo relativo al Distrito Federal, por consecuencia de lo que dispuso el Constituyente, –ratificando a su vez la situación que originalmente creó la Constitución de 1824–, el Presidente de la República lo conducía a través de un Gobernador por él designado. Durante la guerra civil de los Tres Años, estuvieron al frente de la Ciudad: Agustín Alcérreca, que tomó posesión el 4 de octubre de 1857; Manuel Azcárate, que era la segunda vez que ejercía el cargo, que inició actividades el 21 de enero de 1858; posteriormente Rómulo Díaz de la Vega, que asumió el 20 de diciembre de 1859; Francisco G. Casanova, nombrado el 29 de febrero de 1860; Justino Fernández, que habría de estar sólo un mes en el encargo a partir del 6 de enero de 1861; y por último, Miguel Blanco, quien fue designado por Juárez a su reinstalación en la metrópoli el 9 de febrero de 1861.³⁶²

La determinación jurídica de que el Gobernador del Distrito Federal fuera designado, sirvió para que también se aprovechara por el gobierno de facto que operó en la Ciudad de México en la primera crisis constitucional que tuvo que enfrentar el gobierno de Juárez, y generó una inestabilidad gubernativa comprensible por tantos cambios. Este funcionario ejercía a su cargo las funciones civiles y penales, las de seguridad pública, las de carácter sanitario, y debía auxiliar a los ayuntamientos en sus atribuciones municipales.

Se apoyaba en una Secretaría de Gobierno, organizada por un secretario, un oficial mayor y ocho jefes de sección, que se distribuían las distintas labores del Gobierno.³⁶³

La investigación nos reporta como primer disposición reglamentaria para el Distrito Federal, después de la Constitución de 1857, un decreto que aparece en la obra de Manuel Dublán y José María Lozano, que emite, precisamente el General Miguel Blanco, entonces Gobernador de la capital, el 6 de mayo de 1861, que organiza a la Ciudad en una municipalidad y cuatro

³⁶² GORTARI RABIELA, Hira (DE) y HERNANDEZ FRANYUTI, Regina. (comp..) *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*. Departamento del Distrito Federal. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. 1ª Ed. México, 1988, p. 215.

³⁶³ *Ibidem* p. 187.

Partidos. El Decreto desaparece al Ayuntamiento de la Ciudad, pues al frente de la municipalidad de México, quedaba precisamente el Gobernador, quien desempeñaría las funciones de autoridad local, y para los Partidos, serían nombrados por éste Prefectos, “implantando la figura de la prefectura francesa que ya había sido adaptada a la Ciudad de México, por decreto centralista del 20 de febrero de 1837”.³⁶⁴

El texto íntegro de tal disposición dice:

Mayo 6 de 1861.- Decreto del gobierno.- División política del Distrito federal.

El Excmo. Sr. Presidente Interino Constitucional se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁶⁴ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *El Federalismo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C. Estudios Históricos. Núm. 53 UNAM. México, 1995, p. 88.

Dios y Libertad. México, etcétera- Zarco.³⁶⁵

Entre febrero de 1861 y mayo del año de 1863, Juárez designa nada menos que nueve gobernadores del Distrito Federal,³⁶⁶ lo que da una idea de la endeble estabilidad política de la nación y de la Ciudad, pero también de los efectos jurídicos inherentes a la determinación de que sin mayor trámite, el Presidente podía remover administrativamente al responsable de la política local de la capital.

Durante esta época, Benito Juárez, ordenó el destierro del Arzobispo de México y cuatro obispos, así como también, mandó salir de la República a los representantes de España, el Vaticano, Guatemala y Ecuador, por haber favorecido a la administración conservadora con su influencia moral. Después, en mayo, reúne al Congreso de la Unión y obtiene que se le concedan facultades extraordinarias y suspensión de garantías, así como su reelección el 15 de junio de 1861.

Otra muestra clara de la situación en extremo anómala del país, es el decreto que el Congreso expidió el 31 de julio del propio 1861, que facultó a los gobernadores de los Estados y del Distrito Federal, para que mandaran hacer elecciones de diputados “en los distritos que por cualquier causa hayan quedado sin representación en el Congreso Nacional”, así como para que tomaran providencias para que los anteriormente elegidos y que no hubieren ejercido su encargo, lo verificaran de inmediato.³⁶⁷

En uso de las facultades extraordinarias que le concedió el Congreso, en 1862, el gobierno juarista emitió diversas reglamentaciones estratégicas para afrontar las amenazas armamentistas, que causaron efectos en la Ciudad de México de manera casi irreversible. El 5 de marzo, el gobernador Gral. Anastasio Parrodi, decretó que con base en lo dispuesto por el similar de fecha 6 de mayo del año anterior, se asignaban territorialmente a cada una de las secciones en que se había subdividido el Distrito Federal, las municipalidades de la forma siguiente:

1º. *Municipalidad de México.*

2º. *Partido de Guadalupe Hidalgo*

³⁶⁵ DUBLAN, Manuel y LOZANO, José Ma. *Legislación Mexicana* p. 204.

³⁶⁶ GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit. p. 215

³⁶⁷ Artículos 1 y 2 del mencionado Decreto. GUZMAN GALARZA, Mario. *Documentos Básicos de la Reforma 1854-1875*. Tomo IV. Partido Revolucionario Institucional. México, 1982, p. 59.

Municipalidades
Guadalupe Hidalgo, cabecera de su partido.

Azcapotzalco

3° *Partido de Xochimilco*

Municipalidades

Xochimilco, cabecera de su partido.

Tulyehualco

Tlahuac

San Pedro Actopan

Milpa-Alta

Hastahuacan

4° *Partido de Tlalpam*

Municipalidades

San Angel, cabecera de su partido.

Tlalpam

Coyoacan

Ixtapalapa

Ixtacalco

5° *Partido de Tacubaya*

Municipalidades

Tacubaya, cabecera del partido

Tacuba

Santa Fé

Mixcoac

Art. 2° Cada una de estas municipalidades comprende los pueblos, barrios, haciendas y ranchos, que les han pertenecido hasta la fecha del presente reglamento.³⁶⁸

El 25 de marzo de 1862, nuevamente el gobernador en turno, Gral. Parrodi, decretó una reglamentación para regularizar la administración local de los partidos en que se había subdividido la Ciudad, mediante el cual les concedía a cada prefecto el carácter de agente del gobierno, “presidentes natos de los ayuntamientos de su partido y *gefes* de policía en la comprensión de este”, debiendo publicar las leyes y reglamentos, hacerlos cumplir, cuidar el orden y la tranquilidad, nombrar a los jueces de paz, vigilar la buena administración de los municipios, aprobar sus presupuestos y cuentas,

³⁶⁸ *Colección de leyes y Disposiciones*. Imprenta de Irineo Paz. México, 1884, p. 389 y 390. Tomado del libro de GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit, p. 146.

controlar el registro civil, panteones, reclutamiento, etcétera, entre otras muchas funciones.³⁶⁹

Con esta disposición se cortaba de tajo también la permanencia de las demás municipalidades de la jurisdicción territorial del Distrito Federal y se permutaba de gobiernos electos a administraciones designadas, pero la justificación era que se actuaba en época de guerra y que era vital mantener el control de la capital, pues desde los primeros días del año, se encontraba el puerto de Veracruz amenazado por tropas de las potencias extranjeras de Inglaterra, Francia y España que en alianza amenazaban con someter la soberanía nacional.³⁷⁰

Aunque las negociaciones diplomáticas logran desarticular la Alianza y el desistimiento de Inglaterra y España, los franceses deciden continuar en su acción invasora para establecer una monarquía en el país. “Al saberse la ocupación de Puebla, el Distrito Federal fue declarado en estado de sitio, y a fines de mayo el gobierno decidió retirarse al interior del país”.³⁷¹

La Ciudad de México tuvo que afrontar la segunda ocupación militar extranjera en un período de tiempo breve, pues el 10 de junio, fue tomada por el grueso del ejército francés, apoyado con tropas conservadoras, “Forey, mediante decreto de 12 de junio de 1863, nombra prefecto de la Ciudad de México, designando al día siguiente al prefecto municipal. El gobernador designado esa misma fecha fue Miguel María Azcárate”.³⁷²

Desde la ciudad de San Luis Potosí, declarada Distrito Federal por Juárez, el 7 de junio se dictó una resolución presidencial, fundada en las facultades extraordinarias concedidas, para formar tres distritos militares en el territorio del Estado de México, bajo el argumento de que “en ese estado de México, ha venido a radicarse la guerra civil que, para terminarla hay extrema dificultad de razón de que por ella misma las comunicaciones se hallan interrumpidas, y en que la situación se prolongaría indefinidamente porque el estado de México, tan extenso como es, no puede recibir los auxilios eficaces y directos que necesita de su propia capital”.³⁷³

³⁶⁹ Artículos 4º, 5º y 6º del Decreto. Op. Cit, p. 189, 190 y 191.

³⁷⁰ DIAZ, Lilia. *Historia General de México*. El Colegio de México. Tomo 2, p. 855.

³⁷¹ *Ibidem* p. 868.

³⁷² OÑATE LABORDE, Alonso. *Historia Constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo IV. Miguel Angel Porrúa. LII Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1985, p. 13.

³⁷³ PIZARRO SUAREZ, Nicolás. *Historia Constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo IV. Miguel Angel Porrúa. LII Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1985, p. 216 y 217.

Las capitales de los distritos militares se establecieron en Toluca, Actopan y Cuernavaca, y consecuentemente después se transformarán en los Estados de México, Hidalgo y Morelos. “Además, se incorporaron al Distrito Federal algunos distritos del Estado de México: Chalco, Texcoco, Otumba, Zumpango y Tlalnepantla”.³⁷⁴

Forey instaló en la Ciudad de México con el apoyo de los conservadores una serie de instituciones aristocráticas, y emitió un dictamen que establecía que la nación adoptaba la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico, cuyo trono se le ofrecería al archiduque de Austria, Fernando Maximiliano, y “por acuerdo del 11 de julio la Asamblea de Notables dio el título de Regencia al Poder Ejecutivo”.³⁷⁵

“A Benito Juárez se le acusó de violar las convenciones internacionales de la guerra, al abandonar la Ciudad de México sin designar autoridades que entregaran la plaza al enemigo. Los franceses habían ya olvidado que ellos las habían violado al haber sido Lorencez, y no el jefe de Estado francés, o sea el emperador, quien declaró la guerra al gobierno juarista. De cualquier manera, el General Forey consideró que, tomada la capital, la conquista de México era un hecho. Pero Benito Juárez dijo que la caída de Madrid y de Moscú no le había dado al primer Napoleón el dominio de España y Rusia, y que el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos estaría, de allí en adelante, donde estuviera él: así en San Luis como en Matehuala, Monterrey, Saltillo, Mapimí, Nazas, Parral, Chihuahua o Paso del Norte, que fueron las ciudades a donde Juárez viajó llevando a costas la presidencia –e investido por el Congreso en su última sesión antes de disolverse, de poderes extraordinarios– a medida que se extendían las operaciones militares de la intervención”.³⁷⁶

4.2 LA CIUDAD DE MÉXICO, SEDE DEL SEGUNDO IMPERIO.

La historia patria conoce como el Segundo Imperio al período comprendido entre el 31 de mayo de 1863, en que Juárez encabezando al gobierno republicano abandona la Ciudad de México, una vez que se clausuraron las sesiones del Congreso y ante la eminencia de la invasión extranjera, y el 15 de julio de 1867, cuando se reinstalan los poderes en la metrópoli, después de que la habían evacuado las tropas invasoras.

³⁷⁴ PIZARRO SUAREZ, Nicolás. Op. cit., p. 217.

³⁷⁵ DIAZ, Lilia. Op. Cit, p. 869.

³⁷⁶ DEL PASO, Fernando. *Noticias del Imperio*. 2ª Ed ilustrada. Diana, S.A., p. 142

Previa a la llegada de Maximiliano, el ejército francés instituye en la Ciudad de México, a una Junta Superior de Gobierno, integrada por 35 miembros designados por Bazaine y una Asamblea de Notables, compuesta por 215 ciudadanos electos por la primera, así como a un “Supremo Poder Ejecutivo Provisional”, que era un cuerpo colegiado integrado por el gral. Juan N. Almonte, el Arzobispo de México, Pelagio Antonio de Labastida y por el general de división, Mariano Salas.³⁷⁷

Estos órganos de gobierno, en su afán de autoprocursarse legitimidad, crearon instrumentos y expidieron normas que se conocen como el “orden jurídico imperial”, que tuvo una expansión hasta finales de 1865, por el avance e influencia del orden jurídico republicano, aunque es preciso explicar que en la Ciudad de México, sí estuvo impuesto durante los cuarenta y nueve meses que duró la experiencia intervencionista imperial.

El 6 de julio de 1863, se emitió un Decreto que estableció en su considerando primero que “desde la instalación en esta capital del Supremo Poder Ejecutivo provisional de la nación, es el *único* gobierno a quien debe prestarse entera obediencia”, que reconocía implícitamente la existencia del gobierno juarista, que se movía en la provincia.³⁷⁸

Como anteriormente dijimos, el 11 de julio, por decreto, el Supremo Poder Ejecutivo se transforma con el carácter de Regencia, hasta el arribo del soberano y el día 15, se emite otra disposición similar determinó que: “se establecen en la capital de México y en todos los lugares en que impere el nuevo orden de cosas, los tribunales y juzgados del fuero común en la forma que tuvieron conforme a la ley de 29 de noviembre de 1858”.³⁷⁹

Maximiliano aceptó definitivamente la invitación que la Asamblea de Notables le hizo, hasta el 10 de abril de 1864 en el Palacio de Miramar, y el 19 de mayo la Regencia publicó un Manifiesto dando por terminada sus funciones, siendo nombrado Almonte lugarteniente del imperio, en tanto llegaba a México el emperador, lo cual sucede el 28 de mayo, en medio de una guerra en casi todo el país y durante una fractura del gobierno republicano, pues Juárez había llegado al límite de su período constitucional

³⁷⁷ OÑATE LABORDE, Alfonso. Op. cit., p. 14.

³⁷⁸ Ibidem, p. 14.

³⁷⁹ Ibidem p. 19. Nuevamente se pone de manifiesto que la eficacia del orden jurídico imperial, en esas fechas, si bien con un carácter prospectivo de expansión, se circunscribía a la Ciudad de México y sus alrededores.

para presidirlo, y algunos le demandaban renunciar y él, obviamente se negaba a acceder a ello.

La Ciudad de México, durante este período, dejó de ser la capital de la federación, pues ésta se convirtió en itinerante, igual que Juárez y su gabinete, para convertirse en la sede imperial del gobierno de Maximiliano, que para esta época, de los veinticinco estados que componían la federación, dieciocho se hallaban regidos por las fuerzas intervencionistas.³⁸⁰

Cuando la fragata Navaroa atracó en el puerto de Veracruz, Maximiliano constató la frialdad de la recepción, aunque relata Enrique Krauze, que en el trayecto a la capital, algunas ciudades de provincia se mostraron más calurosas y que por fin, después de postrarse ante la imagen de la Virgen de Guadalupe, hizo su entrada triunfal a la Ciudad de México, acompañado de su esposa Carlota.

La instalación de los emperadores en la metrópoli la describe Krauze: “A los ocho días de su llegada, se instalaron en el castillo de Chapultepec, al que darían una fisonomía nueva evocadora de Miramar. Era ya, de suyo, una metáfora de Miramar: un castillo sobre un monte arbolado. Faltaba un lago interior (que se construiría), los mármoles y muebles que pronto llegarían, y el mar, pero lo suplía la extraordinaria vista del valle de México, con sus espejos de agua y sus canales, los múltiples campanarios del viejo centro colonial y de los pueblos circunvecinos y, sobre todo, los dos majestuosos volcanes”.

Por su parte, Cosío Villegas describe en su *Historia General de México*, una cita que delinea esa peculiar característica de los habitantes capitalinos cuando arribaron Maximiliano y Carlota, que siempre fue denunciada en los Congresos Constituyentes y que volvería a ser castigada después. Relata que “en la capital, a donde llegaron el 12 de junio, toda la población se volcó a las calles, adornadas con arcos de triunfo. La ciudad estuvo de fiesta durante tres días y tres noches”.³⁸¹

El 3 de marzo de 1865 se emitió por Maximiliano un decreto que “conservó en general la misma división política que tenía la República, bien que los estados dejaron de serlo para convertirse en departamentos. Mas luego se redistribuyeron las 22 entidades existentes en 50 con carácter centralista”.³⁸²

³⁸⁰ DIAZ, Lilia. , *Historia General de México*. Tomo 2. El Colegio de México. México 1986, p. 871.

³⁸¹ KRAUSE, Enrique. *Siglo de Caudillos. Biografía Política de México (1810-1910)*. Tus Quets. Editores. 2ª Reimpresión. México, 1994, p. 256 y 257.

³⁸² DIAZ, Lilia. Op. Cit, p. 874.

El artículo 2o. fracción XIV, delineó al llamado por el mismo, Departamento del Valle de México, que recogió y amplió la antigua concepción del etéreo Estado del Valle que desde la última etapa de Santa Anna se venía manejando para integrar a la Ciudad de México al carácter de Entidad. Al Norte confinaba con los Departamentos de Tula y Tulancingo; al Este con los de Tlaxcala y Puebla; al Sur con el Departamento de Iturbide, (hoy Morelos); y al Oeste, con los de Toluca y Tula.³⁸³

La Ciudad de México sería al mismo tiempo asiento del Imperio, así como capital del Departamento del Valle de México, por mandato de la misma fracción XIV. Es decir, durante la vigencia del orden jurídico imperial, la metrópoli volvía a la misma consideración jurídica de la etapa centralista y conservadora del santanismo.³⁸⁴

Un mes después y para celebrar el primer aniversario de la aceptación de la corona, el 10 de abril siguiente, Maximiliano promulgó, lo que se considera la Constitución de su época, el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, del Emperador y de la Forma de Gobierno*, “que no satisfizo a ningún partido”.³⁸⁵

El artículo 1º, determinó que la forma de gobierno sería la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico. El imperio se organizaría en ocho grandes divisiones y estos a su vez se subdividirían en Departamentos, administrados por prefectos delegados del emperador, cada Departamento se compondría de Distritos y estos de municipalidades.

El numeral 36º determinó que cada población debería tener una administración municipal propia y el 37º, delineó a ésta, a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales. El Estatuto estableció que una ley posterior fijaría el número de Distritos y Municipalidades y su respectiva jurisdicción, y se firmó en el Palacio de Chapultepec, como recinto oficial.³⁸⁶

³⁸³ JARQUÍN, Ma. Teresa y HERREJÓN PEREDO, Carlos. *Breve Historia del estado de México*. Fondo de Cultura Económica. 1ª Reimpresión. México, 1996, p. 99 y 100

³⁸⁴ Decretos y Reglamentos que se refieren al estatuto Provisional del Imperio Mexicano. México, Imprenta de Andrade y Escalante. 1885, p. 157, 163 y 167. Tomado del libro de GORTARI RABIELA, Hira (DE) y HERNANDEZ FRANYUTI, Regina. Op. Cit, p. 147 y 148.

³⁸⁵ DIAZ, Lilia. Op. cit., p. 879.

³⁸⁶ LABASTIDA, Horacio. *Reforma y República Restaurada 1823-1877*. Documentos para la Historia del México Independiente. Banco Internacional. Miguel Angel Porrúa. 1ª Ed. México, 1987, p. 303-315.

El 1o. de noviembre posterior, se publicó la *Ley Electoral de Ayuntamientos*, que Maximiliano, después de oír a su Consejo de Ministros, decretó y que confirmó el carácter liberal del emperador, pues el artículo 1º determinó que el nombramiento de los Ayuntamientos se haría por elección popular directa.³⁸⁷

Ese mismo día se promulgó también la *Ley Orgánica sobre la Administración Departamental Gubernativa. Ayuntamientos*, que en su artículo 40 estableció que el régimen municipal tendría dos categorías de funcionarios: “unos electos por el pueblo para la formación de corporaciones puramente deliberantes, y otros nombrados por el Gobierno e investidos de facultades ejecutivas. A la primera categoría pertenecen los Ayuntamientos; a la segunda los Alcaldes y los Comisarios municipales. En consecuencia, no podrán los primeros ejercer funciones ejecutivas, ni votar los segundos en las deliberaciones de aquellos”.³⁸⁸

Aunque atenuó la determinación de que los ayuntamientos serían electos popularmente, pues la administración tendría funcionarios ejecutivos designados, se conservó una especie de cabildo, con facultades deliberativas, elegidos por el pueblo.

El Imperio de Maximiliano, que como ha quedado dicho, se vivió en toda plenitud en la Ciudad de México, donde residió casi permanentemente durante su vigencia, y donde además no tuvo presencia el gobierno republicano, perdió su fuerza debido a diversos factores, tanto internos como externos.

En primer término, de manera muy breve, señalaremos que la formación más bien liberal de Maximiliano, generó el desencanto entre los partidarios conservadores, quienes esperaban de él, un gobierno que restableciera el orden y los privilegios que habían perdido en los últimos años.

El Imperio se apoyó durante varias circunstancias en liberales moderados; emitió disposiciones que acabaron con la censura previa, contribuyendo a la libertad de prensa; reconoció de alguna forma la propiedad comunal y ejidal, sobre todo de origen indígena; estableció la Junta Protectora de las Clases Menesterosas; apoyó normativamente el respeto amplio a las garantías individuales; promulgó una legislación laboral protectora del obrero

³⁸⁷ GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit, p. 244.

³⁸⁸ Ibidem p. 244 y 245.

y los jornaleros; impulsó la alfabetización; pero sobre todo, no derogó los efectos jurídicos de las Leyes de Reforma.

Este último tema, representó una pérdida fundamental del apoyo que inicialmente le había sido prometido, de parte de aquellos grupos que lo convencieron de aceptar la aventura imperial. El Vaticano le solicitó la anulación de la legislación juarista y el compromiso de restablecer a la religión católica como la única que toleraría el Estado, a lo que Maximiliano se negó, creando un serio conflicto con el Papa y la poderosa y rica Iglesia mexicana.

El gobierno imperial se declaró tolerante de todos los cultos, aunque concedía especial protección al católico, apostólico y romano, e incluso lo aceptó como religión de Estado, pero a lo largo de su período de gobierno, fue emitiendo una serie de decretos que mantuvieron la separación de la Iglesia con el Estado en el manejo de los asuntos del orden civil; en la administración de panteones, hospitales, hospicios, etcétera; ratificó la validez de las leyes de nacionalización y desamortización; así como también mantuvo al renglón de la educación pública como responsabilidad del gobierno.

Además de la vuelta de espaldas que la Iglesia le dio a Maximiliano y las presiones que en su contra efectuó ante las monarquías europeas y dentro del país, adicionalmente vale la pena destacar que la posición diplomática de Estados Unidos, también tuvo un peso importante para restarle apoyos internacionales al gobierno del Emperador. Después de terminar su guerra de Secesión, se abocaron a imponer su visión monrowísta ante las naciones europeas, amenazando con tomar parte del conflicto, si no cesaban los envíos de tropas y pertrechos de guerra, en contra del gobierno republicano, al cual ratificaron su apoyo y simpatía.

La opinión pública de Europa, principalmente se mantuvo en oposición de la decisión de Napoleón de imponer a Maximiliano en contra de la voluntad popular de los mexicanos. Noël Salomón, refiere muchas manifestaciones de la imagen que la conciencia pública francesa tenía de Juárez y de la intervención. El periódico satírico de la oposición francesa *Le Charivari*, ironizó el 28 de febrero de 1862, la llamada legitimidad del advenimiento de la corona de parte de Maximiliano, y publicó una pseudo-carta del emperador que decía:

“¡Habitantes de México!

Desconocéis totalmente mi nombre. Ignoráis todavía mi persona. Por mi parte no sé ni jota de vuestros hábitos, de vuestras necesidades, de vuestras simpatías. Era por lo tanto muy natural que Europa se acordara de mí para el trono de vuestro país.....”³⁸⁹

Un periodista de *Le Courier du Dimanche*, llamado Gabriel Petit, el 10 de abril del mismo año, defendía la posición política de Juárez al sostener:

“Juárez debe sus poderes al sufragio universal. Su Gobierno no es –como dice mintiendo el *Morning Post*– un Gobierno de hecho sino de derecho. Cuando venció a la reacción y obligó a Miramón a marcharse hace más de un año, después de entrado en México, Juárez, quien era Presidente de derecho (según la Constitución), renunció y pidió a la nación mexicana que manifestara libremente sus votos. Fue elegido o mejor dicho reelegido. Debemos concluir que el Gobierno de Juárez es, sin lugar a dudas, la expresión de la voluntad nacional”.³⁹⁰

Todas estas presiones domésticas, la posición radical de los Estados Unidos, más los considerables gastos que la aventura le reportaban a Napoleón, al sostener un considerable ejército mucho más tiempo de lo planeado, motivado por la férrea defensa republicana, le orillaron a retirarle el apoyo a Maximiliano.

Juárez cambió la sede de la capital de la república de San Luis Potosí, a Monterrey, Saltillo, luego a Chihuahua y posteriormente a Paso del Norte, (hoy Cd. Juárez), ante la presión incesante de ejércitos integrados por franceses, belgas, negros –traídos de la Martinica y Egipto–, austríacos, y también mexicanos, y cuando parecía que su gobierno republicano se vería obligado a abandonar el país, se supo de la noticia de que las tropas francesas serían retiradas y comenzó su resistencia a prevalecer.

Carlota abandonó la Ciudad de México el 8 de julio de 1866 para tratar de revertir la decisión napoleónica, para no regresar jamás de Europa y a mediados de marzo siguiente, hizo lo propio Bazaine con el total de sus tropas, dejando a Maximiliano sólo con el apoyo de Miramón y Mejía, con un

³⁸⁹ SALOMON, Noél. *Juárez en la Conciencia Francesa 1861-1867*. Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano. Secretaría de Relaciones Exteriores, Tercera Época. México, 1975, p.118 Y 119.

³⁹⁰ *Ibidem* p. 120.

imperio que sólo dominaba las ciudades de México, Puebla, Veracruz, Querétaro y Morelia, pues el resto del territorio nacional ya había regresado al control de Juárez.

Maximiliano decide ponerse al frente de sus tropas y se traslada a Querétaro, dejando definitivamente a la Ciudad de México el 13 de febrero de 1867, donde fue derrotado, juzgado y fusilado el 19 de junio en el Cerro de las Campanas. Porfirio Díaz tomó el control de la Ciudad de México el 21 del mismo mes de junio, y “el Presidente Juárez entró a la capital el 15 de julio. El triunfo de la república se había consumado”.³⁹¹

4.3 LA CIUDAD DE MÉXICO DURANTE LA ETAPA DE LA REPÚBLICA RESTAURADA.

Daniel Cosío Villegas, denominó a los diez años que se suceden desde el triunfo de Juárez contra el Segundo Imperio y la asunción de Porfirio Díaz al poder, como la etapa histórica de la República Restaurada, y escribió sobre ella, una espléndida obra de tres tomos, conocida de la misma manera, dentro de la magna publicación conocida como Historia Moderna de México, y a la que habremos de referirnos básicamente, pues no encontramos durante la investigación, una referencia histórica mejor.

Es el prelude a la dictadura porfirista, pero también a la época en que finalizarían las conflagraciones que se iniciaron desde 1810, y que después de las guerras de Reforma e Intervención, se restituye como bandera sacrosanta a la Constitución de 1857, como “símbolo de la victoria, la razón de la lucha y la clave de la felicidad”.³⁹²

Juárez regresa a la Ciudad de México, luego de permanecer en Querétaro, donde acudió a ver los restos de Maximiliano, para simbolizar el éxito de la República con la reubicación de los poderes federales en la metrópoli y restituirla como la capital. Krauze dice que durante el siglo XIX, que denomina como el Siglo de Caudillos, la ciudad era un símbolo que sintetizaba toda la historia, pues la antigua Tenochtitlan fue el centro del Imperio Azteca y Nueva España también asumió a México como el asiento

³⁹¹ DIAZ, Lilia. Op. cit., p. 896.

³⁹² COSÍO VILLEGAS, Daniel. *Historia Moderna de México. República Restaurada*. Tomo “Vida Interior”. Hermes. 4ª Ed. México, 1988. p. 67.

del poder colonial. “Desde tiempos inmemoriales, México había vivido bajo el dominio de un Estado”.³⁹³

La condición jurídica de la Ciudad de México no varió, –como tampoco sucedió durante el Porfiriato–, ni sus habitantes vieron un progreso sustancial respecto a incrementar sus derechos políticos, (salvo que pudieron votar por senadores, cuando se restauró la Cámara correspondiente, como veremos más adelante) y a nuestro personal punto de vista, debido a dos circunstancias fundamentales:

En primer término, porque después de las guerras, Juárez continuó con su intención de concentrar el poder, lo que desde luego, posteriormente consolidaría Porfirio Díaz. Diversos autores coinciden en afirmar, que el constituyente del medio siglo, en su afán de cuidar con celo democrático a la democracia, convirtió al principio de división de poderes, en “poco más o menos, un régimen parlamentario, pues en lugar de un congreso llegó a establecer una verdadera convención legislativa”.³⁹⁴

Juárez, como buen jefe en tiempos de guerra, pudo observar las dificultades que presentaba la división ideológica que durante toda la etapa independiente impedía la consolidación nacional y generaron las guerras civiles y la intervención extranjera; y junto con Lerdo de Tejada, trata de consolidar la fuerza del poder ejecutivo, básicamente mediante el uso de facultades extraordinarias y la división del poder legislativo en dos cámaras, así como mediante la disminución del poder de los gobiernos locales.³⁹⁵

Aunque el primer intento juarista para restaurar el Senado fracasa, “durante 49 meses de los 112 que duró la República Restaurada estuvieron suspendidas las garantías individuales, rebajada la libertad personal y vigorizado el poder ejecutivo”.³⁹⁶

El federalismo, tantas veces deseado y que mucha sangre costó, sirvió para combatir y enfrentar las guerras, pero los mismos conflictos crearon una deficiente articulación entre los poderes locales y el gobierno general. La situación de emergencia por las dificultades bélicas, obligó a la creación y sostenimiento de guardias nacionales conformadas por los Estados, que al

³⁹³ KRAUZE, Enrique. *Op. Cit.*, p. 289.

³⁹⁴ SAYEG HELÚ, Jorge. *Op. cit.*, p. 105.

³⁹⁵ MORENO DÍAZ, Daniel. *Op. cit.*, p. 221.

³⁹⁶ GONZÁLEZ, Luis. *Historia General de México*. Tomo 2. El Colegio de México. 1ª Reimpresión, México, 1986, p. 917.

mismo tiempo “eran la expresión militar del poder de los caudillos”.³⁹⁷ Juárez lo sabía y aunque le significó un serio desgaste y pérdida de apoyos, se dedicó a combatirlo.

La segunda causa que ni siquiera permitió pensar en dar autonomía a la Ciudad de México, fue nuevamente su importancia fiscal y económica, para la economía federal de la posguerra. Cosío Villegas dice que “toda guerra es un lujo”, y que las que se acababan de terminar no fueron la excepción, y el maltrecho sistema hacendario, duraría muchos años más, pues las finanzas nacionales habrían de alcanzar su primer superávit, hasta 1890.³⁹⁸

Si la complicación hacendaria amenazaba con reproducirse y la subsistencia del sistema federal quedaba en riesgo, lógico es pensar que no era oportuno que el gobierno general pensara en prescindir de la casi más importante fuente de recursos: la Ciudad de México.

La República Restaurada comienza cuando al amanecer del 21 de junio de 1867, Porfirio Díaz hizo su entrada triunfal a la metrópoli con un ejército de 25,000 hombres a pie y 9,000 a caballo, en medio de la expectación ciudadana. “No era la primera vez que la capital recibía con júbilo un ejército triunfante. Eso lo había hecho muchas veces. La capital era experta en recepciones suntuosas para los victoriosos. La enloquecían de entusiasmo los que ganaban”.³⁹⁹

Aunque Juárez reconocía el invaluable apoyo que su paisano Díaz le brindó durante la intervención, también sabía de su desmedida ambición, y los problemas entre ambos, los historiadores los refieren inicialmente, precisamente cuando don Porfirio toma la Ciudad de México.

Cuenta Cosío, que Lerdo de Tejada, en su carácter de ministro de Gobernación, instruyó expresamente al caudillo que se abstuviera de nombrar gobernador del Distrito Federal a su llegada, pues ello constituía una facultad exclusiva del Presidente Juárez. Porfirio Díaz tenía especial interés en que un personaje a él adicto, Juan José Baz, retornara al control de la Ciudad, por cuarta ocasión. “Encuentra, sin embargo, una solución al dilema de obedecer una orden superior o hacer él una designación acertada: no nombrar a Juan José Baz gobernador del Distrito Federal, sino *jefe político de la capital y de*

³⁹⁷ GUERRA, Francois-Xavier. *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*. Tomo I. Fondo de Cultura Económica. 1ª Reimpresión. México, 1992, p. 48.

³⁹⁸ COSÍO VILLEGAS, Daniel. Op. Cit, Tomo “Vida Interior”. p. 70.

³⁹⁹ GONZÁLEZ, Luis. Op. Cit, p. 899.

los pueblos adyacentes, es decir, jefe político del Distrito Federal. Juárez no desaprobó explícitamente la conducta de Díaz, pero, por lo menos, éste comprendió que, no sin razón, le había desagrado su conducta”.⁴⁰⁰

Díaz no se contentó con imponer a Baz, quién tenía fama de “come-curas”, (y que de manera arbitraria ordenó el desalojo de monjas y frailes de los conventos), sino que también decretó, el 16 de mayo, una organización provisional de los municipios capitalinos y el 22 del mismo mes, una disposición para el cobro de contribuciones especiales, a perjuicio de los ciudadanos de la capital.⁴⁰¹

Hasta el día 15 de julio, realiza su retorno a la capital el Presidente Juárez, veinticinco días posteriores a Porfirio, quizás dando tiempo para no quedar eclipsado por la figura de militar triunfante de su coterráneo.

El famoso periódico *Siglo XIX*, editorializó: “Si no llueve esta noche, va a ser espléndida la iluminación. La ciudad va a parecer un firmamento de luces. La luna va a encender su lámpara en el cielo”.⁴⁰²

Juan José Baz, para congraciarse con Juárez, publica un Bando y hermosa plazas, parques y paseos públicos, así como también prepara una gran fiesta y una comida. Sin embargo, como presagio de los problemas y la oposición que su gobierno empezaría a tener, la fiesta fue un fracaso, pues un fuerte chubasco impidió la comida que se le había dispuesto en la Alameda para 3,000 invitados.⁴⁰³

“Juárez correspondió a la metrópoli, que lo recibía tan alborozadamente, con un póster literario donde constaba una frase muy aplaudida en 1867, la que decía que *el gobierno de la República no se dejaría inspirar por ningún sentimiento de pasión contra los que han combatido*. Ahora nos conmueve más la que dice: *Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz*. No debiera ser menos memorable aquella otra: *En nuestras libres constituciones, el pueblo mexicano es el árbitro de su suerte*. Con el único fin de sostener la causa del pueblo durante la guerra, mientras no podía elegir sus mandatarios, he debido, conforme al espíritu de la Constitución, conservar el poder que me había conferido. Terminada la lucha,

⁴⁰⁰ COSIO VILLEGAS, Daniel. Op. Cit, Tomo “Vida Interior”, p. 211.

⁴⁰¹ Ibidem p. 115.

⁴⁰² Ibidem p. 64.

⁴⁰³ GONZÁLEZ, Luis, Op. cit. p. 899.

mi deber es conocer... al pueblo para que sin ninguna presión... elija con absoluta libertad a quien quiera confiar sus destinos".⁴⁰⁴

Según la investigación de De Gortari,⁴⁰⁵ Juan José Baz tomó posesión nuevamente como gobernador del Distrito Federal, por cuarta ocasión, y un día anterior, "para integrar el Ayuntamiento de la Ciudad de México, Juárez designa el 13 de agosto (1867) del mismo año, también con carácter provisional, en tanto se celebran elecciones, a Felipe Buenrostro, José Valente Baz, José Cosío Pontones, Alfredo Chavero, Lorenzo Elízaga, Pedro de Garay y Garay, Aureliano Rivera y Manuel María de Zamacona, quien había renunciado a su sitial en la Suprema Corte".⁴⁰⁶

Juárez sin duda asume el control político del país y también de la ciudad, debido al enorme prestigio y ascendencia moral legítimamente ganados durante las guerras. Indudablemente y pese a las oposiciones, —principalmente del grupo porfirista—, su poder se consolidó con las elecciones del año de 1867, donde se reelige y numéricamente obtiene una mayoría en el Congreso. "El orden constitucional estaba restablecido y el Gobierno lo declaró así el 12 de abril de 68 en una circular que previno el respeto a las garantías individuales".⁴⁰⁷

Las dificultades se agravan cuando impone en su gabinete al grupo político compacto que se conocía como *Paso del Norte*, encabezado fundamentalmente por Sebastián Lerdo de Tejada, José María Iglesias y Blás Balcárcel, con quienes habría de conducir el gobierno, durante el período que comprendió hasta diciembre de 1870.

Al dar inicio a su primer período como Presidente electo en época de paz, Juárez encuentra una Ciudad de México lastimada y temerosa, pero a pesar de todo, convertida en la más importante sede de la industria, el comercio, la cultura y las artes del país, y desde luego, productora de ingresos fiscales.

"En la Ciudad de México trabajaban varias fábricas y molinos, 10 de aceite, 1 de ácidos, 2 de albayalde, 10 de almidón, 2 de cartón, 1 de casimires, otra de cepillos, 7 de cerillos, 6 de cola, 2 de crinolinas, 2 de estampados, 4

⁴⁰⁴ GONZÁLEZ, Luis, Op. cit. 900 y 901.

⁴⁰⁵ GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit, p. 215.

⁴⁰⁶ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Juárez y sus Contemporáneos*. Coordinación de Humanidades. UNAM. México, 1986, p. 372.

⁴⁰⁷ RABASA, Emílio. Op. cit., p. 99 y 100.

fundiciones de fierro, 4 fábricas de sillas de montar, 1 de hielo, otra de hormas de zapato, 1 de instrumentos agrícolas, 3 de instrumentos musicales, 1 de instrumental quirúrgico, 8 de ladrillo, 3 de porcelana, 2 de naipes, 2 talleres de reparación de pianos, 8 fábricas de tabaco labrado, 7 de tejidos de lana y algodón, 2 de fundición de tipos de imprenta y 2 de vidrio. En el resto del Distrito Federal había buena cantidad de molinos, fábricas textiles, de papel, de vidrio y otras. Los molinos y fábricas de Cuajimalpa se movían con fuerza hidráulica, por lo que cada sequía los obligaba a reducir o suspender su producción con graves quebrantos de los operarios que dejaban de percibir sus salarios”.⁴⁰⁸

Respecto a la problemática de la Ciudad de México, el primer asunto en importancia a que se tuvieron que abocar, tanto las autoridades federales como locales, fue el de las inundaciones. En el primer capítulo de la investigación, hicimos referencia a que desde tiempos de la Colonia, este tema siempre fue materia de análisis de los gobiernos, respecto a la inconveniente ubicación territorial de la metrópoli, y por lo tanto su condición difícilmente resoluble. Cosío Villegas sostiene que “baste recordar que en 1629, un siglo después de consumada la conquista española, el virrey Marqués de Cerralvo trató seriamente de trasladar la ciudad hacia el rumbo occidental para salvarla de las inundaciones, intento que fracasó al considerar el fuerte valor que representaban ya sus fincas urbanas”.⁴⁰⁹

Cuenta la historia que 1865 fue un año de grandes precipitaciones pluviales, y fue preciso construir diques en el Canal de Chalco y en el Lago de Xochimilco para evitar que la ciudad padeciera graves consecuencias. Los vecinos de aquellas zonas pidieron el retiro de los diques y ello obligó a que se efectuaran estudios que recomendaron la inconveniencia de condescender con lo solicitado e incluso se dictaminó que los diques podían ceder en cualquier momento y que era menester construir un nuevo sistema de desagüe directo de los lagos, pero la falta de recursos no permitía resolver esa necesidad tan importante, pero onerosa.⁴¹⁰

Y no es que la Ciudad no produjera ingresos suficientes para atender sus necesidades, sino que de hecho subsidiaba otras prioridades nacionales. Durante la organización juarista, el Ejecutivo federal, autorizó nuevos ingresos o el aumento de los existentes. El 14 de septiembre de 1867 creó una

⁴⁰⁸ COSÍO VILLEGAS, Daniel. Op. Cit, Tomo “Vida Económica”, p. 87 y 88.

⁴⁰⁹ *Ibidem* p. 535.

⁴¹⁰ *Ibidem* p. 535 y 536.

contribución del 2% sobre el valor de efectos introducidos al Distrito Federal; el de 29 de octubre, un derecho protector sobre harinas extranjeras y el de 2 de diciembre un impuesto para financiar las obras de desagüe del Valle de México, que consistía en el aumento del 50% sobre las contribuciones municipales de la Ciudad de México y del 20% sobre las contribuciones directas pagaderas en el resto del Valle.

La ley del 28 de noviembre creó nuevos derechos adicionales para los efectos extranjeros y una nueva alcabala para las mercancías introducidas a la Capital, en beneficio de su municipalidad, y colectados por la Aduana de México.⁴¹¹

Hay constancia plena, que para la Federación, la Ciudad le significaba la segunda fuente más importante de ingresos, después de los ingresos aduanales. En 1867, entre alcabalas, contribuciones directas, derechos por desagüe, traslado de dominio, y otros de carácter federal y municipal, la metrópoli aportó ingresos por \$ 3'257,319.00. La multiplicidad de fuentes de recaudación, eran de todo tipo y desde luego, contribuían a generar gran confusión, pues los contribuyentes tenían que acudir a un complicado sistema, constituido por diversas oficinas recaudadoras, como la Tesorería General de la República, la Dirección de Contribuciones Directas, la Administración de Rentas del Distrito, la Aduana de México y obviamente también, la Tesorería Municipal.⁴¹²

La construcción del "Ferrocarril México-Coyoacán", que en nuestra época ha desaparecido como tal, subsistiendo sólo en un tramo que va de Taxqueña al Estadio Azteca, y que sus actuales referencias lo conocemos como tranvía o Sistema de Transporte Eléctrico, pero que en esos tiempos se le consideraba como un proyecto prioritario, pues se le proyectó como una primera etapa, que se prolongaría a Tlalpan y luego hasta Chalco, constituía otro renglón de atención importante.

Su construcción se concesionó desde 1861 a una empresa privada, mediante el compromiso de terminarlo en ocho meses, habiendo participado el gobierno juarista como accionista minoritario. Las contingencias bélicas impidieron la supervisión correcta de la obra, "y al ponerse en servicio la línea en 1867 no pasaba de San Angel y en 1868 de Coyoacán, sin que la

⁴¹¹ COSIO VILLEGAS, Daniel, Op. cit. Tomo "Vida Económica". p. 261 y 266.

⁴¹² *Ibidem* p. 269.

empresa lograra los elementos necesarios para concluir la construcción”.⁴¹³ Juárez indultó a la empresa constructora con el fin que concluyera la obra, que él mismo consideraba primordial, a pesar de su desagrado motivado por el hecho de que la concesionaria había entrado en arreglos con el Imperio, y de acuerdo a la normatividad, procedía la rescisión.⁴¹⁴

En otros temas, el 2 de diciembre de 1867, se promulgó la Ley conocida como *Ley Martínez de Castro*, que hizo obligatorio en el Distrito Federal y los Territorios Federales, (volviendo a la incorrecta práctica de equipararlos, que se usaba después de la Constitución de 1824), el aprendizaje de las primeras letras, y “dio a la enseñanza un cariz positivista, nacionalista y homogeneizante”.⁴¹⁵

Adicionalmente, el 16 de abril de 1869, se ratificó el decreto que Juárez emitió en 1862, durante el último conflicto armado, que determinó la división del Estado de México, en tres distritos militares, con el objeto de facilitar la resistencia republicana.⁴¹⁶ A partir de entonces, se constituyeron en definitiva los Estados de Morelos e Hidalgo, y se agregaron algunas poblaciones a la gran ciudad capital, pues independientemente que respondieron eficazmente los planes de defensa, “representaban aquella corriente que había pugnado por una división territorial más racional”.⁴¹⁷

El año de 1870, se presentó demasiado rápido para los deseos de Juárez para consolidar su obra y su período de gobierno finiquitaba, después de sufrir varios reveses políticos, como el impedimento congresional para crear al Senado, como un instrumento para atenuar al Poder Legislativo. Su gobierno se debilitó según Cosío Villegas, porque fue incapaz de renovar sus principios y propósitos de gobierno, después de triunfar en las guerras. Su carácter flexible y conciliador había quedado un tanto atrás y su gran pasión por la política le empujó a presentarse nuevamente como candidato a la reelección.

“Juárez pensaba sumar a sus doce años de Presidente ya cumplidos, otros tantos”, e incluso sus hombres de más confianza, se resistieron a apoyarlo y hasta lo combatieron. “La mayoría parlamentaria deja de ser favorable a Juárez de diciembre de 1870 a junio de 1871; y gana las elecciones presidenciales, aún cuando en ellas no logra la mayoría absoluta, con el

⁴¹³ COSÍO VILLEGAS, Daniel. Op. Cit p. 673.

⁴¹⁴ *Ibidem*, Tomo “Vida Económica”. p. 673

⁴¹⁵ GONZÁLEZ, Luis. *Historia General de México*. Tomo 2. El Colegio de México. 1ª Reimpresión. México, 1986, p. 923.

⁴¹⁶ GUERRA, Francois-Xavier. *México: del antiguo régimen a la Revolución*. Tomo I. Fondo de Cultura Económica. 1ª Reimpresión. México, 1992, p. 46. Ver también: PIZARRO SUAREZ, Nicolás. Op. Cit., p. 219.

⁴¹⁷ JARQUÍN, Ma. Teresa y HERREJÓN PEREDO, Carlos. Op. cit., p. 98.

consiguiente peligro de perderla al elegir la Cámara entre él y Díaz, los dos candidatos con votación más alta”.⁴¹⁸

Aunque finalmente ganó la elección, obtuvo la menor cantidad de votos de las tres elecciones en que participó, pues su personalidad había decaído enormemente, aunque se le respetaban sus méritos de campaña, se le atacó además de fraude electoral, “atribuyéndole manejos ilegales para violar la libertad del sufragio, como la destitución del Ayuntamiento de la capital; pero al fin prevaleció la mayoría y Juárez fue declarado Presidente para el nuevo periodo”.⁴¹⁹

Los problemas de Juárez por su enésima reelección, le impidieron gobernar con tranquilidad, debido a que se reinician los levantamientos armados incitados por Díaz y también por su aspectación negativa con el Congreso. El 18 de julio de 1872, la muerte le impide demeritar más imagen y providencialmente se concluye la agitación. Constitucionalmente asume la Presidencia, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz se ve obligado a reconocer su derecho al interinato, pues en sus proclamas enunciaba que la reelección de Juárez violentaba a la Constitución de 1857, de la cual se manifestaba fiel vigilante.

Hábilmente, Lerdo de Tejada convoca a elecciones presidenciales de inmediato, para impedir que Díaz se organizara y lo obliga a acogerse a la amnistía que se le brindaba. Porfirio no tuvo más remedio que aceptar las reglas del juego y se registró como candidato para el proceso comicial que tuvo verificativo en octubre siguiente, donde sufriría un severo revés. “La ruina política de éste es tan grande, que todavía cuatro meses después, cuando ocurren las elecciones de presidente de la Corte para cubrir la vacante dejada por Lerdo, obtiene apenas el 11% de los votos sufragados, y, en números absolutos, 962, cuando Iglesias logra 5,488 y Vicente Riva Palacio 1,078. Es más en su propia tierra natal obtiene 48 votos, contra 1,064 favorables a Iglesias”.⁴²⁰

Lerdo de Tejada reasume la Presidencia de la República, pero esta vez en su carácter de constitucionalmente electo, en diciembre. Su ejercicio gubernamental, no estuvo exento de contratiempos, pues sus antiguos partidarios estaban divididos, los juaristas se sentían con derecho a

⁴¹⁸ COSIO VILLEGAS, Daniel, Op. cit., Tomo “Vida Social”, p. 92 y 93.

⁴¹⁹ RABASA, Emilio, Op. cit., p. 101, 102.

⁴²⁰ COSIO VILLEGAS, Daniel, Op. Cit, Tomo “Vida Interior”, p. 97.

permanecer en el servicio público y los porfiristas mantuvieron una posición eminentemente de clara oposición siempre.

Comenta Cosío Villegas que para apaciguar los ánimos, Lerdo ofreció gobernar como jefe de la nación sin distinciones partidarias, pero en lugar de buscar unirlos, como esperaban todos, “sino prescindiendo de ellos, de hecho, anulándolos. El resultado fue que no ganó la adhesión de las fracciones enemigas y perdió mucha de la suya propia”.⁴²¹

En 1873, en su papel de Ejecutivo, Lerdo inició un proyecto de ley que procuraba incentivar a la industria de la ciudad capital, e incluía a los territorios, exentando durante tres años del pago de contribuciones directas a todos los establecimientos nuevos de cualquier industria no explotada en la República, que se asentara dentro de su jurisdicción, la cual fue aprobada por el Congreso y publicada el 18 de noviembre.⁴²²

Enfrentó a un conato de huelga durante 1874, que intentaron los obreros de la Magdalena, el cual fue resuelto mediante la conciliación y el acuerdo de las partes. “En realidad, no existía clase obrera como tal, y los asalariados en las pocas fábricas existentes eran antiguos artesanos o labradores que preferían su nueva ocupación por garantizarles una entrada fija y a veces superior a la obtenida por su trabajo individual”.⁴²³

Continuando con la iniciativa de Juárez, Lerdo de Tejada volvió a la carga con la propuesta de reinstauración de la Cámara de Senadores, pero esta vez hubo de salir victorioso. El dictamen de la primera comisión de puntos constitucionales, integrada por Juan A. Mateos, Rafael Dondé e Isidro Montiel y Duarte, citaba: “la cámara única es un poder sin límites; un poder sin límites es el despotismo”.⁴²⁴

Esta es sin duda la única reforma durante la época de la República Restaurada que otorgó algún beneficio adicional a los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, pues revivió la vieja promesa que desde 1824 y luego en 1847, se había hecho en el sentido que el Distrito Federal elegiría senadores de igual forma que el resto de las Entidades Federativas.

⁴²¹ COSÍO VILLEGAS, Daniel, Op. Cit, Tomo “Vida Interior”, p. 102.

⁴²² *Ibidem* p. 99.

⁴²³ *Ibidem* p. 97

⁴²⁴ PIZARRO SUAREZ, Nicolás. Op. Cit, p. 198 y 202.

Aunque existió una seria incongruencia, pues el Distrito Federal siguió sin aparecer como parte integrante de la Federación, y subsistió el Estado del Valle, la fracción A del artículo 58 Constitucional, estableció después de la reforma aprobada el 6 de noviembre y publicada en siguiente día 13 del mismo mes, lo siguiente:

“A.- El senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores será indirecta en primer grado. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegirá entre los que hubieren obtenido mayoría relativa en los términos que disponga la ley electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente...”⁴²⁵

Por fin los ciudadanos del Distrito Federal alcanzaban a ser considerados, por lo menos para tener el derecho a nombrar senadores, en igualdad de condiciones que cualquier Estado, abandonando su injusta y desventajosa condición de ser equiparados a los habitantes de los territorios federales. “Lerdo de Tejada no llegó a ver reunido el Senado sino hasta septiembre de 1875, en vísperas de la revolución que había de deponerlo”.⁴²⁶

La Ciudad de México se le reconocía, aunque todavía de manera parcial, que era la entidad más importante del país. Medio siglo después del Congreso Constituyente que estableció al federalismo por primera ocasión, la metrópoli seguía siendo el punto donde convergían todas las comunicaciones terrestres, carreteras, caminos, las únicas cinco vías férreas existentes.

El tomo de su Historia Moderna de México, dedicado a la República Restaurada, en lo relativo a la “Vida Social”, de Daniel Cosío Villegas, describe a la Ciudad de México de la segunda mitad del siglo XIX, de manera detallada, y señala algo que a la distancia del tiempo, duele y preocupa. Dos cosas llamaban entonces la atención particularmente respecto del espacioso valle que sirve de asiento a nuestra capital federal: la atmósfera transparente y la abundancia de agua, que hoy son dos problemas básicos de subsistencia de la atribulada macrociudad, cuya calidad de vida se ha deteriorado enormemente.

⁴²⁵ GUZMAN GALARZA, Mario V. *Documentos Básicos de la Reforma 1854-1875*. Tomo IV. Partido Revolucionario Institucional. México, 1982, p. 209-222.

⁴²⁶ RABASA, Emilio. Op. Cit, p. 105.

La población capitalina se había duplicado en menos de un siglo, --como indicador que ya presagiaba la explosión demográfica que hoy padece--, pues según el censo de Revillagigedo, en 1790, tenía 112,926 habitantes; en 1811 se estimó en 168,846 y para 1874, Antonio García Cubas, calculó que la ciudad era habitada entre 225,000 y 235,000 almas.

“Componen el espacio urbano treinta y cinco edificios públicos, siete hospitales, cinco mercados, ocho panteones, 100 iglesias, 3,266 casas particulares, 2345 de vecindad, veintiún hoteles, treinta y cinco mesones, seis teatros, diecinueve jardines, y 168 entre corrales deshabitados y plazas de toros y gallos. El número de manzanas es de 245, el de calles 330 y el de callejones 130. Se divide la ciudad en ocho cuarteles mayores y treinta y dos menores; también en barrios céntricos de gente acomodada y en arrabales, donde la mayoría del vecindario vive miserablemente. Un abismo separa las elegantes mansiones de los ricos de las chozas de los pobres; allí está, por ejemplo, San Lázaro.

No hay día en que los periódicos de la Capital no supliquen al ayuntamiento que dedique su atención al estado que guardan las calles de las barriadas que de tan fangosas y sucias resultan intransitables para las personas decentes”.⁴²⁷

La reseña de la Ciudad que la obra de Cosío es prolija. Describe por ejemplo las modificaciones que se le ejecutaron al Zócalo, al cual se le sembraron árboles, construyeron estatuas, se le colocó “una bonita y elegante caja armónica, que parece kiosco chino”; enumera y describe como eran los cementerios, los hoteles, los teatros, circos, etcétera, lo cual nos permite asumir la idea de que, a pesar de las guerras y conflictos políticos, la metrópoli continuó siendo el centro del desarrollo económico, cultural, político y social de México.

“Después de tres años de anunciarse que se instalaría la iluminación de gas hidrógeno en la Alameda, el 23 de noviembre de 1873 se inauguró con gran regocijo de toda la Capital. Las fuentes se lavaron con gran dedicación, la acera de Corpus Cristi se adornó con esmero y aun derroche de lujo; se colgaron de las ramas de los árboles miles de farolillos de colores y las bandas militares llenaron los aires con la armonía de escogidas piezas”.⁴²⁸

⁴²⁷ COSIO VILLEGAS, Daniel. Op. Cit, “Vida Económica”, p. 98 y 99.

⁴²⁸ Ibídem, Tomo “Vida Social”, p. 479.

“El máximo centro político mercantil e industrial de la República, no dejará de ser por obra de la República Restaurada una ciudad de contrastes, de recios palacios y chozas deleznable; de grandes fábricas y humildes talleres; de cantinas elegantes y piqueras; de hoteles confortables y destartalados mesones; con abundancia de aguas nocivas y escasez de benéficas; en suma, de limpieza e inmundicia, de hermosura y fealdad, de opulencia y miseria, de virtud y de vicio”.⁴²⁹

Durante los diez años que duró la República Restaurada, tuvieron verificativo los trabajos de las Legislaturas de la cuarta a la octava, que reunieron a “no dudarlo, los exponentes más brillantes del parlamentarismo mexicano”.⁴³⁰ Lerdo de Tejada continuó la obra consolidadora del poder, que Porfirio Díaz después adoptó, aprovechó y acrecentó, hasta convertirlo en dictadura.

La consolidación de México como nación se vino delineando durante el proceso constitucional, la resistencia a las intervenciones y agresiones extranjeras, así como también, por el orden impuesto por Juárez y Díaz, que aunque excesivo, contribuyó a pacificar al país y a abrir una etapa de estabilidad fundada en la permanencia en el poder de un sólo hombre, el cual le dio a la última parte del siglo XIX y la primera década del actual, un perfil histórico definido: el Porfiriato.

4.4 LA CIUDAD DE MÉXICO DURANTE EL PORFIRIATO

La figura de Porfirio Díaz había venido ganando prestigio desde que se convirtió en el brazo militar del triunfo de Juárez en el inicio de la República Restaurada y destacaba también en el ámbito político por sus intentos fallidos para ser electo candidato a la presidencia frente al enorme prestigio de su paisano.

Cuando Sebastián Lerdo de Tejada en 1876 quiso imitar lo logrado por Juárez e intentó reelegirse, utilizando el mismo método, —que le había funcionado a la perfección a aquél—, de poner en estado de sitio a algunas

⁴²⁹ COSIO VILLEGAS, Daniel. Op. Cit. “Vida Económica”, p. 98-105.

⁴³⁰ PIZARRO SUAREZ, Nicolás. Op. Cit. p. 133 y 134.

entidades federativas o suspendiendo las garantías individuales, Díaz comprendió que era el momento de actuar, pues se desesperó por no poder arribar a la añorada silla presidencial por los conductos pacíficos.

Lerdo de Tejada fracasó en sus ambiciones, según Daniel Moreno, por dos razones: “ni tenía el prestigio de Juárez y acabó de dividir a los grupos liberales, cometiendo multitudes de atropellos que la prensa de la época consigna”.⁴³¹

Díaz había tenido que deponer sus ansias de poder unos años antes, cuando enarbolando la bandera de la reelección se levantó en armas en contra de su progenitor político, Benito Juárez, pues la muerte de éste lo dejó sin materia y hubo de aplacarse, Constitucionalmente le correspondía a Lerdo asumir la Presidencia, y consideró entonces que no eran los momentos ni las circunstancias propicias para lograr un éxito mediante las vías militares.

Pero su agudo sentido político le indicó que no podía tolerar la reelección lerdista y el 10 de enero de ese año, pronunció el Plan de Tuxtepec, en honor al sitio donde se emitió, que declaró la aceptación del carácter supremo de la Constitución, pero con el mismo carácter superior, estableció la no reelección de la presidencia de la república y de los gobernadores.

Casualmente, para nuestro tema de estudio, el Plan de Tuxtepec, hace una oferta política tratando de contar con la simpatía de la ciudadanía de la capital. El artículo 7º de la proclama decía: “Reunido el 8º Congreso constitucional, sus primeros trabajos serán: la reforma constitucional de que habla el artículo 2º, la que garantiza la independencia de los municipios y la ley que de organización política al Distrito Federal y territorio de la Baja California”.⁴³²

El 21 de marzo siguiente, Porfirio Díaz reforma en Palo Blanco al Plan de Tuxtepec, pero ratifica su oferta de convocar a un nuevo Congreso para otorgar al Distrito Federal una ley que organizara su vida política. La promesa quedó en sólo eso: otra expectativa ofrecida, pero jamás cumplida. Cuando Porfirio asumió el poder de la nación, pospuso hasta fines de siglo cualquier legislación relativa a la Ciudad de México, en lo tocante a su organización interior.

⁴³¹ MORENO DIAZ, Daniel. Op. Cit, p. 223.

⁴³² LABASTIDA, Horacio. Op. cit., p. 325.

Lerdo de Tejada abandonó sin renunciar la presidencia, –frente al temor y las evidentes adhesiones políticas que concitó Díaz–, y acompañado de sus ministros y una escolta abandonó la Ciudad de México en la madrugada del 21 de noviembre posterior. Su huida de la capital desató múltiples rumores en el sentido de que había sustraído todas las riquezas de las arcas de Palacio Nacional. “Hubo quien viera pasar al grupo fugitivo por Tacubaya arreando cincuenta mulas que se doblaban bajo el peso del oro y la plata que no debía valer menos de doscientos mil pesos. Lerdo con traje y abrigo grises y un sombrero café claro, iba mudo, y según otro mirón al pasar por Contadero, detrás de las diligencias, crujían veinticinco carros con cajones cargados de *dinero y parque tal vez, un guayín con señoras* y una escolta de mil de a caballo”.⁴³³

El proyecto de Díaz se empezaba a ver realizado, quizás de forma más simple de lo que él mismo imaginó. “Mientras Lerdo huía, Porfirio, en la tarde del 23 de noviembre, entraba a la capital de la república que lo recibió con el júbilo acostumbrado para los vencedores”.⁴³⁴

José María Iglesias intentó asumir el poder, argumentando su derecho de sucesión por el carácter de Presidente de la Suprema Corte que en esa fecha ostentaba, pero Díaz replicó que no había sido presentada la renuncia y que no se disciplinaría ante el destacado jurista, quien al igual que Lerdo habría de abandonar el país, dejando por fin, la anhelada capital federal en manos de don Porfirio, en su condición de nuevo caudillo supremo.

Como se comentó antes, Díaz habría de llevar a cabo una concentración del poder político en el mismo sentido que inicialmente lo hizo Juárez y continuó Lerdo. “El general Díaz asumía la Presidencia de la República, en efecto, por la vía de las armas; sepultaba en consecuencia, con el civilismo naciente, lo que ya había adelantado el pueblo de México en materia de prácticas democráticas; y no le sería difícil, tras seis décadas de luchas e inestabilidad, conciliar tendencias y centralizar poderes, constituyéndose en árbitro supremo y único de los destinos patrios”.⁴³⁵

Su etapa inicial de poder logró algo en lo que coinciden la mayoría de los historiadores: consolidar la unidad nacional, pues su labor concentradora de facultades y controles, se realizó mediante la persecución y desarticulación

⁴³³ GONZÁLEZ, Luis. Op. Cit, p. 927.

⁴³⁴ Ibidem p. 928.

⁴³⁵ SAYEG HELÚ, Jorge. Op. Cit, p. 109.

de los grupos políticos, y gracias a que no hubo ya facciones en lucha, el país entró a una etapa de estabilidad y desenvolvimiento económico.

Sin embargo, si de concentración del poder político se trataba, obvio fue que la vida política de la Ciudad de México sufrió antes que nada las consecuencias, pues era uno de los puntos que Díaz gobernó con mayor interés y en donde constituyó el vértice de sus operaciones centripetas.

La capital del país fue testigo de dos políticas iniciales en que la era porfiriana comenzó a construir su largo predominio: la limitación a la libertad de expresión, fundamentalmente en lo relativo a la prensa escrita, bajo el argumento de que la discusión encendida y libérrima, no creaba un clima propicio para la vida conciliadora y ordenada que deseaba ser impuesta, y en segundo término, la aplicación inmediata de la fórmula de “menos política y más administración”.⁴³⁶

Los despropósitos de Díaz, respecto de la vida política de la capital, comenzaron de inmediato. La redacción de los Planes de Tuxtepec y luego de Palo Blanco, olvidó prevenir que se debería hacer con las autoridades municipales de la Ciudad, pues el mandato de las últimas que fueron electas durante el gobierno de Lerdo, concluían sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1876. Por el prurito de arrancar de tajo cualquier resabio lerdista, no permitió que permanecieran los pocos días que les quedaban, pues lo consideró un estigma y decidió sustituirlo por una *Junta Municipal*, no muy bien depurada políticamente, pues incorporó de todos modos a algunos conservadores que se habían desempeñado en el gobierno anterior, como fue el caso de los doctores Vértiz y Carmona y Valle.

Como el nombramiento de la Junta no fue complementada por la correspondiente convocatoria a nuevos comicios, de inmediato surgieron las quejas y los señalamientos de que se estaba contradiciendo la libertad municipal que exaltaban los Planes, viéndose obligado el gobierno, el 27 de diciembre, a tener que llamar a elecciones primarias para el 21 de enero de 1877, el 4 de febrero las secundarias y al día siguiente, para la toma de posesión.⁴³⁷

El estilo de las prácticas democráticas del porfiriato, quedó delineado desde un principio. Porfirio se ausentó de la capital para tratar de desarticular

⁴³⁶ COSIO VILLEGAS, Daniel. *Historia Moderna de México, parte Vida Interior del Porfiriato*. Hermes, 1988, p. 70.

⁴³⁷ Idem., Tomo "Vida Política Interior". Primera Parte, p. 442.

los movimientos en su contra que intentaba Iglesias, dejando interinamente al cargo del Ejecutivo al general Juan N. Méndez, quien escenificó el primer acto del peculiar entramado antidemocrático.

Las elecciones primarias transcurrieron aparentemente en plena normalidad, pero al tener verificativo las secundarias, el entonces gobernador del Distrito, Agustín del Río, se presentó junto con su secretario, Pablo Macedo, en el recinto del Colegio Electoral, argumentando que se les había notificado que se estaba permitiendo votar a personas ajenas a los electores, declara que había habido fraude, y que por lo tanto, las elecciones carecían de valor, disolviendo la reunión por medio de un piquete de soldados.

Relata Cosío Villegas, que se repuso la votación ante las airadas protestas de los electores, pero las prácticas y manipulaciones irregulares continuaron y se impuso como presidente del nuevo ayuntamiento a Antonio Esperón. “A Vicente García Torres, candidato independiente, se le computaron sólo tres votos, siendo que contaba con cuarenta y tantos. Al hacerse públicos 26 votos favorables al célebre impresor Francisco Díaz de León, se pusieron en pie más de 100 electores para declarar que todos ellos había sufragado por él”.⁴³⁸

Los reclamos subieron de tono y Méndez tuvo que nombrar como gobernador del Distrito a Juan Crisóstomo Bonilla, en sustitución de Del Río, pero la decisión de la directiva del ayuntamiento, fue sostenida a toda costa, aún por el propio Porfirio que regresó a la capital por esos días. A pesar de que en la prensa se publicaron un sinnúmero de cartas y desplegados, Díaz prefirió guardar silencio. Su solución resultó todavía peor: en lugar de poner el asunto en manos del Congreso, permitió que la Junta nombrada inicialmente por él, continuara en funciones hasta hacerse en diciembre de 1877, nuevas elecciones.⁴³⁹

Los tres procesos electorales de orden municipal que le restarían al primer período de gobierno a Díaz, —ya que eran anuales—, no estuvieron exentos de maquinaciones y manipuleos, que lograron desestimular y desesperanzar a los ciudadanos capitalinos. Por ejemplo, la obra *Historia Moderna México*, en la parte relativa a la Vida Interior del Porfiriato, de Cosío Villegas, relata respecto de las elecciones para el ayuntamiento en el año de 1879: “Las elecciones primarias ocurrieron el 12 de diciembre: como

⁴³⁸ COSÍO VILLEGAS, Daniel. *Historia Moderna de México*, Tomo “Vida Política Interior”. p. 445.

⁴³⁹ *Ibidem* p. 446.

nunca, se vieron desiertas las casillas, de modo que ningún ciudadano podía demostrar con su experiencia personal que las había habido en efecto. Lo peor no era ya que las elecciones resultaran una farsa, sino que ésta fuera deslucida, insípida como *esas pantomimas de maroma en que el público silba al payaso*".⁴⁴⁰

Las complicaciones políticas de la primera Presidencia de Díaz, no se limitaron al Distrito Federal, sino que fueron generalizadas. Entre 1877 y 1880, demostró su inexperiencia gubernativa, pues hubo de remover a muchos de sus colaboradores, pues tuvo siete secretarios de Hacienda, cuatro de Relaciones Exteriores, cuatro también de Gobernación y otros tantos de Guerra, tres de Justicia e Instrucción Pública y uno, que no terminó, de Fomento; lo que resultó, algo así como, 22 secretarios para seis ministerios.⁴⁴¹

Las consecuencias de la inestabilidad política, se resolvieron, esas si con la eficacia militar que lo caracterizaba. Bajo el principio de que era preferible prevenir un desorden y cortar cuanto antes cualquier asonada, que combatirla después que ha estallado, el 25 de junio de 1879, envió el tristemente célebre telegrama que decidió la suerte de nueve acaudalados comerciantes del Puerto de Veracruz sospechosos de conspiración y rebeldía, que dijo: "mátalos en caliente".⁴⁴²

A Díaz, la bandera de la no reelección que lo llevó al poder, le pesó inicialmente y tuvo que permitir que Manuel González, –su compadre y mano derecha militar–, asumiera la Presidencia de la República el 1º de diciembre de 1880, quien realizó un gobierno moderado, al que siempre le estorbó la sombra de Porfirio, de quien decían era "el poder tras el trono".

Supo integrar el gabinete, sin los tropiezos de su antecesor, pero en el fondo, realizó reformas legislativas y gubernativas tendientes también a concentrar el poder, que a la larga favorecieron la dictadura inamovible del porfiriato. Por ejemplo, en 1882, logró la sustitución de la figura del Presidente de la Suprema Corte, por el del Senado, en el caso de ausencia del titular del Ejecutivo, y al año siguiente restringe la libertad de expresión y aumenta las facultades del Congreso, en materia de minería y comercio, con detrimento de las autoridades de las entidades federativas.

⁴⁴⁰ COSIO VILLEGAS, Daniel. *Historia Moderna de México*, Tomo "Vida Política Interior". p. 450.

⁴⁴¹ GONZÁLEZ, Luis. *Historia General de México*. Tomo 2. El Colegio de México. México 1986, p. 934.

⁴⁴² *Ibidem* p. 936.

La situación política de la Ciudad de México, no varió sustancialmente, y sus características sociales se nos ejemplifican, mediante lo que la prensa de la época describía: “México, al decir de *El Monitor Republicano*, era una cloaca con honores de ciudad. No hay ciudad en el mundo que pueda competir con la nuestra en lo antihigiénico, en lo insalubre, en lo mortífero”, escribía por su parte *Juvenal* en 1883. El dinero del Ayuntamiento parecía gastarse íntegramente en el Jockey Club y en herosear la calle del 5 de Mayo, embellecer el jardín del atrio de la catedral y en las fiestas cívicas, sin que quedara lo suficiente para efectuar la limpieza de la ciudad.

Se dijo que la ciudad de México podía llegar a ser tan limpia como Puebla y Guadalajara, “si los rateros que merodeaban en ella fueran obligados a barrer las calles”.⁴⁴³

Aparentemente Manuel González iba en camino de consolidarse, pero la negociación de la deuda externa con Inglaterra, asunto del que se le acusó de corrupción y negligencia, así como la emisión de monedas de níquel, lo llevaron a concluir su mandato dentro de una ola de gran desprestigio. La Ciudad de México, fue el escenario nuevamente de esa historia: “lo del níquel estuvo peor: acabó en motín capitalino. Las verduleras de La Merced y el populacho salieron a la calle, rompieron escaparates y faroles, y se pusieron roncacos de tanto gritar ¡Muera el níquel! ¡Muera el manco González! Éste muy sereno y orondo atravesó la muchedumbre enfurecida, pero ni el valor demostrado al enfrentarse a una multitud iracunda ni el haber accedido a quitar de la circulación las monedas causantes del disgusto le devolvieron popularidad. Don Manuel dejó la presidencia con su fama reducida a cero”.⁴⁴⁴

El desprestigio de González reabrió la puerta al regreso fácil de Porfirio Díaz, el 1º de diciembre de 1884, quién inició una persecución política a la figura y a los colaboradores de su compadre, al cual se le enderezó acusación formal por corrupción, así como también, a su ministro de Hacienda, al Tesorero General de la Nación y al gobernador del Distrito Federal, Ramón Fernández.⁴⁴⁵

Emilio Rabasa bautizó a la época siguiente, —es decir de 1884 y hasta 1911—, como la *Dictadura Democrática*,⁴⁴⁶ —como si la permanencia en el poder de Díaz efectivamente se hubiese fundado en el apoyo popular—, cuya

⁴⁴³ COSIO VILLEGAS, Daniel, *Historia Moderna de México, El Porfiriato --Vida Social--*, p. 97.

⁴⁴⁴ GONZÁLEZ, Luis. Op. cit., p. 935.

⁴⁴⁵ COSIO VILLEGAS, Daniel. *Historia Moderna de México, El Porfiriato --Vida Política Interior-- Segunda Parte.* p. 165.

⁴⁴⁶ RABASA, Emilio. Op. cit., p. 109.

particularidad, –según él–, fue la benevolencia, ya que básicamente “planteó una política de conciliación”. Sayeg Helú irónicamente caracteriza esa supuesta práctica conciliatoria con la famosa frase que se identifica con la frase porfiriana: la política de “pan ó palo”.⁴⁴⁷

La Ciudad de México vio llegar de nuevo a la silla presidencial al dictador, después de cuatro años de intermitencia gonzalista, que aunque formalmente impidió la reelección inmediata, de hecho nunca lo alejó lo suficiente de los asuntos nacionales, en los cuales siempre estuvo de alguna manera inmiscuido.

“A las ocho cincuenta de la mañana del 1º de diciembre de 1884, dos compañías del 9º batallón de línea, con banda y estandartes, se tendieron frente al local de la Cámara, donde doscientos veintidós diputados y senadores se habían reunido para escuchar el informe del diputado Ireneo Paz, encargado por el Congreso de citar a Porfirio Díaz a las nueve de la mañana de ese día, hora en que debía protestar como presidente constitucional para el período del 1º de diciembre de 1884 al 30 de noviembre de 1888”.⁴⁴⁸

La característica fundamental de la segunda presidencia de Porfirio Díaz, va a ser, sin duda, que las facultades de la autoridad federal, –o sea, su poder–, seguirá creciendo en detrimento de las de carácter local, “de modo que nada llamativo ocurre en las elecciones en los estados”.⁴⁴⁹

La metrópoli capitalina tampoco se distinguiría de la política impuesta por el porfiriato, y los problemas electorales en los relevos municipales, volvieron a adquirir las peculiaridades que se significaron durante su primera era de poder. Cuando llegó la renovación del ayuntamiento en 1885, el gobierno general manipula las elecciones a su antojo y de hecho nombra a los regidores, pues se conoció de su asunción mediante los periódicos.

Cosío Villegas sostiene que tan responsable como el propio gobierno, fue el pueblo de la capital, pues su desinterés resultaba manifiesto, y que “negándose a acudir a ellas, las urnas quedan vacías, y alguien tiene que llenarlas”.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ SAYEG HELÚ, Jorge. Op. Cit, p. 110.

⁴⁴⁸ COSIO VILLEGAS, Daniel. Op. cit. El Porfiriato – Vida Política Interior– Segunda Parte, p. 3.

⁴⁴⁹ Ibidem 52.

⁴⁵⁰ COSIO VILLEGAS, Daniel. Op. cit. p. 31.

La nula participación ciudadana, propició que en los años siguientes que le restaban al mandato presidencial, la integración de la planilla del ayuntamiento le sirviera para negociar y premiar a diversos políticos de origen diverso, y poner desde luego en práctica el sino de su estilo de gobierno: la reelección. Durante los próximos tres años la figura de Manuel González de Cosío se convirtió en infaltable en estos cabildos de corte oficialista.

La “política incluyente” de Díaz, que premiaba la lealtad y sometimiento y al mismo tiempo desarticulaba cualquier intento opositor; aunado al descrédito del expresidente Manuel González, no permitió la maduración de ningún otro candidato ni el fortalecimiento de un partido distinto al porfirismo. El período de cuatro años del mandato presidencial, operó muy favorablemente a las maniobras políticas de Díaz, pues le facilitaba que en poco tiempo se permitiera la constitución de cualquier oposición, y cuando se sentía que ello podía prosperar, invitaba a participar en alguna tarea de gobierno a la figura más destacada, o de no aceptar, lo combatía.

Su ascendencia en todos los ordenes del gobierno, le facultó para operar la reforma constitucional que acabó con la bandera política que le legitimó para sus aspiraciones presidenciales: la no-reelección, con lo que terminó de despejar el camino para arribar a su tercera presidencia. “En efecto, las circunstancias y su habilidad lo colocaron en la posición que ambicionó tener, la del hombre insustituible, o si se quiere usar mayor modestia, la mejor posibilidad, o la menos mala que el país tenía ante sí”.⁴⁵¹

La oposición fue francamente débil, casi inexistente. La maquinaria política porfirista funcionó a la perfección en todo el país. En la Ciudad de México, la prensa oficialista, los intelectuales orgánicos, las agrupaciones, etcétera, hicieron su trabajo de discurso, para justificar la reelección, bajo la premisa de que la nación no podía desaprovechar el talento de Díaz. “Y como para disipar toda duda, varias agrupaciones obreras resolvieron hacer una manifestación pública en la Calzada de la Reforma el 3 de junio de 1888 con objeto de celebrar anticipadamente la victoria reeleccionista”.⁴⁵²

Las elecciones primarias fueron una decepción, para los escasos opositores a la permanencia de Porfirio en el poder y cayeron como balde de

⁴⁵¹ Ibidem. El Porfirato – Vida Política Interior– Segunda Parte p. 305.

⁴⁵² Ibidem p. 308

agua fría, pues se desarrollaron exactamente como era la costumbre del porfiriato: ausentismo en las urnas, abstencionismo.

“A las once de la mañana, nada o nadie que llenara el requisito legal para proceder a la votación o al cómputo de cédulas. A las doce, corría igual tiempo; a la una ídem; pero más tarde, cuando la resolana comenzó a producir sus efectos de embotamiento, entonces vimos con nuestros propios ojos a dos individuos, conocidos mucho en las demarcaciones, que echados de codos en los extremos de la mesa, dormitaban sin molestia de ciudadano alguno”.⁴⁵³

Después de su éxito en las primarias, Díaz exageró las precauciones para las elecciones secundarias de julio, pues no quiso ninguna sorpresa. En la Ciudad de México, se tomó la medida inédita de concentrar a los Colegios Electorales para realizar sus trabajos, en el Palacio Nacional.⁴⁵⁴

El 10 de octubre de 1888, la comisión escrutadora del Congreso encargada de las funciones de Colegio Electoral, pronunció un dictamen que fue fiel reflejo de los tiempos políticos que México vivía. El número de votos de los electores le favorecieron a Porfirio Díaz en un 98%, es decir, de los 16,709 votos emitidos, 16,662 fueron para él. El 15 fue la fiesta popular en el Zócalo con fuegos artificiales. El 1º de diciembre, después de la ceremonia en que Porfirio Díaz entrega el poder a Porfirio Díaz, hubo banquete y baile en el edificio de la antigua aduana, con ese motivo decorado con alfombras que parecían césped, plantas tropicales, esculturas de bronce, cascadas, fuentes, luces de colores, fechas y nombres gloriosos, manjares y vinos de toda especie”.⁴⁵⁵

A partir de 1888, ya no hay más político ni otra actividad ligada a las cosas públicas, que lo que disponía Díaz. Atento a las necesidades de ese tiempo, inicia una renovación de los actores que colaboraban en su gobierno, jubilando a la mayoría de ellos, y sustituyéndolos por gente joven, preparada y ajena a los movimientos armados; la opinión pública los bautizó como *los Científicos*.

En este nuevo período, Díaz adopta el lema de uno de ellos: “poca política y mucha administración”.⁴⁵⁶ Entre los nuevos colaboradores del porfiriato, estuvieron juristas, economistas, historiadores, profesores,

⁴⁵³ COSIO VILLEGAS, Daniel. Op. cit. *El Porfiriato – Vida Política Interior– Segunda Parte*, p. 308.

⁴⁵⁴ *Ibidem* 309.

⁴⁵⁵ GONZÁLEZ, Luis. Op. Cit, p. 955.

⁴⁵⁶ GONZÁLEZ, Luis. Op. Cit, p. 960.

intelectuales y artistas, que hicieron posible que esta etapa se significara por los logros económicos que el país obtuvo, que le merecieron la admiración y reconocimiento internacional. Entre ellos estuvieron, por ejemplo: Francisco Bulnes, Ramón Bulnes, Enrique C. Creel, José Ives Limantour, Jacinto Pallares, Emilio Rabasa, Justo Sierra, José López Portillo, Bernardo Reyes, Salvador Díaz Mirón, Manuel Gutiérrez Nájera, José María Velasco, por sólo citar a los más destacados.

En esta parte histórica, la Ciudad de México va a recibir un impulso en su embellecimiento e inversión económica. La diversificación comercial que Díaz impuso al país, tratando de no estar sometido a la dependencia exclusiva con los Estados Unidos, reinició relaciones con las naciones europeas, a las cuales admiraba, y ello constituyó fuente de inspiración para darle un renovado interés al gobierno en la idea de contar con una metrópoli que compitiera con cualquier ciudad del mundo.

Además, salvo Corral y Creel, todos los demás científicos eran de origen capitalino y su sentido urbano y su comprensible ascendencia, fueron desde luego, factores que incuestionablemente influyeron a que la Ciudad recibiera un apoyo económico excepcional. Los científicos fueron básicamente urbanos, “y más aún, de la crema y nata de la ciudad capital”.⁴⁵⁷

A la tercera presidencia, iban a seguirle otras muchas más, Díaz pasó de ser el mejor candidato, a ser el único y después, el indispensable, el necesario.⁴⁵⁸

⁴⁵⁷ Ibidem p. 957.

⁴⁵⁸ COSIO VILLEGAS, Daniel. Op. Cit, El Porfiriato --Vida Política Interior-- Segunda Parte p. XI.

Como parte de su nuevo impulso gubernamental, Díaz ejecutó diversas acciones para apaciguar los impulsos de Manuel González, Porfirio Díaz permitió que fuera reelecto como gobernador, “en efecto, el Congreso local declaró reelecto a Manuel González como gobernador de Guanajuato para el período de 1888-1892”.⁴⁵⁹ Después, volvió a lograr la modificación de la carta constitucional para una tercera etapa de reelección y luego otra para una reelección indefinida;⁴⁶⁰ nombró ministro de Gobernación a su nuevo suegro Romero Rubio, quién promovió que el Congreso legislara el Código Sanitario para el Distrito y Territorios Federales, el 15 de julio de 1891;⁴⁶¹ y en 1881, reinició los trámites para continuar con las obras del desagüe de la Ciudad.⁴⁶²

Además quitó como facultades de los Estados y las trasladó hacia el Congreso general, para concentrar su manejo, las materias de patentes y marcas, instituciones de crédito, vías de comunicación, correos, emigración, salubridad y otras. Limantour, en 1906, logró una medida muy aplaudida: abolió las alcabalas y las aduanas interiores, que ahora entorpecían al comercio y al tráfico mercantil.

La Ciudad de México dejó de ser fuente importante de ingresos federales por esos conceptos, pues la administración porfirista había logrado lo que nunca: ser suficientes y no deficitarios. En 1888, la federación captó 34 millones; en 1892, 37; en 1896 ya fueron 50; en 1900, 64 y al inicio del eclipse de su era, 1904, Hacienda subió los ingresos a 86 millones.⁴⁶³

Hasta 1898, el Distrito Federal fue objeto de atención política. Antes, toda la legislación que se emitió era “para el Distrito y Territorios Federales”, pero pensada para ser de aplicación supletoria a nivel nacional y en materias específicas y novedosas.

En diciembre de ese año, se determinaron nuevos linderos para el Distrito Federal, por ya no coincidir con los anteriores y con el aparente objetivo de ratificar los convenios respectivos que celebraron los gobiernos del Estado de México y el de Morelos con las autoridades del Distrito Federal, que habían alterado los límites entre esas Entidades. Los Decretos se constituyen ambos en un artículo único, cada uno, y se emitieron el día 15 el relativo a lo concertado entre el Distrito Federal y el Estado de México y el

⁴⁵⁹ *Ibidem* p. 132.

⁴⁶⁰ MORENO DIAZ, Daniel. *Op. Cit.*, p. 223.

⁴⁶¹ COSÍO VILLEGAS, Daniel. *Op. cit. El Porfiriato –Vida Política Interior– Segunda Parte* p. 102 y 103.

⁴⁶² *Ibidem* p. 117, 118, 123 y 124.

⁴⁶³ GONZÁLEZ, Luis. *Op. Cit.*, p. 965.

día 17 del mismo mes y año, en lo tocante al Distrito Federal y su otra entidad vecina, Morelos.⁴⁶⁴

Sobre el contenido de esos Decretos del Congreso de la Unión, el maestro Felipe Tena Ramírez los reputa como ilegales, “por no coincidir dichos límites con los anteriores, implicaron una variación al art. 45 de la Constitución de 57, en el punto en que ordena que el Estado del Valle, es decir, el Distrito Federal en él situado, se compone de la superficie que tenía en 56; por tal motivo los decretos de 98 deben reputarse inconstitucionales, pues evidentemente el Congreso de la Unión carecía de facultad constitucional para reformar la Constitución”.⁴⁶⁵

Un año después, el 16 de diciembre de 1899, nuevamente el Congreso General, volvió a ocuparse de la Ciudad de México, esta vez para reordenar su división interna en siete grandes circunscripciones y las Prefecturas a su vez, se subdividieron en municipalidades. El artículo 4º del Decreto en comento, dejó sin efecto la última disposición legal que al respecto se había emitido, la del 6 de mayo de 1861, es decir, la de hacía 38 años a pesar de que Porfirio Díaz ofreció darle a la Ciudad de México una nueva legislación en los Planes de Tuxtepec y Palo Alto.⁴⁶⁶

La nueva subdivisión dispuesta, quedó como sigue:

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

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

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

Guadalupe Hidalgo.

Guadalupe Hidalgo, Ixtacalco

Atzacapotzalco

⁴⁶⁴ DUBLAN, Manuel y LOZANO, José Ma. Op. cit., p. 1215 y 1219.

⁴⁶⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, S.A. 20ª Ed. México, 1984, p. 199.

⁴⁶⁶ DUBLAN, Manuel y LOZANO, José Ma. Op. cit. p. 341 Y 342.

Atzacapotzalco de Porfirio Díaz, Tacuba.
Tacubaya
 Tacubaya, Mixcoac, Santa Fe, Cuajimalpa
Coyoacán
 Coyoacán, San Angel
Tlalpam
 Tlalpam, Ixtapalapan
Xochimilco
 Xochimilco, Hastahuacán, Tlaltenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac,
 Milpa Alta, Atocpan, Ostotepec.⁴⁶⁷

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

“Art. 72.- Fracción VI.- Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios”.⁴⁶⁸

Con apoyo en lo dispuesto por la reforma constitucional, el 19 de marzo de 1903, se emitió la Ley Orgánica Política y Municipal del Distrito Federal, que asignó al Distrito Federal, la condición de dependencia federal, en el orden político, administrativo y municipal, señalándose como parte subordinada de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.⁴⁶⁹

La mayoría de los investigadores, analistas e historiadores contemporáneos coinciden, –equivocadamente, a mi manera de ver–, que los municipios desaparecieron en el Distrito Federal en 1928, cuando se crea el Departamento Administrativo del mismo nombre por iniciativa de Álvaro Obregón, pero la verdad es que en la Ley Orgánica de 1903, se fincaron los cimientos para la concepción administrativista de la Ciudad.

Si bien de manera definitiva en dicha Ley, los municipios no fueron abolidos, la verdad es que se les suprimieron todas las facultades ejecutivas, quedando como meros órganos consultivos. De un somero análisis comparativo, se puede comprobar que los municipios capitalinos después de la Ley, tuvieron quizás menos facultades que algunos órganos de

⁴⁶⁷ DUBLAN, Manuel y LOZANO, José Ma. Op. cit. p. 341 Y 342.

⁴⁶⁸ GUZMAN GALARZA, Mario V. Op. cit., p. 220.

⁴⁶⁹ CEDILLO HERNANDEZ, Miguel Angel. *La Democracia en el Distrito Federal*. Revista de la ENEP Núm. 4. Noviembre de 1989, México, p. 102.

representación vecinal que durante la existencia jurídica del Departamento del Distrito Federal se habrían de crear años después.

El gobierno del Distrito Federal quedó rebajado a mera dependencia administrativa, con jerarquía incluso menor a la que después se le otorgó al D.D.F, pues se le subordinó en la Ley de 1903 a la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, y en cambio el Jefe del Departamento que se creó hasta 1928, dependía directamente del Presidente de la República, siendo inclusive, integrante del Gabinete, con igual nivel jerárquico que el ministro de Gobernación.⁴⁷⁰

La Ley reconoció los Decretos del Congreso, expedidos el 15 y 17 de diciembre de 1898, –de los cuales ya hicimos mención anteriormente–, para determinar en su artículo 1º, que se tomaron como base para fijar el territorio del Distrito Federal; sin embargo, modifica la división interna del Distrito, pues ahora lo subdivide en trece municipalidades para su administración, que fueron: México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa.⁴⁷¹

Si se observa, la conformación que el gobierno porfirista le da a la Ciudad de México, es muy parecida a la que actualmente conserva la metrópoli. Los límites que se le marcaron a la municipalidad de México, vendrían más o menos a ser hoy, la Delegación Cuauhtémoc.

De la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, como se intitulaba entonces al ministerio del interior, para los efectos del gobierno de la Ciudad de México, dependían tres funcionarios, que eran, el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director General de Obras, los cuales, sin embargo eran nombrados y podían ser removidos por el Presidente de la República.⁴⁷²

Los Ayuntamientos, según la Ley, conservaban discursivamente sus funciones políticas, serían electos popularmente en elección indirecta, pero únicamente se les facultaba en lo relativo a tener “voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto”.⁴⁷³

⁴⁷⁰ Artículo 18 de la Ley Organización Política Y Municipal del D.F. Diario Oficial de la Federación. México.- Viernes 27 de Marzo de 1903.

⁴⁷¹ Artículo 2º de la Ley citada.

⁴⁷² Artículos 18 y 19 de la ley.

⁴⁷³ Artículos 18 y 22 de la ley.

La realidad es que los Ayuntamientos quedaron prácticamente sin facultades, pues los tres funcionarios importantes que se instituyeron por virtud de la Ley, tenían jurisdicción en todo el Distrito Federal, y la ejercían a través de un Prefecto Político, que era el responsable delegado en cada municipalidad.⁴⁷⁴

Los Prefectos Políticos, (que vienen a ser figuras muy parecidas a los hoy, todavía, Delegados Políticos), eran obviamente designados y removidos por el Ejecutivo Federal, –léase don Porfirio–, y según el artículo 60 de la misma disposición legal, era la primera autoridad política local, pero subordinados al Gobernador, al Director General de Obras y al Presidente del Consejo Superior de Salubridad.

Los Prefectos tenían a sus ordenes a la policía de la municipalidad y además estaban facultados legalmente a cuidar el orden y la seguridad pública; vigilar el cumplimiento de leyes, decretos, reglamentos y bandos; imponer multas e infracciones; organizar actividades cívicas; coadyuvar con las autoridades judiciales y perseguir y aprehender criminales; etcétera⁴⁷⁵

La posibilidad de planear, analizar, atender y resolver los problemas de cada municipalidad en lo individual, de hecho quedó imposibilitado a partir de esta Ley. Los municipios y sus Ayuntamientos quedaron sujetos a criterios de carácter central, que ahora los vería con un enfoque unitario e integral. Es decir, desde los primeros años de este siglo, las políticas públicas y administrativas se implantaron en toda la jurisdicción del Distrito Federal con una perspectiva global y considerándolo como un todo.

Por mandamiento del artículo 33 de la Ley en comento, el Gobierno Federal se hizo cargo de los bienes, derechos, acciones y obligaciones de los Municipios del Distrito, así como de igual forma, determinó que las rentas públicas de carácter municipal, quedaran como rentas de la Federación.

Los tres funcionarios superiores, constituyeron el llamado Consejo Superior de Gobierno del Distrito y se dividían las facultades que años después tuvo el Jefe del Departamento del D.F. El Gobernador, estuvo al cargo de los ramos de elecciones, cultos, censos, expedición de certificaciones, policía, imposición de penas, establecimientos penales,

⁴⁷⁴ Artículo 24 de la ley.

⁴⁷⁵ Artículos 25, 60,61,62, 63 y 64 de la ley.

festividades, juegos y diversiones públicas, autorización para el expendio de bebidas embriagantes, fondas, transporte, registro civil, inspección de pesas y medidas, etcétera ⁴⁷⁶

El responsable de Obras Públicas, era el responsable de la dotación y distribución del agua potable, vías públicas, parques y paseos, monumentos, alumbrado, desagüe y limpia, edificios públicos, cementerios, construcción y mantenimiento de rastros y mercados, entre las más importantes.⁴⁷⁷

Al responsable de la salubridad, le reservaron sólo funciones de inspección de las actividades que tuvieran que ver con la materia, como es el caso de mercados, rastros, cementerios, etcétera⁴⁷⁸

Los Ayuntamientos se conformaban por concejales electos popularmente, de manera indirecta, y duraban en sus encargos, cuatro años. Los cargos eran honoríficos, es decir sin sueldo o remuneración alguna, y dentro de los miembros del Ayuntamiento elegían a un presidente y un vicepresidente.⁴⁷⁹

Sus facultades, como ya se ha dicho, fueron limitadísimas. Podían únicamente, según los artículos 82,83 y 84 de la Ley, presentar al Presidente “exposiciones acerca del estado de los servicios públicos de sus municipalidades respectivas, vigilar la prestación de los servicios, proponer medidas, emitir dictámenes y opiniones y ejercer su veto por cuatro meses para que se revisara alguna obra o medida gubernativa, “pero pasado ese tiempo, el Presidente resolvía de manera definitiva”.⁴⁸⁰

En síntesis, la Ley de Organización Política y Municipal del D.F., es el antecedente directo de lo que después se denominó Departamento del Distrito Federal. Tal vez, por ser una referencia de carácter legal del porfiriato, rara vez se ha citado sus alcances e influencia. Pero, para los capítulos subsecuentes, es de mucha importancia precisar que los antecedentes para reorganizar a lo que hoy se conoce como Gobierno de la Ciudad de México, así como su perfeccionamiento para ser una Entidad Federativa, no pueden fundarse en que la desaparición de los municipios data de 1928.

⁴⁷⁶ Artículos 47 y 48 de la Ley.

⁴⁷⁷ Artículo 52 de la ley.

⁴⁷⁸ Artículo 55 de la ley.

⁴⁷⁹ Artículo 69 a 79 de la ley.

⁴⁸⁰ Artículo 90 de la ley.

Creo que podrá quedar demostrado, que en tal fecha lo único que se hizo fue regularizar como Dependencia Federal al Distrito Federal; reconocer como “primeras autoridades políticas locales” a los Delegados, únicamente cambiándoles la denominación a los antiguos Prefectos Políticos; y llamándoles Delegaciones Políticas a las demarcaciones cuyos ayuntamientos y municipalidades, se fueron extinguiendo como resultado de la aplicación de la Ley porfirista, y luego, por los largos años de inestabilidad que vivió la Ciudad de México como consecuencia de la lucha armada producto de la Revolución Mexicana.

Menos de un mes después, el 24 de abril de 1903, Porfirio Díaz, haciendo uso de facultades reglamentarias y para dar el golpe definitivo a la autonomía municipal, expide lo que llamó *Ley con Objeto de Incorporar los Impuestos y Rentas Municipales del Distrito y los Bienes de sus Municipios*, que vino a dar cumplimiento al artículo 33 de la Ley de Organización Política y Municipal del D.F., que ordenó que las rentas públicas de carácter municipal quedaran como rentas de la Federación.⁴⁸¹

Con esta nueva disposición fiscal, los Ayuntamientos dejaron de recibir cualquier tipo de ingresos de manera directa, pues el artículo 1º, preveía:

Art. 1º. La administración y recaudación de los impuestos, derechos y rentas de todo género que han percibido hasta ahora los Ayuntamientos y las autoridades políticas ó administrativas del Distrito Federal, corresponderán, desde la fecha de vigencia de esta ley, á oficinas federales dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁴⁸²

A partir de entonces, los impuestos, derechos, productos de los bienes, registro civil, panteones, servicios sanitarios, aprovechamientos, e ingresos extraordinarios, los manejó la Hacienda Federal, y el artículo 3o. ordenó que los gastos que exigiese el Distrito Federal, serían hechos con cargo al erario federal.

Se dio comienzo a una práctica reiterada que ligó los asuntos fiscales y presupuestales al manejo de la hacienda federal, y se dispuso que los ingresos y los gastos del Distrito Federal, serían determinados por el Congreso de la

⁴⁸¹ Artículo 33. “Desde la fecha en que comience á regir esta ley, cesará la personalidad jurídica de los Ayuntamientos.—En consecuencia, el Gobierno Federal se hará cargo de todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones de los Municipios del Distrito y de todos los gastos que demande la administración política y municipal del mismo, según los presupuestos que apruebe el Congreso de la Unión.—Las rentas públicas de carácter municipal quedarán como rentas de la Federación”.

⁴⁸² DE GORTARI RABIELA, Hira. Op. Cit, p. 194.

Unión en lo relativo a la Ley de Ingresos y a la Cámara de Diputados en lo que respecta al Presupuesto de Egresos de la Federación.⁴⁸³

Como puede concluirse fácilmente, “de hecho, lo que implica esta legislación es la supresión de la autonomía municipal. El municipio subsiste formalmente, pero en realidad carece de cualquier sentido, pues depende del Ejecutivo Federal”.⁴⁸⁴

Porfirio Díaz y su gabinete de científicos, sintieron de su exclusiva propiedad a la Ciudad de México, lejos de querer democratizarla o descentralizarla del poder absoluto que mantenían. Cosío Villegas dice: “La consigna fue: de la metrópoli, por la metrópoli, para la metrópoli. Sirva de botón de muestra la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 que autorizó a los bancos capitalinos establecer sucursales en la provincia y prohibió a los bancos provincianos abrir sucursales en la capital. El poder, el dinero y la sabiduría se concentraron cada vez más en cada vez menos capitalinos chupasangre”.⁴⁸⁵

El tan llamado progreso del porfiriato, se pudo palpar en la capital de la república, pues en 1891, se trasladó el Jockey Club, a la Casa de los Azulejos; en 1898, se inauguró la colonia Juárez; se terminó en 1900 las obras del drenaje con un costo cercano a los 16 millones de pesos, en 1905, se inauguró el Hospital General; en 1910, el manicomio de la Castañeda y mercados por toda la ciudad; etcétera⁴⁸⁶

La situación económica permitía un exceso en la apertura de bares y cantinas. En 1905, de 11,114 sentenciados en el D.F., el 37% estaban ebrios a la hora de cometer el ilícito, sin embargo, al parecer la criminalidad estaba controlada. “El procurador del Distrito Federal manifestó en 1898 que la criminalidad en México era infinitamente menor que la europea y la de algunos Estados estadounidenses: contra lo que muchos pensaban, no aumentaba, pues el hecho de ser mayor el número de presos sólo probaba el mejoramiento de la justicia y de la policía. Tan sólo en el Distrito Federal en menos de veinte años se pasó de seis a diez juzgados y de menos de 1,500 gendarmes a más de 2,200”.⁴⁸⁷

⁴⁸³ Artículo 4º de la ley reglamentaria.

⁴⁸⁴ CARRANCO ZUÑIGA, Joel. *El Distrito Federal en el Sistema Jurídico Mexicano*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho. UNAM. México, 1996, p. 19 y 20.

⁴⁸⁵ GONZÁLEZ, Luis. Op. Cit, p. 1012.

⁴⁸⁶ COSIO VILLEGAS, Daniel. Op. Cit, El Porfiriato. Vida Social, p. 393 a 400.

⁴⁸⁷ Ibidem p. 425.

Las tendencias hacia la federalización del gobierno local, de acuerdo a la investigación, se desarrollaron a lo largo de todo el porfiriato. Basten dos ejemplos: “Al iniciarse el Porfiriato la beneficencia pública capitalina dependía del ayuntamiento de la Ciudad de México; pero una circular de 23 de enero de 1877 la puso bajo una Junta Directiva de Beneficencia, cuyo presidente era el secretario de Gobernación; su vicepresidente, el presidente del ayuntamiento y sus vocales los directores de los establecimientos que estaban a su cargo, a saber: los hospitales de San Andrés, San Hipólito, Morelos, Juárez y Divino Salvador, la Casa de Maternidad e Infancia, el Hospicio de Pobres, la Escuela de Artes y Oficios”.⁴⁸⁸

Además, el 21 de marzo de 1891, se decretó la Ley Reglamentaria de Instrucción Pública en el Distrito y Territorios Federales, que impulsó la ampliación y construcción de nuevas escuelas, por lo cual, en la ciudad se crearon 24 planteles municipales. Sin embargo, en 1896, todas las escuelas de nivel municipal del país pasaron a depender de la Dirección General de Instrucción Primaria del ministerio de Justicia e Instrucción. A los municipios de la Ciudad, les correspondió hacer cesión de 113 planteles.⁴⁸⁹

En 1904, el 11 de julio, los electores secundarios votaron, como era costumbre, de manera unánime por la fórmula Porfirio Díaz—Ramón Corral, para una nueva etapa de gobierno, esta vez de seis años, pues en 1902, se reformó la duración del período presidencial.⁴⁹⁰

El ambiente político se había venido descomponiendo desde hace años. En la Ciudad de México se fraguaban todo tipo de reuniones de partidos anti-reeleccionistas, que encontraron un aditivo muy especial, cuando en marzo de 1908, Porfirio Díaz concede la célebre entrevista al periodista Creelman, donde anuncia su deseo de ya no presentarse a las próximas elecciones y que vería como bendición la llegada de algún partido de oposición.

La Ciudad de México, fue el escenario de este suceso. “Desde la altura del Castillo de Chapultepec —escribe Creelman— el Presidente Díaz contempló la capital de su país extendida sobre una vasta planicie circundada por un anillo de montañas que se elevan magníficas”.⁴⁹¹

⁴⁸⁸ COSIO VILLEGAS, Daniel. Op. Cit, *El Porfiriato. Vida Social*, p. 509.

⁴⁸⁹ *Ibidem* p. 571.

⁴⁹⁰ *Idem*, p. 626.

⁴⁹¹ KRAUSE, Enrique. *Porfirio Díaz, Místico de la Autoridad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1987, p. 124.

La Historia sabe que el dictador se retractó y no sólo se postuló a su enésima candidatura, sino que combatió de manera armada a los que se atrevieron ingenuamente a creerle. Díaz organizó una serie de festejos fastuosos para celebrar el centenario de la Independencia Nacional. El 16 de septiembre inauguró el Angel de la Independencia y presidió el desfile militar, con pelotones enviados por algunos países. El 18 del mismo mes, organizó un *garden party* en las inmediaciones del Castillo de Chapultepec, con asistencia de 50,000 personas y el 19, hizo la inauguración del Hemiciclo a Juárez.⁴⁹²

A fuego y sangre, Díaz volvió a reelegirse, pero desató el movimiento armado. En 1911, el 1º de abril, a las seis de la tarde, se presentó a las flamantes y recién estrenadas instalaciones de la Cámara de Diputados en la calle de Donceles, para asistir a la apertura de las sesiones de la XXV Legislatura y rendir su informe de gobierno, ante múltiples actos de repudio.

En todo el país se generalizaron adhesiones contra su permanencia en el gobierno, y convencido de la inutilidad de su resistencia y en medio de tumultos y manifestaciones en la capital en su contra, el 25 de abril, presentó su renuncia e impuso en su lugar de manera provisional a Francisco León de la Barra.

“El derrocado hubiera salido de la Ciudad de México el mismo día de su renuncia, pero no pudo. Cayó en cama víctima de grandes dolores infinitamente agravados por las manifestaciones callejeras. Al día siguiente, en la noche y a pie, sin más compañía que el presidente del Ferrocarril Mexicano –según cuenta Daniel Cosío Villegas–, Porfirio se dirigió a la estación para trasladarse al puerto de Veracruz”.⁴⁹³

Terminaban así, más de tres décadas de dominio unipersonal autocrático. La Ciudad de México sufriría, igual que todo el país, muchos años de inestabilidad política, generada por la Revolución Mexicana, lo que le impidió reencontrarse con la vida democrática y la paz social, por un buen tiempo.

⁴⁹² GONZÁLEZ, Luis. Op. Cit. p. 1000.

⁴⁹³ *Ibidem* p. 1004.

4.5 LA CIUDAD DE MÉXICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA DESAPARICIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN 1928.

Para 1910, la Ciudad de México seguía ocupando el primer lugar en importancia demográfica, pues presentaba una tasa de crecimiento del 2.4% anual que vino sosteniendo desde el año de 1895 y se calcula que la habitaban más de 471,000 habitantes.⁴⁹⁴

A pesar de que Díaz renunció, en un acto inteligente y proponiéndose evitar la radicalización de los levantamientos armados que se estuvieron presentando de manera generalizada en todo el territorio nacional, la Revolución Mexicana no se detuvo, antes al contrario, se agravó.

El hecho de que don Porfirio se aferró al poder siempre, propició que nunca hubiese planeado su retiro de manera alguna. Womack sostiene que el movimiento armado se produjo porque los políticos encumbrados no lograron ponerse de acuerdo, manifiestamente, en lo tocante a quien habría de gobernar en la ausencia del presidente Díaz.⁴⁹⁵ Los integrantes del grupo dominante que rodeó al dictador durante los últimos años, creyeron que serían insustituibles por sus conocimientos científicos y su supuesta infalibilidad en los asuntos públicos, pero nunca tuvieron unidad ni habilidad política para comprender los cambios que se presentaron y fueron prácticamente borrados del panorama nacional.

El federalismo demostró una vez más su papel histórico y su vigencia política, pues los espacios que dejaron los capitalinos porfiristas, los llenaron de inmediato las figuras de orden local. Molina Enríquez justifica la intervención política de Díaz durante la dictadura en la vida política de los Estados y su manipulación de los procesos electorales, con el hecho de que tuvieron como principal objetivo el vigilar la preponderancia política de los mestizos, sobre los criollos. “De haber dejado hacer todas las elecciones libres, la minoría de los criollos habría ocupado todos los puestos públicos”.⁴⁹⁶

La desaparición del fuerte liderazgo dictatorial, desató una ola irrefrenable de violencia generada por las ambiciones políticas de ocupar el

⁴⁹⁴ CARDENAS, Enrique. (compilador). *Historia Económica de México*. Fondo de Cultura Económica. 1ª Ed. México, 1992, p. 58.

⁴⁹⁵ WOMACK, John, Jr. *Zapata y la Revolución Mexicana*. Siglo Veintiuno. 8ª Ed. México, 1977, p. 8.

⁴⁹⁶ MOLINA ENRIQUEZ, Andrés. *La Revolución Agraria en México*. Ediciones de la Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana. 1ª Ed. México, 1976, p. 310.

lugar que desde hacía décadas ocupó un sólo hombre. Sin instituciones ni liderazgos políticos reales que soportaran y condujeran la transición, México se incendió en el movimiento armado más sangriento de su historia.

Madero abanderó los anhelos y deseos antireeleccionistas de todo el país, pero desilusionó muy rápido a sus principales apoyadores, motivado por su falta de voluntad para cumplir con los ideales de reivindicación social que durante su campaña se comprometió a llevar a cabo cuando llegase al poder.

En la propia Ciudad de México se fraguó el plan para deponerlo de la Presidencia que legítimamente había alcanzado en las nuevas elecciones que se verificaron después de que abandonó el país el infalible Díaz, en el que participó de manera importante el embajador estadounidense, destacados oficiales del ejército y representantes de los grupos de presión, que veían con recelo el gobierno errático de Madero y la amenaza armada de los grupos villistas y zapatistas que se revelaron en contra del que recién fue su candidato.

El Presidente Madero, depositó ingenuamente una confianza ilimitada en Victoriano Huerta, a quién nombra, por cierto, responsable militar de la Ciudad de México, y responsable de seguridad personal, que luego le traicionaría de inmediato.

Asesinados Madero y el vicepresidente Pino Suárez, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza emite el Plan de Guadalupe, el 26 de marzo de 1913, que en su precepto 5º dispuso: “Al ocupar el Ejército Constitucionalista la Ciudad de México se encargará interinamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Venustiano Carranza, o quien lo hubiera substituido en el mando”.⁴⁹⁷

Cuando Carranza presenta el documento que se conoce históricamente como de adiciones al Plan de Guadalupe, ofreció al país organizarlo políticamente y dividirlo territorialmente, mediante la institución del municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección directa y popular, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y los gobiernos de los Estados, despertando un gran entusiasmo en toda la nación.⁴⁹⁸

⁴⁹⁷ SAYEG HELÚ, Jorge. Op. cit. p. 126 y 127.

⁴⁹⁸ SAYEG HELÚ, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. México, 1987, p. 216 y 217.

Pero en la consideración de Carranza no estuvo reinstituírlo en la capital del país, como veremos más adelante, y si bien, el municipio libre fue una de las grandes conquistas de la revolución, la Ciudad de México no formó parte de los planes transformadores del carrancismo.

La población capitalina padeció los vaivenes revolucionarios que se disputaron como sinónimo de triunfo, por lo que fue ocupada y tomada por distintos grupos armados. A la caída del usurpador Huerta, “Obregón ocupó la capital el día 15 y los constitucionalistas desfilaron por las calles el 20 de agosto de 1914, encabezados por Carranza”,⁴⁹⁹

En la metrópoli se desarrolló la primera etapa de la Convención revolucionaria, a la que asistieron representantes de gobernadores y comandantes militares, pero las presiones obligaron a Carranza a abandonarla a principios de noviembre siguiente, para trasladarse, con su gobierno, a Veracruz, a donde llegó el día 26.

“Las avanzadas villistas y zapatistas rodearon la Ciudad de México y, aunque Villa instaló a Eulalio Gutiérrez en el Palacio Nacional el 3 de diciembre de 1914, la entrada triunfal de los ejércitos combinados fue hasta el 6, dos días después de que el Centauro del Norte y el Caudillo del Sur habían firmado en Pacto de Xochimilco, en el que secretamente convinieron el canje de enemigos personales, y públicamente una alianza militar que ninguno cumplió cabalmente. De acuerdo con el pacto, Zapata y Villa partieron de México en la primera decena de diciembre, ya que el primero se había comprometido a combatir en la región poblanoveracruzana, pero sólo les arrebató a los carrancista la ciudad de Puebla el día 14 y partió a Morelos donde permanecería aislado hasta mediados de 1915”.⁵⁰⁰

En 1915, la historia se repite. Obregón tomó la Ciudad el 26 de enero, y la abandona el 11 de marzo; Pablo González la ocupa después en agosto, hasta que se reinstaló de nueva cuenta Carranza. Durante estos eventos, la población debió aguantar toda serie de atropellos, problemas e irregularidades, como la falta de agua cuando los zapatistas dañaron las bombas de Xochimilco; confiscación de mercancías y víveres; cobros forzosos de carácter ilegal, etcétera; hasta la circulación de diversos tipos de papel moneda, que sin respaldo alguno impuso cada grupo armado, lo que

⁴⁹⁹ ULLOA, Berta. *Historia General de México*. Tomo 2. México, 1986, p. 1120.

⁵⁰⁰ *Ibidem* Op. cit. p. 1136.

motivó protestas; cierre de bancos y comercios; así como la elevación de precios.⁵⁰¹

Una vez restablecido el orden, Carranza convocó a un nuevo Congreso Constituyente, pero en su proyecto no contempló la emancipación política de la Ciudad de México que se había venido discutiendo casi hacía un siglo, es más, sus propuestas significaron un retroceso, pues se presentó un documento que pretendió suprimir los ayuntamientos de la capital. Las aspiraciones democráticas de los capitalinos, lejos de recibir un aliento del movimiento revolucionario, no sólo no vieron acrecentar sus derechos, sino que observaron que Carranza intentó radicalizar la nulificación que el gobierno del porfiriato hizo de los ayuntamientos con la ley de 1903, e intentó desaparecerlos de plano. “No es excesivo afirmar que la Revolución Mexicana tiene una deuda con el Distrito Federal, pues los beneficios que se dispensaron al resto del país no operaron en su territorio”.⁵⁰²

Carranza, por su experiencia en la gubernatura coahuilense, conoció la importancia de descentralizar el poder local en los municipios, como un método para desarticular cacicazgos y jefaturas políticas regionales, y así lo plasmó desde que elaboró la ley respectiva el 25 de diciembre de 1914 durante su estadía en Veracruz, y al respecto citó a “Alexis de Tocqueville quien al estudiar la historia de los pueblos de América de origen español, manifestó *éstos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer y a la dictadura cuando se cansan de destruir*”.⁵⁰³

Pero el control político de la capital no figuraba entre las cosas que Carranza intentó descentralizar. El Proyecto que presentó en Querétaro el 1o. de diciembre de 1916, propuso muchos cambios en la condición jurídica del Distrito Federal, con respecto a la Carta Magna de 1857.

En primer término, se consideró la inclusión del Distrito Federal, como parte integrante de la Federación, en substitución del Estado del Valle, que contempló la anterior Constitución de 1857, y que nunca tuvo existencia real, pues los poderes federales, aunque tuvieron que salir de la Ciudad de México, —por causas de guerra, como ya se explicó anteriormente—, jamás promovieron su traslado definitivo hacia otra localidad, y por ende, nunca se erigió.

⁵⁰¹ ULLOA, Berta. p. 1142 a 1148.

⁵⁰² GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Op. Cit, p. 88 y 89.

⁵⁰³ RABASA, Emilio O. *El Pensamiento Político y Social del Constituyente de 1916-1917*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A. Fuentes, b) Textos y estudios legislativos. Núm. 94. UNAM, p. 91 Y 94.

El Proyecto estableció, en su artículo correspondiente:

“Art. 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, *Distrito Federal*, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo”.⁵⁰⁴

Carranza intentó retomar la concepción que Santa Anna tuvo a mediados de siglo pasado y ampliar la jurisdicción territorial del Distrito Federal, dentro de una visión geográfica fundada en las condiciones naturales de los alrededores de la metrópoli, con fines más estratégicos de orden militar que de carácter futurista, de tipo urbano. El Proyecto que envió al Constituyente, se establecía, que el Estado de México y el Distrito Federal, serían las únicas entidades federativas, cuyos límites y extensiones se modificarían.

“Art. 44.- 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, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo.

*Art. 45.- Los Estados y Territorios de la Federación conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos, hecha excepción del Estado de México, del que se segregan los distritos que se aumentan al Distrito Federal”.*⁵⁰⁵

El artículo 73 del Proyecto definió como facultad del Congreso, –además de poder cambiar el lugar de residencia a los poderes federales–, autoridad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios. Según la base 1ª del artículo en cuestión, estas entidades federativas se dividirían en municipalidades, de acuerdo a las características especiales de cada caso, pero la base 2ª exceptuaba a la municipalidad de México, de poder elegir de forma

⁵⁰⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*. Porrúa. 16ª Ed. México, 1991, p. 764.
⁵⁰⁵ *Ibidem* p. 775.

directa a su ayuntamiento, pues señaló que en su lugar, su gobierno local estaría a cargo de los comisionados que determinara la ley.⁵⁰⁶

El mismo artículo 73 del Proyecto, ratificó lo que desde la Constitución de 1824, se vino transmitiendo: el Distrito Federal se gobernaría bajo la potestad del Presidente de la República, quién lo ejercería a través de un gobernador, al que libremente también podía remover.⁵⁰⁷

El Poder judicial según la intención del proyecto carrancista, quedaba bajo la tutela del Congreso General, en cuanto al nombramiento de jueces y magistrados y la función de ministerio público, dependiente del Presidente.

La noche del 14 de enero de 1917, en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro, el Constituyente discutió el artículo 73 del Proyecto original, —que pasó a ser 76 del Dictamen constitucional—,⁵⁰⁸ y dio lectura a un voto particular de Heriberto Jara en contra del contenido de los trabajos de la Comisión redactora, que recogieron las propuestas de Carranza, respecto desaparecer el ayuntamiento de la municipalidad de México, y argumentando que no encontró razón fundamental para sustraer excepcionalmente a la Ciudad de México del derecho de elegir democráticamente a sus autoridades municipales, propuso una nueva redacción de la base correspondiente, que rezaba de la manera siguiente:

“II. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, inclusive la municipalidad de México, a la que se dejará el libre funcionamiento como entidad municipal, disfrutando de todas las prerrogativas que la ley señala, y devolviéndole la administración y manejo de los ramos que, indebidamente, han estado bajo la acción directa del gobernador del distrito.

Sala de comisiones, Querétaro de Arteaga, 13 de enero de 1917.-
Heriberto Jara”.⁵⁰⁹

⁵⁰⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. p. 781 y 782.

⁵⁰⁷ 3ª. El gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los Territorios, estará a cargo de un gobernador, que dependerá directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y el de cada Territorio, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio y comisionados a cuyo cargo esté la administración de la Ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República”

⁵⁰⁸ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*. Reed Conmemorativa del 70 Aniversario de la Reunión del Congreso Constituyente de 1916-1917. Tomo II. Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 1987, p. 288 y 289.

⁵⁰⁹ GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit, p. 264 y 265.

El diputado Silva interpelló a la Comisión y les pidió que explicaran las razones que tuvieron en cuenta para consignar la pérdida del ayuntamiento de elección popular para la Ciudad de México y su substitución por comisionados designados.

Para contestar a nombre de la Comisión, subió a la tribuna el diputado Machorro y Narváez, y explicó que en la institución del Municipio Libre resultaba incompatible la existencia de ayuntamientos con los poderes federales en una misma población, pues los intereses locales podían poner trabas y atacar decisiones del Ejecutivo. Además, argumentó Machorro, que el ayuntamiento de la Ciudad de México, dispondría de una fuerza policiaca de 5,000 hombres, y ello obligaba a que el Presidente debería tener un apoyo militar de diez o quince mil soldados, para estar cubierto y poder evitar un atentado.⁵¹⁰

Es decir, los argumentos que se utilizaron en los anteriores Congresos federales para impedir que la Ciudad de México, –en su calidad de Distrito Federal–, fuese una entidad federativa como todas, ahora se volvían a esgrimir para fundar la supuesta imposibilidad de coexistencia entre dos niveles de gobierno, sólo que ahora entre el gobierno general y el de carácter municipal.

Heriberto Jara, refutó a Machorro diciendo que si sus argumentos fueran ciertos, se estaría frente a la imposibilidad de existencia del pacto federal en la República. Dijo además que con tales afirmaciones, tampoco sería válida la existencia de ayuntamientos en todas las capitales de los Estados y que no era justo ni razonable sólo afectar a la Ciudad más populosa del país, privándola de su ayuntamiento. Respecto del peligro que implicaba la fuerza policial de México, reiteró lo que había escrito en su voto particular, “la policía de la Ciudad de México, como indudablemente tendrá que hacerse en todo los Estados, dependerá directamente del Ejecutivo en el lugar donde éste resida, es decir, que residiendo el gobernador del Distrito en la Ciudad de México, dependerá de él, como ahora depende, el cuerpo de policía y desaparecerá el peligro supuesto, ya que el gobernador del Distrito debe ser nombrado pro el presidente de la República... Así, pues, señores diputados, yo os invito a que en nombre de la democracia y de la justicia votemos en contra de la fracción a que me refiero”.⁵¹¹

⁵¹⁰ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*. Op. Cit, p. 289 y 290.

⁵¹¹ *Ibidem*, p. 290 y 291.

Por la Comisión, Palavicini emprendió otro ataque en contra de la Ciudad de México basado en otro argumento muy reiterado en los debates que históricamente se han vertido en torno a la metrópoli, pero también ahora en un sentido inusual. Dijo que la Ciudad de México no era “autónoma ni nada, vive de los recursos de la Federación, es decir, de los recursos de los Estados: la Ciudad de México ha vivido siempre de las contribuciones afluentes de todas las entidades federativas para sus embellecimientos; esto es legítimo, a esto tenía derecho la Ciudad de México; pero a esto no tiene derecho los municipios de la Ciudad de México... en fin, todos los servicios municipales en la Ciudad de México son pagados por la Federación, porque las rentas del Municipio no bastarían para sostener el lujo de la Ciudad de México. Ahora ¿por qué ha sido necesario que sea lujosa la Ciudad de México? Esto es elemental. Los poderes federales exigen para su propio decoro tener una ciudad sana, limpia y bien alumbrada; esto nunca se podrá impedir a los poderes federales. Hay otra razón de soberanía popular en suprimir el Municipio a la Ciudad de México”.⁵¹²

Lo que se argumentó en anteriores Congresos, como un elemento imprescindible para que la federación subsistiera, que consistió en que eran de vital importancia los productos fiscales que la metrópoli aportaba, ahora resultó exactamente al revés: la Ciudad de México no podía ser autónoma, pues dependía de los recursos del resto de los miembros del pacto federal. Primero fue porque era opulenta y su riqueza era primordial que apoyara a la Federación, y ahora era porque era incapaz de autosubsistir.

Para ser más convincente, Palavicini solicitó al diputado Lozano que dijera si de acuerdo a su experiencia como tesorero municipal y subdirector de rentas, sus argumentos eran ciertos, lo cual fue aceptado expresamente durante el debate. La confusión que se pretendía crear en el Congreso por Jara, Silva y otros diputados, —continuó diciendo—, era en el fondo por la idea de que se les prohíbe con esto la votación directa a los ciudadanos de México. “No se les priva de nada, pero aun suponiendo que se les privara de algún derecho, como por ejemplo, para elegir municipales, para administrar fondos que no son de la municipalidad, el derecho dado preferentemente a los habitantes de la Ciudad de México es enorme con relación a la representación de los Estados, y esta tesis la ha tenido desde hace varios años... En la Ciudad de México no se les quita el voto en lo general, pues tienen su voto para otra clase de funcionarios de elección popular”.⁵¹³

⁵¹² GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit, p. 257.

⁵¹³ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*. Op. Cit, p. 291, 292 y 293.

Otra vez, la condición de supuestos privilegios que gozaban los habitantes de la metrópoli por el hecho de vivir en la mejor ciudad del país, privaba sobre sus derechos civiles de carácter electoral. Las provincias reiteradamente cobraban sus afrentas a los capitalinos por el desarrollo desigual respecto de sus localidades.

Martínez de Escobar, en contra del dictamen, dijo que la existencia del ayuntamiento en México era tradicional, pues ni en la época de Porfirio Díaz, con todo y que le restringió facultades, se le privó de personalidad moral y que por lo tanto, “las razones económicas expresadas para decir que el Ayuntamiento no podrá existir, no podrá vivir, porque le faltan fuerza y vida, no son de peso, no son invencibles, pues es necesario que algo deba hacer la revolución; debe buscar los medios adecuados y proporcionarle todos los elementos que necesita”.⁵¹⁴

Revivió otro elemento omnipresente en todos los Congresos. Dijo que en el fondo se pretendía determinar la desaparición del ayuntamiento capitalino, porque se atacaba a la Ciudad de México ser una ciudad “alegre y confiada”, “foco de la reacción “foco del conservantismo”, y que por lo tanto, los integrantes del ayuntamiento de la metrópoli, serían hostiles al Gobierno por conservadores y reaccionarios.

En ese caso, tampoco deberían votar los capitalinos en las elecciones generales para integrar al Congreso –pues los diputados electos por la Ciudad serían reaccionarios–, ni tampoco se les debería conceder voto para elegir al Presidente.⁵¹⁵

Palavicini volvió a la tribuna y reiteró que las autoridades de la ciudad las deberían de nombrar la federación, que es quién paga sus gastos y por último, el diputado Luis Espinoza, dijo una frase que impresionó al Pleno: “Ahora, nosotros, ¿cómo le responderemos a la revolución, cómo al pueblo armado, al decirle que le negamos el derecho de votar, que le negamos el derecho de elegir a sus autoridades a trescientos mil habitantes pobres, no incluyendo a los trescientos mil ricos que residen en la Ciudad de México”.⁵¹⁶

⁵¹⁴ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*. Op. Cit, p. 293, 294 y 295.

⁵¹⁵ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Op. Cit, p. 88 y 89.

⁵¹⁶ GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit, p. 257 a 264.

Se votó y declaró suficientemente discutido el tema y asimismo se aprobaron todas las fracciones del artículo 73, a excepción de la segunda parte del inciso II de la fracción VI, relativa a la municipalidad de México, por el voto unánime de 139 diputados asistentes.

La parte del dictamen que intentó la desaparición excepcional del ayuntamiento electo en forma directa a la Ciudad de México, fue desechado con 90 votos contra 44. El Congreso libremente derrotó a la Comisión y por lo menos por unos años, la Ciudad de México tuvo municipios como el resto del país.⁵¹⁷

La tarde del viernes 26 de enero siguiente, se verificó la 63a. sesión ordinaria del Constituyente, en la cual se terminó de legislar sobre el resto del proyecto carrancista, respecto del Distrito Federal.

La Comisión redactora había detectado la inconveniencia de abrir al debate el artículo del presidente Carranza relativo al crecimiento del Distrito Federal, –en demérito del Estado de México–, pues además de lo controvertido que resultaría el propio tema, abriría un sinnúmero de conflictos interestatales por reclamaciones mutuas que databan desde hacía muchos años, y convenció al mandatario de que se retractara.

El dictamen que se leyó fue elocuente:

“El C. Primer Jefe se ha servido hacer conocer a esta Comisión las razones capitales que hay que tomar en cuenta para resolver acertadamente la organización territorial del país y principalmente el ensanchamiento del Distrito Federal que, según puede verse en el proyecto, debe comprender, además de su extensión actual, los distritos mencionados en el artículo 44, para que comprenda todo el Valle de México.

El mismo C. Primer Jefe ha manifestado a esta Comisión su vehemente deseo de que, si el Congreso no acepta sus propósitos, conste, cuando menos en los archivos del mismo y se haga presente en los debates, la intención que a él lo ha inspirado, con el objeto de que el próximo Congreso constitucional ya pueda trabajar sobre una idea que es buena y que es útil.

⁵¹⁷ Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Op. cit., p. 298.

Los propósitos del C. Primer Jefe son militares, políticos y civiles: 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 de defenderlas. Hacer de la Ciudad de México, comprendiendo toda esta circunscripción, una formidable plaza fuerte que sería el último reducto, la última línea de defensa del país, en el caso de una resistencia desesperada en alguna guerra extranjera.

Además, el Valle de México hecha una sola entidad política, tiene sus recursos propios que le bastarían para su subsistencia, y se presta para que, dependiendo directamente del presidente de la República, que acuerda con el gobernador del Distrito, se implanten los adelantos modernos en maquinarias y procedimientos agrícolas, de tal manera, que se pueda conseguir una especie de cultivo intensivo y, por lo tanto, el maximum 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 culta en general.

Haciendo del Valle una circunscripción distinta, independientemente, 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, aquellos que no son del régimen interior de cada Estado.

Estas son, en general, las razones que fundamentan el proyecto del C. Primer Jefe".⁵¹⁸

Carranza fue nuevamente ideológicamente derrotado, como en casi todos los temas torales de la Constitución. Sus intenciones fueron corregidas por un Congreso liberal y dotado de grandes luces, pero no quiso dejar que no se escuchara ampliamente sus razonamientos, que por demás, consideraba lógicos.

El Congreso rescató la idea del Constituyente de 1857, respecto del posible surgimiento del Estado del Valle de México –que conviene recordar que no se contemplaba en el Proyecto de Carranza–, para el caso de que se decida mudar de la Ciudad de México la sede de los poderes federales.

El nuevo dictamen definió la situación de la siguiente manera:

“Artículo 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirán en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. “Artículo 45. Los Estados y Territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos...

...”Sala de Comisiones.- Querétaro de Arteaga, 26 de enero de 1917.- Paulina Machorro Narváez.- Arturo Méndez.- Hilaría Medina.- Heriberto Jara”.⁵¹⁹

El día 28, se pasó a votación el asunto, y aunque algunos diputados intentaron hacer uso de la palabra, la Asamblea lo impidió a gritos y se votó suficientemente discutido y de inmediato se aprobaron los artículos 43, 44, 45, 48 y la fracción IV del artículo 79.

El Congreso Constituyente de 1917 nunca consideró a discutir la posibilidad de restituir la condición de entidad federativa plena a la Ciudad de México, como lo hicieron las Asambleas de 1824 y 1857, sin éxito. Es más, como quedó demostrado, estuvo a punto de privar a la metrópoli de la posibilidad de ser la única localidad del país, sin ayuntamiento popularmente electo, aunque al final triunfó la razón democrática sobre los impulsos de sometimiento centralizador.

⁵¹⁸ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Op. Cit, p. 721 a 725.*

⁵¹⁹ *Ibidem p. 721-725.*

Los temas fueron recurrentes a los del pasado histórico, las desconfianzas y recelos hacia la población mayormente informada de la nación, volvieron a quedar manifiestas. Aunque nunca se estudió siquiera la posibilidad de mudar la capital federal a otra parte, subsistió la idea de que si ello sucediese, en la Ciudad de México se erigiría otro Estado y se le negó la ampliación sustancial que Carranza, (como en su tiempo también Santa Anna) intentó brindarle.

El 13 de abril del mismo año de expedida la Constitución, se promulgó la llamada Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, con el carácter de norma reglamentaria constitucional.

El artículo 1º ratificó que el Gobierno del D.F. quedaba a cargo de un Gobernador nombrado por el Presidente de la República, quién lo podía remover. Sus obligaciones principales eran promulgar y hacer cumplir las leyes federales y las específicas para el D.F. expedidas por el Congreso; cumplir las ordenes y resoluciones del Presidente; cuidar la seguridad de caminos calzadas, canales, etcétera; auxiliar al Poder Judicial y al Ministerio Público; vigilar las penitenciarías, hospitales, consultorios, casas de huérfanos; cuidar los fondos que se manejen; vigilar la contabilidad; ejecutar trabajos públicos; alistar la guardia nacional; llevar censos y estadísticas; formar el presupuesto de ingresos y egresos, así como rendir cuenta de gastos.⁵²⁰

Para ello, tenía la facultad de nombrar un secretario de gobierno, tesorero general, director de la penitenciaría, inspector de policía, director de instrucción pública, etcétera así como nombrar y remover a los demás empleados que se necesitaran.

⁵²⁰ Art. 6º. Son obligaciones del Gobernador del Distrito Federal y de un territorio las siguientes: I. Promulgar y hacer cumplir las leyes federales; II. Promulgar y hacer cumplir las leyes que expida el Congreso de la Unión para el Distrito Federal y Territorios de la Federación; III. Cumplir las ordenes y resoluciones del presidente de la República...IV. Cuidar de la seguridad de los caminos, calzadas y canales... V. Prestar al Poder Judicial y al Ministerio Público de la Federación, del Distrito Federal o del Territorio respectivo los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; VI. Tener bajo su vigilancia las penitenciarías, ...VII. Cuidar de que se cumplan...reglamentos de las prisiones...VIII. Cuidar de que los servicios públicos en los hospitales, consultorios, casas de huérfanos o desvalidos y demás establecimientos de asistencia sostenidos por el Distrito Federal o Territorio... IX. Cuidar de que los empleados que administran fondos públicos pertenecientes al Distrito Federal o Territorios, caucionen debidamente su manejo; X. Vigilar la contabilidad.... XI. Ejecutar los trabajos públicos... XII. Formar los PADRÓNes de alistamiento de la Guardia Nacional....XIII. Formar el censo de la población...XIV. Formar estadística... XV. Formar cada año con la oportunidad debida, el presupuesto de ingresos y el de egresos... XVI. Rendir cada año la cuenta de gastos ...GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit, p. 196 a 205.

La justicia común quedaba según el artículo 83 a cargo de los jueces y magistrados que determinara la ley orgánica respectiva y el Ministerio Público, sería nombrado por el Primer Magistrado.⁵²¹

El Capítulo IX denominado De la Administración Municipal, ratificó en su numeral 45, que el Municipio Libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del D.F. y el 52, dispuso que el ayuntamiento de la Ciudad de México se conformaría con veinticinco concejales y quince para las demás municipalidades capitalinas.

El artículo 49, resulta de especial interés para nuestro ulterior estudio, pues previno una circunstancia de manera premonitoria. Establecía:

“Art. 49. El Territorio del Distrito federal y el de cada Territorio tiene facultad para anexar una Municipalidad a otra, siempre que no pueda con sus propios recursos subvenir a los gastos propios y a los comunes; pero esta determinación no podrá llevarse a efecto cuando el Ayuntamiento de la municipalidad interesada no estuviere conforme con ella, sino con aprobación expresa del Presidente de la República”.⁵²²

De acuerdo al artículo 1º transitorio, la Ley entró en vigor el 1º de mayo y “el Ayuntamiento de la Ciudad de México se instaló el 10 de junio de 1917 con 25 concejales y las municipalidades del Distrito Federal con quince cada una”.⁵²³

La vida del municipio capitalino, sin embargo no tendría reposo ni normalidad, como tampoco lo tuvo el país durante varios años más. “Carranza, el 3 de octubre de 1918, presentó un proyecto de reforma constitucional, en el que insistió para que no existieran municipalidades en el Distrito Federal. Los municipios hicieron oír su voz y Carranza fracasó en este punto por segunda vez”.⁵²⁴

La iniciativa de reforma constitucional, fue presentada por el Jefe Constitucionalista por el Senado y básicamente se fundaba en los mismos razonamientos argüidos el año anterior en el Congreso Constituyente. El texto

⁵²¹ Art. 89. Habrá en el Distrito Federal y Territorios de la Federación un Procurador General que residirá en la Ciudad de México y será nombrado y removido por el Presidente de la República por conducto del Gobierno del Distrito; pero que dependerá directamente de dicho Primer Magistrado. *Ibidem*,.

⁵²² GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit, p. 267 a 269.

⁵²³ Programa de Investigación Metropolitana. Casa Abierta al Tiempo. UAM Xochimilco. *Actuales formas entorno a la Coordinación Metropolitana*, p. 1.

⁵²⁴ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2ª Ed, p. 142.

correspondiente, relataba que en el tiempo que llevaba de funcionar el ayuntamiento capitalino, (poco más de un año), “la falta de elementos pecuniarios”, generó graves deficiencias en la prestación de servicios públicos, “que reclama entera y pronta resolución”.

“En consecuencia, no es lógica ni sostenible jurídicamente la existencia del Municipio en México, con la asamblea producida por el sufragio popular, mientras no esté capacitado para vivir por sí mismo, contribuyendo, además a gastos comunes”.⁵²⁵

El texto que propuso quedara reformado, era exactamente el mismo del Proyecto Constitucional elaborado por el mismo Carranza, es decir, exceptuaba de la institución del Municipio Libre a la Ciudad de México, y determinaba la condición de que su gobierno local sería regido por un Consejo y transitoriamente, mientras se expidiera la ley reglamentaria, el Ejecutivo de la Unión pretendió nombrar provisionalmente a los miembros de dicho cuerpo colegiado.⁵²⁶

No fue este el único intento del Gobierno Federal de desaparecer al Ayuntamiento. Asesinado el Presidente Carranza, el sonorenses Adolfo de la Huerta, convocó a elecciones presidenciales, las cuales ganó su paisano Álvaro Obregón, quien siempre fue partidario de anularlo, pues siempre estuvo representado por miembros del Partido Cooperativista, que nunca le fue afecto.

El 14 de diciembre de 1921, tuvo verificativo una tormentosa sesión en el Senado, entre laboristas y obregonistas, para discutir otra iniciativa de supresión de los ayuntamientos del Distrito Federal, “buscando con ello frustrar el reciente triunfo de los laboristas en las municipalidades”.⁵²⁷

La iniciativa no prosperó y Obregón destaca en su siguiente informe presidencial, en septiembre de 1922, la existencia de “conflictos entre el gobierno federal y los ayuntamientos metropolitanos por cuestiones de jurisdicción y competencia”.⁵²⁸

⁵²⁵ GORTARI RABIELA, Hlra (DE). Op. Cit, p. 269-272.

⁵²⁶ *Ibidem*,, p. 272.

⁵²⁷ LOA DIAZ, Rafael. *La crisis Obregón-Calles y el estado mexicano*. Siglo XXI. 3ª Ed. México, 1987, p. 23, 24, 25, 51, 74, 75.

⁵²⁸ GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis. *Todo es historia*. Cal y Arena. 2ª Ed. México, 1995, p. 256.

Las diferencias políticas de Obregón y los miembros del Partido Cooperativista, se fueron convirtiendo en irreductibles. John W.F. Dulles cuenta que, años antes, Obregón recibió su postulación como candidato a la presidencia de parte del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), pero que el Partido Cooperativista, encabezado por Jorge Prieto Laurens, “se declaró también en favor de Obregón”.⁵²⁹

El 1º de septiembre de 1923, Obregón en su informe, dijo que en lo relativo al Distrito Federal, se habían tenido que celebrar conferencias entre su gobierno y los ayuntamientos, —dejando ver que sus relaciones eran ríspidas—, “y que persistirán en tanto no se dicte una nueva Ley de Organización Política y Administrativa más racional y sujeta a principios más rigurosamente técnicos, puesto que todas las fricciones y dificultades que dan lugar a las repetidas conferencias obedecen, más que a desacuerdo de las autoridades, a vaguedades e imprecisiones de la ley. Los resultados obtenidos como los de los años pasados, satisfarán cuando menos, temporalmente las exigencias de las partes”.⁵³⁰

Correspondió a Prieto Laurens contestar el informe presidencial, acontecimiento muy conocido por el trato inusual que dio a Obregón, —cuando en esa época y a ese hombre, era increíble que alguien se le enfrentara de manera insolente—, y que significó el rompimiento total entre los dos políticos.

Eran conocidas las intenciones obregonistas de intentar una reelección y Prieto las evidenció elegantemente y de hecho las hizo abortar. Dijo: “La paz del país depende ciertamente, de que vuestro Gobierno no ha seguido las huellas fatales de los autócratas imposicionistas, que antaño lesionaron gravemente el principio consagrado por la revolución de 1910, de Sufragio Efectivo. Debemos pues, confiar en que la sucesión pacífica del Poder, uno de los anhelos más hondos de nuestro pueblo, será indudablemente una realidad que permita la cristalización de nuestros bellos ideales de renovación y progreso, cuyos cimientos habéis fundado tan sólidamente”.⁵³¹

Respecto del Distrito Federal, aceptó lo dicho por Obregón en el sentido de que era necesario una nueva ley, pero que las controversias, —a su juicio—,

⁵²⁹ DULLES, John W.F. *Ayer en México. Una crónica de la Revolución (1919-1936)*. Fondo de Cultura Económica. 2ª Reimpresión. México, 1985, p. 26.

⁵³⁰ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Cámara de Diputados. LII Legislatura. Coord. Enrique Soto Izquierdo. Ediciones Quetzal, Grupo Comunicación, S.A. Tomo II. 2ª Ed. México, 1985, p. 577.

⁵³¹ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit., p. 620.

eran causadas “por personas que igualmente han abusado de vuestra confianza, lastimando profundamente el principio de autonomía o libertad municipal, en varios de los ayuntamientos del Distrito Federal, haciéndose sentir la influencia e intromisión del último jefe político que la revolución no logró hacer desaparecer: el gobernador del propio Distrito Federal. El Congreso de la Unión está, seguramente, dispuesto a legislar prudente, discreta y rápidamente para satisfacer esta necesidad ineludible, toda vez que los hechos que ocurren en el Distrito Federal acerca de la autonomía municipal, son de una repercusión inmensa en el resto de la República y urge consolidar esta conquista revolucionaria: El Ayuntamiento Libre, establecido al mismo tiempo las obligaciones y responsabilidades de sus miembros.”⁵³²

Las actitudes independientes de Prieto Laurens, eran intolerables para un caudillo tan celoso y totalitario, como Obregón. Prieto era el hombre fuerte del Partido Cooperatista, diputado, presidente del Congreso federal, y se había disgustado con el Caudillo días antes, cuando habiéndose postulado como candidato a gobernador por el Estado de San Luis Potosí, se tuvo que instalar por la fuerza en la capital del estado, pues las elecciones fueron turbulentas y el otro candidato, el profesor Aurelio Manriquez, también se autoproclamaba triunfador. Prieto Laurens, pidió apoyo a Obregón y éste decidió no intervenir y Calles, –a quién también solicitó auxilio–, le condicionó su apoyo a cambio de que los cooperatistas lo proclamaran candidato a la presidencia.⁵³³

Las represalias políticas no se hicieron esperar. En su informe presidencial de 1924, Obregón reportó más conflictos con los ayuntamientos capitalinos. Dijo: “Debido al abandono en masa que de sus funciones hizo el Ayuntamiento de Xochimilco y a las irregularidades cometidas en las elecciones en Tacuba, el Gobierno del Distrito, con fundamento en el artículo 2º transitorio de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, nombró las personas que integraron los consejos municipales”.⁵³⁴

Plutarco Elías Calles, continuó con la línea de relaciones difíciles con los ayuntamientos de la Ciudad de México. En su primer informe, en septiembre de 1925, comentó que si bien los ayuntamientos que tomaron posesión de sus cargos el 1º de enero anterior funcionaban con regularidad, fue necesario nombrar un consejo en la municipalidad de General Anaya, (lo que más o

⁵³² *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984. Op. cit.* p. 621.

⁵³³ DULLES, John W.F. *Op. Cit.*, p. 168-170.

⁵³⁴ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984. Op. Cit.*, p. 680.

menos sería la Delegación Benito Juárez), en vista de que los regidores electos, fueron encarcelados por delitos del orden común.

Un dato interesante proporcionó Calles en el mismo informe, que demuestra que los argumentos en contra de la solvencia de la Ciudad de México, eran infundados, pues sus finanzas eran sanas. Sostuvo: “Al terminar el año de 1924, el Gobierno del Distrito tenía una deuda flotante aproximada de \$2.500,000.00, la cual provenía de sueldos y cuentas del comercio pendientes de pago; pero tomando en consideración que en dicha fecha el Gobierno federal adeudaba al del Distrito la cantidad de \$ 3.281,172.43, resulta que, lejos de haber déficit, había un superávit de \$ 781,172.43, el que representa las economías realizadas por el Gobierno del Distrito”.⁵³⁵

En 1926, el general Francisco Serrano regresó a México de Europa para dedicarse de lleno a la política activa. Calles lo intentó nombrar en la Secretaría de Gobernación para neutralizarlo, pero él rechazó la oferta, aduciendo estar desconectado de los problemas nacionales, pero buscando más bien negociar con Obregón. Finalmente, se le convenció de que ocupara la gubernatura del Distrito Federal, para equilibrar la presencia de los partidarios cooperativos, lo cual se verificó el 21 de junio de ese mismo año.⁵³⁶

En septiembre, Calles informó a la nación, que el gobierno capitalino se había enfocado primordialmente a la atención del problema de la inseguridad pública, para salvaguardar “los intereses de la colectividad, siempre amenazados por la ola de delincuencia”. Dijo que durante el año, se habían registrado “agitaciones de orden político en algunos ayuntamientos, entorpeciendo y dificultando la buena marcha de la administración, produciéndose serias alteraciones del orden público, las cuales llegaron hasta el grado de hacer desaparecer, por desintegración, algún cuerpo edilicio”.⁵³⁷

Bajo la justificación de detener la anarquía y devolver la tranquilidad a la Ciudad, el Presidente Calles basó sus acciones para combatir a la oposición de su gobierno, que desde las trincheras municipales se le enfrentaba, con objetivos que no tenían que ver nada con los problemas urbanos. El verdadero conflicto de fondo, eran los alineamientos políticos para la sucesión presidencial.

⁵³⁵ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. Cit, p. 756.

⁵³⁶ LOYOLA DIAZ, Rafael. Op. Cit, p. 73-75.

⁵³⁷ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. Cit, p. 926.

La hiperactividad de Obregón amagando volver a buscar la presidencia, aceleró obviamente la actividad de todos los demás grupos. “Serrano renunció a la jefatura del Distrito Federal en favor del licenciado Primo Villa Michel”.⁵³⁸ Es decir, desde el 21 de junio de 1927, Serrano se convirtió abiertamente en candidato a la presidencia.

Para Calles, la situación política nacional se le complicó enormemente. Era el Presidente Constitucional, pero Obregón interfería cotidianamente en los asuntos del gobierno, pues tenía simpatizantes incrustados en todos lados. Hizo verdaderos esfuerzos por aguantar y no romper con su antiguo aliado y jefe, y además para contener a otros amigos como Serrano y Arnulfo R. Gómez, que se revelaron abiertamente contra la reforma constitucional que los obregonistas aprobaron para permitir el regreso legal de su líder a la silla presidencial

El general Calles, no designó gobernador sustituto de Serrano, sino que permitió que se siguiera desempeñando interinamente el secretario general de Gobierno.⁵³⁹

Calles en su penúltimo informe de gobierno, destacó sus esfuerzos por sanear las finanzas de la Ciudad, la centralización de los servicios de tráfico, y, –como fue la constante de su gestión–, la designación de tres consejos municipales en un número igual de localidades en las que se presentaron irregularidades graves “que afectaron el carácter democrático de la elección”.⁵⁴⁰

Como puede observarse, la débil situación política que los municipios en la Ciudad de México tuvieron durante el presente siglo, primero con la disminución substancial de atribuciones que les restó el porfiriato; segundo, con la inestabilidad producto de la lucha armada; y luego, en tercer término, con la falta de apoyo y simpatía de Carranza durante el Constituyente, “no resistió los embates de Álvaro Obregón”.⁵⁴¹

Los ayuntamientos se convirtieron en el refugio de los opositores del grupo sonoreense que predominó durante los años veintes, con la presencia del antagónico partido cooperatista y dejaron de ser instrumentos de gobierno local, para ser enclaves de aspiraciones y posiciones partidarias.

⁵³⁸ DULLES, John W.F. Op. Cit, p. 305.

⁵³⁹ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1824*. Op. Cit, p. 809.

⁵⁴⁰ *Ibidem* p. 842.

⁵⁴¹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Op. Cit, p. 90.

Como sería la fuerza política del general Obregón, que sin tener facultades legales, presentó en su carácter de simple ciudadano, una iniciativa de reforma constitucional para desaparecer a los municipios capitalinos. y prosperó. Es decir, el 19 de abril de 1928, fecha en que formalmente ingresó a la Cámara de Diputados su propuesta, Obregón no tenía derecho de iniciativa, pues era sólo candidato a la presidencia, pero su acción fue respaldada por los diputados Ricardo Topete, Francisco J. Silva, Melchor Ortega, Fernando Moctezuma, entre otros, quienes la legitimaron y sacaron adelante, con la intención de “dejar el camino despejado para entronizar la pretendida dictadura obregonista”.⁵⁴²

Según el parecer del caudillo, –que después sería asesinado ya habiendo sido electo–, la subsistencia de los municipios en la Ciudad de México era incompatible, “ya que no es lógico que una entidad política que carece de soberanía dentro del Pacto Federal, como son los territorios, se subdivide a su vez en entidades políticas autónomas como son los municipios libres”.⁵⁴³

Además, la iniciativa obregonista hizo una relación histórica de las limitantes que los Congresos del país le han impuesto a los ayuntamientos capitalinos y agregó. “El período abarcado por las leyes citadas, es decir, desde 1824 hasta 1903, no hubo en realidad Poder Municipal, pues aunque teóricamente existieron Ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera restringidas, mejor dicho, absorbidas por los Poderes Federales, que a tanto equivalía como a no existir en absoluto los Municipios”.⁵⁴⁴

Agregó que el municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría, por lo que el punto I de la fracción VI del artículo 73, relativo a las facultades del Congreso, debería quedar diciendo: “El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quién lo ejercerá por conducto del órgano y órganos que determine la ley respectiva”.⁵⁴⁵

La intención obregonista estaba perfectamente instrumentada. El 15 de mayo, miembros componentes de los ayuntamientos se adhirieron a la iniciativa formalmente en los términos siguientes:

⁵⁴² MADRAZO, Jorge. *Reflexiones Constitucionales*. Porrúa, S.A. México, 1994, p. 135.

⁵⁴³ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Op. Cit, p. 90.

⁵⁴⁴ GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit, p. 276-287.

⁵⁴⁵ *Ibidem*, p. 280.

“Los suscritos, componentes de los Municipios del Distrito Federal, habiendo visto con satisfacción el Proyecto de la Ley del Distrito Federal y Territorios, presentado por el C. general Alvaro Obregón a esa H. Cámara, relativa a la supresión de los Ayuntamientos, y estando nosotros plenamente capacitados para comprender el beneficio que reportaría a los habitantes del Distrito Federal dicha reforma, ya que no obstante nuestros esfuerzos durante el presente año para encauzar la administración municipal, estamos convencidos que el Municipio Libre en el Distrito Federal no es sino una rémora para la marcha y buen gobierno del mismo, renunciemos todos los derechos que pudiéramos tener y nos adherimos entusiastamente al proyecto de reformas mencionado, suplicando a esa H. Cámara se sirva resolver favorablemente las reformas aludidas.

Protestamos a usted las seguridades de nuestra atenta y distinguida consideración”.⁵⁴⁶

El pronunciamiento fue recibido en la Cámara baja y se asentó como sigue: “Acta de la sesión del período extraordinario, celebrada por la Cámara de Diputados de la XXXII Legislatura de la Unión, el día diez y seis de mayo de mil novecientos veintiocho... Los presidentes municipales de Tacuba, Mixcoac, San Angel, La Magdalena, Coyoacán, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Xochimilco e Ixtapalapa, así como algunos regidores de esos Ayuntamientos, manifiestas que se adhieren al proyecto de reformas a las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 constitucional, que presentó el C. Alvaro Obregón y piden a esta H. Cámara tenga a bien aprobarlo.- Agréguese a su expediente”.⁵⁴⁷

La propuesta de reforma presentada por el Caudillo, fue aprobada sin discusión en la Cámara de Diputados y enviada para los efectos correspondientes al Senado.

El 15 de agosto de 1928, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional que se había aprobado por el Poder Revisor Constitucional, –es decir, ambas Cámaras y la mayoría de las legislaturas de

⁵⁴⁶ GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. cit., p. 276-287.

⁵⁴⁷ Ibidem, p. 291-293.

los Estados—, y promulgada por el presidente Plutarco Elías Calles, ordenando transitoriamente que entraría en vigor el 1º de enero de 1929.⁵⁴⁸

Muerto Obregón, y produciendo una crisis constitucional, pues ya era formalmente electo, Calles inició la conducción de una nueva reforma constitucional para reivindicar el principio revolucionario de la no-reelección y pronunció su célebre informe el 1o. de septiembre de 1928, donde sostuvo:

“Todo esto determina la magnitud del problema; pero la misma circunstancia de que quizá por primera vez en su historia se enfrenta México con una situación en la que la nota dominante es la falta de *caudillos*, debe permitirnos, va a permitirnos orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica del *país de un hombre* a la de *nación de instituciones y de leyes*”.⁵⁴⁹

Calles no detuvo, sin embargo, la iniciativa obregonista para desaparecer a los gobiernos municipales y en su lugar crear un Departamento administrativo y anunció que estaba “preparando la concentración administrativa que requiere la reciente reforma del artículo 73 de la Constitución General de la República”, y para ello festinó que gracias a las actividades de saneamiento financiero de todo su período de gobierno, “la actividad desplegada y los resultados satisfactorios alcanzados hacen que el período a que se contrae este Informe pueda considerarse como una de las mejores épocas de la administración del Distrito”.⁵⁵⁰

Se cerró así el capítulo de discusiones en torno a la incompatibilidad entre autoridades de distinto orden jerárquico en una misma jurisdicción. Aunque Burgoa considera esto “como un signo de antidemocracia y una notoria incongruencia con el sistema federal”,⁵⁵¹ la historia nos dice que la teoría difirió de la práctica, y en la capital del país resultó siempre dificultosa la coexistencia de autoridades de diversa índole.

Al desaparecer los municipios también lo hicieron los gobernadores, designados siempre, —desde 1824—, por el Presidente de la República en turno. Por creer que resulta de interés, transcribo textualmente, como Anexo 3, al final de la investigación, la relación que Hira de Gortari publicó respecto

⁵⁴⁸ GORTARI RABIELA, Hira (DE). Op. Cit. p. 209, 210.

⁵⁴⁹ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1824*. Op. cit. Tomo III, p. 849.

⁵⁵⁰ *Ibídem* p. 919-921.

⁵⁵¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Dr. *Revista de la Escuela de Derecho*, año 10 núm. 4, Verano 1986, México, p. 23.

de los gobernadores que tuvo la Ciudad de México, desde que se convirtió en Distrito Federal en 1824, hasta el surgimiento del Departamento del Distrito Federal, el 1º de enero de 1929.

CAPITULO V

EL DISTRITO FEDERAL COMO DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA.

5.1 IMPLICACIONES TEÓRICO-CONSTITUCIONALES DE LA CONVERSIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO.

Una serie de circunstancias se conjuntaron para que se tomara la trascendente decisión de constituir a la Ciudad de México –en su carácter de Distrito Federal–, en una Dependencia Administrativa, en lugar de ser una entidad federativa como el resto de las partes integrantes de la Federación.

En primer término, las complicaciones políticas del ambiente posrevolucionario, crearon una situación conflictiva en la capital del país, motivada por el enfrentamiento partidario entre el grupo sonorenses predominante en la escala nacional y el Partido Cooperativista, que logró introducirse electoralmente de manera predominante en los ayuntamientos capitalinos, como quedó señalado en el Capítulo anterior.

Tal fenómeno fue aprovechado por el gobierno federal para demostrar que los históricos argumentos respecto de la incompatibilidad de competencias de distinta índole dentro del sitio sede de los poderes generales, eran una realidad. Es decir, las admoniciones de que el Distrito Federal debería ser un territorio exclusivo para la competencia federal, y que por ende, no deberían existir otros poderes locales ni municipales, –que tanto se discutieron en los Congresos Constituyentes–, el gobierno general en 1928, las llevó al extremo.

Las determinaciones jurídicas del porfiriato, la revolución y la falta de simpatía de los gobiernos posteriores a la Constitución de 1917, terminaron por presentar una imagen caótica de los ayuntamientos de la Ciudad de México en materia económica, lo que obviamente repercutía en su eficiencia

gubernativa y administrativa. Si a esto se le añade los sistemáticos ataques políticos y publicitarios que recibieron por parte de Obregón y Calles, motivados por el enquistamiento en ellos de sus enemigos políticos, –lo que provocó continuas disoluciones de los cabildos e inestabilidad en general–, su derogación constitucional del panorama capitalino, se llevó a cabo sin grandes resistencias

Miguel Lanz Duret, considera que la reforma de 1928 era inaplazable y hasta plausible, no tanto por la incompatibilidad alegada entre el Ayuntamiento y los funcionarios federales residentes en la misma población ni tampoco por los conflictos y choques referidos.

“La verdadera razón, la que se tuvo en cuenta al hacer la reforma en 28, la que ha movido las quejas y los reproches enérgicos de toda la población de México contra sus Ayuntamientos, ha sido la escandalosa inmoralidad de sus autoridades municipales, el despilfarro de los fondos públicos puestos a su cuidado y el abandono de los servicios urbanos, por lo que la Ciudad de México no disfruta del confort y de la belleza que distinguen a las grandes metrópolis en todas las naciones, sino que, a pesar de que sus habitantes pagan más de treinta millones de pesos anuales por conceptos de impuestos de carácter netamente municipal, todavía se carece de pavimentos en gran número de calles, es deficiente y causante de múltiples enfermedades el abastecimiento de aguas potables y constituye una amenaza a la salubridad el sistema de drenaje, completamente inadecuado para las necesidades actuales de la ciudad”⁵⁵².

La necesidad de despolitizar a la capital de la nación, encontró su mejor argumento en la conveniencia de eficientar la administración de la Ciudad. Las ciencias administrativas empezaron a surtir fuerte influencia en el ámbito nacional desde los mismos trabajos del Constituyente y comenzaba a recrearse la convicción de que los países modernos tienen que ser gobernados por profesionales de las técnicas administrativas y políticas.

Sacar de la esfera político-electoral a la Ciudad de México y transferirla al marco de la administración especializada, fue una solución eficaz para los deseos de concentrar su control político y desactivar las turbulencias partidarias. André Hauriou, sostiene que la despolitización se trata a veces “sólo de un traslado o una modificación de las formas del interés político, de

⁵⁵² LANZ DURET, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*, 1ª Ed publicada en 1931. Norgis Editores S.A. México D.F. 5ª Ed, 1959, p 368.

manera que los ciudadanos conceden más atención a los proyectos concretos que a las perspectivas ideológicas”.⁵⁵³

La despolitización de la Ciudad se concretó mediante el aprovechamiento del descrédito de los ayuntamientos y detrás de la promesa de enfrentar la prestación de los servicios públicos capitalinos de manera integral y ordenada, se escondió la habilidad política de Obregón y Calles.

Burdeau define a la Política como la actividad que se desenvuelve para ocupar los puestos de dirección o influir en las decisiones de aquellos que detentan el mando y su primordial función es “introducir en el grupo la disciplina indispensable a la cohesión y a la permanencia del conjunto”.⁵⁵⁴ La decisión de convertir al Distrito Federal en Departamento Administrativo fue una determinación preponderantemente política.

Pero una simple definición política para resolver de manera rápida un problema coyuntural, provocó una serie de transformaciones constitucionales y efectos jurídico-administrativos de enormes dimensiones.

La Reforma de 1928 al artículo 73 Constitucional, que tuvo el efecto de facultar al Presidente de la República a gobernar y administrar a la Ciudad de México a través de un Departamento Administrativo, convirtió al territorio del Distrito Federal en jurisdicción administrativa de una Dependencia Federal, pero sin embargo, incongruentemente siguió siendo enunciado por el artículo 43 de la propia Ley Fundamental, como parte integrante de la Federación. Es decir, el D.F. era al mismo tiempo entidad federativa y dependencia administrativa, pues la reforma del 28 no consideró su desaparición del Capítulo II Constitucional como parte integrante de la Federación, como ya antes había estado, durante toda la vigencia de la Carta Magna de 1857.

Como entidad federativa, al no concedérsele gobierno local, –y ahora tampoco municipal–, se le privó totalmente de autonomía local y por ende de autodeterminación y aunque siguió siendo parte integrante de la Federación en el orden territorial, “mientras la autonomía constitucional no exista, no aparece el Estado Federal”.⁵⁵⁵

⁵⁵³ HAURIUO, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Colección Demos Ariel. 2ª Ed, España, 1980, p. 755.

⁵⁵⁴ BURDEAU, Georges. *Tratado De Ciencia política*. UNAM Tercera Ed, México, D.F. 1980, p. 203.

⁵⁵⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, S.A. 20ª Ed. México, 1984, p. 129 y 131. También ver POLO BERNAL, Efraín. *Manual de Derecho Constitucional*. Ed. Porrúa. 1ª Ed. México, 1985, p. 354.

Carl Schmitt establece que “el territorio de una federación se compone de los territorios de los Estados-miembro”,⁵⁵⁶ y el Distrito Federal durante toda la vigencia constitucional de la Carta de 1917, ha tenido un estrato de Entidad Federativa. Sin embargo, si bien, la Federación ha asumido la competencia legal-constitucional sobre los Estados de la República de revisar la Constitución; sobre la Ciudad de México ha ejercido una “competencia de competencias”, pues de manera ilimitada asumió la soberanía de su territorio.⁵⁵⁷

La determinación de convertir al Distrito Federal en Departamento Administrativo, constituyó una grave falta de técnica jurídica y legislativa. No sólo no delineó perfectamente su naturaleza jurídica, –como ya se dijo–, al no definir correctamente si dejaba de ser entidad federativa, sino que también al adoptar una figura de Departamento con jurisdicción territorial, no de carácter funcional específico o para un servicio público determinado, incurrió, –a nuestro parecer–, en la inserción de una figura propia de un Estado Unitario, pero inadecuado para uno de orden federal como es el nuestro.

“Entidad federativa es la división territorial y jurídica política en un sistema federal. Departamento, por el contrario es la sola división organizativa y administrativa en un sistema centralista. Esto significa que las entidades federativas tienen poder y autonomía, o sea un orden jurídico propio con su propia Constitución y leyes. Lo contrario sucede con los departamentos, los cuales, sólo poseen división burocrática dependiente directamente de los poderes centrales. Se infiere de lo anterior que en teoría federal, llamar departamentos a nuestras entidades es impropio y mucho más aún lo es denominar departamento precisamente a la capital federal de la República Mexicana”.⁵⁵⁸

En otras palabras, la decisión de convertir en Departamento Administrativo al Distrito Federal, significó la importación extralógica de una institución centralista o unitaria, y vino a constituir en nuestro orden constitucional, un abandono de la fórmula pura del federalismo, para

⁵⁵⁶ SCHMITT, Carl. *Teoría De La Constitución*. Alianza S.A. Primera Reimpresión. Madrid, España, 1992, p. 363.

⁵⁵⁷ Idem p. 366 Y 367.

⁵⁵⁸ MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, S.A., 1ª Ed. México, 1983, p. 250.

transformarlo en un sistema mixto, según la clasificación de Ivo D. Duchacek.⁵⁵⁹

El sentido y la esencia de un sistema federal, sufrió un despropósito con la medida política analizada. Estudiando al sistema federal alemán, Juan Joaquín Voguel, señala las principales aspiraciones de esa forma de Estado, y dice que son la preservación de la diversidad regional, la atribución diferenciada de responsabilidades y la delimitación de competencias. Ello supone “una fuerza contraria a la homogeneización, y con ello a la nivelación, pero igualmente a la concentración geográfica de la vida cultural de toda la República en un sólo núcleo”.⁵⁶⁰

La Democracia se encuentra en íntima conexión con una estructura federal, –agrega Vogel–, pues los canales de decisión son menos impenetrables para los ciudadanos y además, a las minorías les es más fácil hacer valer su posición. En el plano de la “división de poderes”, el sistema federal constituye un sistema vertical de control, por las múltiples exigencias de colaboración recíproca. “Si al aludir a la difícil gobernabilidad se quiere decir que un Estado Unitario es más fácil de gobernar que un Estado Federal, nada cabe objetar al respecto. Esta consecuencia es tan deseada como la de que gobernar en una Democracia sea más difícil que en una Dictadura”.⁵⁶¹

Por su parte, Rodrigo Borja destaca que el alto grado de descentralización jurídico-político, la distribución del poder político con sentido territorial y la coexistencia de normas jurídicas, constituyen las características fundamentales de un Estado Federal, lo que a todas luces se desechó cuando se definió como actividad administrativa centralizada al gobierno capitalino.⁵⁶²

Doctrinariamente no es permitido aceptar la solución política asumida, –que si bien fue eficaz, no deja de ser incorrecta, desde el punto de vista técnico–, pues “reducir el tema de los territorios y dominios provinciales a

⁵⁵⁹ DUCHACEK, D. Ivo. *Mapas del Poder. Política Constitucional Comparada*. Gráficas Hergon, S.L. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1976, p. 178-184. Traducido por María José Treviño. Título en Inglés “*Power Maps: Comparative Politics of Constitution*”. Abc-Clio. European Bibliographical Center, Oxford-England.

⁵⁶⁰ BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE, HEYDE. *Manual de Derecho Constitucional*. Instituto Vasco de Administración Pública. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid, 1996. Traducido por Water de Gruyter&Co. Berlín, 1994. Handbuch Des Verfassungsrechts Der Bundesrepublik Deutschland.

⁵⁶¹ Idem p. 621-623.

⁵⁶² BORJA, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. Fondo de Cultura Económica. México, 1ª Reimpresión, 1992, p. 99.

una simple cuestión de técnica legislativa nacional equivale a restar fuerza y contenido vital al sistema federal”.⁵⁶³

Pero desde el punto de vista de la Política y del Poder, lo que perdió de vitalidad el sistema federal, lo ganó el gobierno nacional al controlar bajo su férreo cuidado a la metrópoli más importante del país. Karl Loewenstein en su célebre antología sobre la cratología o ciencia del poder, justifica que “cualquiera que sea el método, la realidad de la vida federal impondrá necesariamente la prioridad del Estado Central”.⁵⁶⁴

La justificación de la centralización del poder sobre la Ciudad de México, recayó en el Derecho Administrativo, sus teorías y sus prácticas. Se incorporó el tema del Distrito Federal, a la corriente modernista de distinguir la política de la administración, no por el carácter general o individual de la medida tomada, sino buscando despolitizar el problema, rebajando la importancia de las decisiones. Maurice Duverger dice que “se tiende a separar las instituciones del Estado en dos niveles: las instituciones políticas están en el nivel superior, y las administrativas en un plano inferior y subordinado”.⁵⁶⁵

Precisamente eso aconteció en 1928 cuando se cambió el régimen jurídico de la Ciudad de México, pues el texto original del artículo 90 de la Constitución, ni siquiera consideraba a los Jefes de Departamento con jerarquía, pues establecía: “para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de *Secretarios* que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretario”.⁵⁶⁶

Desde el proyecto original de Constitución “del Primer Jefe del 1º de diciembre de 1916 no se incluyeron los *Departamentos Administrativos*, sólo se hizo referencia a los secretarios de Estado y al gobierno del Distrito (Artículo 91 a 93 del proyecto)”.⁵⁶⁷

En la página 345 del Diario de los Debates relativo a la 45a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente celebrada el 16 de Enero de 1917, la Segunda Comisión de Constitución, presentó un dictamen donde se refirió a los Departamentos Administrativos, diciendo que para el desempeño de las

⁵⁶³ MERCADO LUNA, Ricardo. *Derecho Constitucional*. Astrea. Buenos Aires, Argentina, 1980, p.8 y 9.

⁵⁶⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ariel. 2ª Ed. Barcelona, España. 1976, p. 358.

⁵⁶⁵ DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas Y Derecho Constitucional*. Ariel. 2ª Reimpresión. México, 1992, p. 35.

⁵⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1985, p. 210.

⁵⁶⁷ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Porrúa, S.A., México, 1976, 7ª Ed. Tomo I, p. 533-536.

labores del Poder Ejecutivo se definirían dos clases de órganos, según la doble función de dicho poder, unos eminentemente políticos o político-administrativos a los que pertenecerían las Secretarías de Estado.

Según la Comisión, se determinaba una aportación al sistema jurídico nacional, pues se proponía un segundo grupo de instituciones que quedarían bajo la responsabilidad del Presidente “o sea los meramente administrativos, corresponde la creación de *una nueva clase de entidades* que se llamarán departamentos administrativos, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar, no se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico”.⁵⁶⁸

Fue hasta la promulgación de la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, —que en su título tampoco concede jerarquía similar a los Departamentos con los Ministerios—, que formalmente hacen su aparición normativa en nuestro sistema, —pues el texto Constitucional no los incluyó, como ya se dijo— y originalmente fueron los siguientes: Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovechamientos Generales; Contraloría; así como el de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares.⁵⁶⁹

Años después se elevó casi a la misma consideración a los Jefes de Departamentos que a la de los Secretarios de Estado, —sobre todo al del Distrito Federal, por su importancia política y financiera-presupuestal—, pero es claro que en el momento mismo de la constitución de la Ciudad de México en Dependencia del Ejecutivo, no lo era.

La tendencia concentradora del gobierno federal en detrimento de los integrantes del Pacto federal, se reimpulsó a partir de entonces, con base en la misma filosofía de profesionalizar y mejorar la prestación de los servicios públicos. Hermann Heller reconoce que en la administración estatal, cada vez más extensa y complicada, se “hace preciso en todas sus ramas un cuerpo profesional de funcionarios, especializado y conocedor de los asuntos, cuya

⁵⁶⁸ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 1ª Ed Porrúa, S.A. México, 1934, p. 217.
⁵⁶⁹ Idem p. 218.

competencia y experiencia absorben una parte no pequeña del poder estatal localizado jurídicamente en el pueblo”.⁵⁷⁰

Centralizar el gobierno del Distrito Federal, con la intención de lograr el control y el poder de decisión y de mando, no sólo absorbió los derechos políticos de sus ciudadanos, –como previene el alemán Heller–, sino que terminó con la posibilidad de que las diversas zonas de la capital se pudieran desarrollar dentro de sus características plurales y distintivas, pues se implantaron políticas públicas homogéneas y con una concepción unitaria.

Andrés Serra Rojas, en su *Teoría del Estado*, acepta la versión de que un gobierno central es primitivo, porque supone la confusión de las tareas y la uniformidad de los ideales políticos, propiciando que sea incompleta la vida social y se restrinjan las libertades individuales.⁵⁷¹

El nombre inicial de la Dependencia, demuestra el criterio de fondo de la intención política de su institución: Departamento Central. Los poderes de nombramiento, mando, vigilancia, disciplina, revisión y de resolución de conflictos de competencias, clásicos del régimen de centralización, quedaron al cargo del Presidente de la República.

Lief H. Carter⁵⁷² cree que el pluralismo complica, por cierto, el proceso de legitimar valores normativos de la comunidad, pero acrecienta la demanda política de realizaciones normativamente convincentes.

Al preferir que gobernaran buenos técnicos en lugar de políticos con arraigo, se privilegió quizá la prestación de servicios públicos con criterios técnicos adecuados, regularidad y uniformidad, pero se sacrificó la pluralidad y la falta de identificación y la responsabilidad de los encargados del gobierno y la administración, de manera directa con los electores.⁵⁷³

⁵⁷⁰ HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. 7ª Reimpresión. México, 1981, p. 266.

⁵⁷¹ SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. Porrúa. 11ª Ed. México, 1996, p. 558.

⁵⁷² CARTER LIEF H. *Derecho Constitucional Contemporáneo*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1985, p.172. Tomado de Acuerdo con Pergamon Press Plc, Headington Hill Hall, Oxford Ox3 Obw England.

⁵⁷³ Sobre el Tema se sugiere ver a: RAMELLA, Pablo A., *Derecho Constitucional*. Depalma. 3ª Ed. Buenos Aires, Argentina, 1986, p. 98 y 99.

5.2 LA MODIFICACIÓN LEGAL DEL DISTRITO FEDERAL EN 1928 PARA CONSTITUIRLO EN DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO.

Cuando el tema del Distrito Federal se convierte en materia de estudio entre los administrativistas, –en virtud de su nuevo enfoque como Dependencia Administrativa–, se comienzan a pasar apuros teóricos para encuadrarlo adecuadamente. Gabino Fraga, como preámbulo a su capítulo respectivo, previene que “el Distrito Federal ha sido constituido con el propósito de evitar los conflictos que llegaron a producirse por la coexistencia en una misma circunscripción territorial de los Poderes Federales y de los Poderes Locales”.⁵⁷⁴

La dificultad de ubicarlo dentro de un marco de estudio académico, al ser formalmente, –y al mismo tiempo–, dependencia y entidad federativa, trató de subsanarse mediante la clasificación de “tipo de organización centralizada con desconcentración”, como la llamó Andrés Serra Rojas.⁵⁷⁵

Existen opiniones en el sentido de que la centralización debe entenderse como un estilo de gestión y no como una fórmula constitucional,⁵⁷⁶ y creemos que dicha aseveración resulta aplicable a este caso. No se trasluce en ningún momento la intención de terminar o permutar al sistema federal por otro de orden central, sino exclusivamente, controlar políticamente a la jurisdicción capitalina, erradicar los focos de oposición y sobre todo, aumentar el radio de influencia del Poder Ejecutivo.

Fix Zamudio opina que la centralización necesariamente “trae consigo mayor poder para el Presidente de la República”, y que de manera especial, el que el Gobierno del Distrito Federal haya estado durante muchos años bajo su responsabilidad, ha contribuido enormemente en acrecentarlo.⁵⁷⁷ Por su parte, Jorge Carpizo señaló como una de las principales causas del predominio del Presidencialismo al “gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal”.⁵⁷⁸

⁵⁷⁴ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 1ª Ed. Porrúa, S.A. México, 1934, p. 193.

⁵⁷⁵ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Porrúa, S.A., México, 1976. 7ª Ed. Tomo Primero, p. 548 y 549.

⁵⁷⁶ NIETO, Alejandro. *La nueva organización del desgobierno*. Ariel, 1ª Ed, Barcelona, España, 1996, p. 71-76. Resulta de gran interés analizar lo que en la actualidad se opina en un país como España, respecto de los serios efectos que genera la administración pública centralizadora, hasta llegar a presentar lo que Alejandro Nieto llama el desgobierno.

⁵⁷⁷ FIX ZAMUDIO, Héctor. *et. al. Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1978, p. 87.

⁵⁷⁸ CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Sigo XXI Editores, S.A. de C.V. 11ª Ed, México, 1993, p. 221.

En síntesis, la decisión de convertir a la Ciudad de México, –en su carácter de Distrito Federal–, en una dependencia administrativa, no debe entenderse como una resolución técnica, pues es a todas luces imperfecta y por lo tanto, resulta un error tratar de estudiarla dentro del marco de las teorías administrativas. Para los efectos subsecuentes de nuestro planteamiento, la determinación de transformación de la capital nacional, obedeció a objetivos eminentemente políticos, pero independientemente de las incongruencias que técnicamente presentó la medida, la realidad absoluta fue que la Ciudad de México se desarrolló y expandió dentro de un esquema de planeación centralizada.

La reforma iniciada por Obregón y promulgada por Calles, se perfeccionó con Emilio Portes Gil, quien de inmediato puso en vigor la llamada Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el lunes 31 de diciembre de 1928.

Como su nombre lo indica, esta primera disposición legal no fue una ley específica para la Ciudad de México, sino que nuevamente se le equiparó inapropiadamente con los territorios nacionales, que en esa época eran Quintana Roo y Baja California, considerado este último, conjuntamente en dos distritos, el Norte y Sur, incluyendo las islas adyacentes a la península.⁵⁷⁹

El artículo 139 de la Ley Orgánica, decretó que desde la fecha en que entró en vigor, cesaron los efectos de la personalidad jurídica del Gobierno del Distrito federal y de los ayuntamientos y que simultáneamente la adquirió el Departamento del mismo nombre.⁵⁸⁰

La ley denominó a la Dependencia como del *Distrito Federal* y el artículo 23 determinó que sus funciones se encomendaron a un Jefe del Departamento, así como a los delegados y subdelegados.

El primer Jefe del Departamento del Distrito Federal fue el Dr. José Manuel Puig Casauranc, quien días después de su toma de posesión, en declaraciones a la prensa, el 8 de enero de 1929, justificó su nombramiento y la creación de la dependencia que ahora encabezaba, en función a que “se

⁵⁷⁹ Ver artículos 108 a 137 de la ley.

⁵⁸⁰ El propio artículo 1º transitorio decretó que la ley entró en vigor el primero de enero de 1929.

tuvo particularmente en vista motivos de disciplina y unidad de mando y de eficiencia y coordinación en los servicios públicos, así como conseguir efectividad en las responsabilidades”.⁵⁸¹

El primer Regente, como se le conoció después al Jefe del Departamento, en la misma declaración se comprometió: “Ofrezco formalmente al público del Distrito la seguridad de que, sin alejarnos de las normas de ley, se ejercerán las funciones de policía y de seguridad públicas, con eficiencia, honradez y con la más inquebrantable energía, sin que importe, para represión de los delitos, categoría social, política u oficial alguna”.⁵⁸²

El territorio del Distrito Federal quedó delimitado nuevamente con base en los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, —como también sucedió en la ley porfirista de 1903—, pero ahora se dividió en un Departamento Central, conformado por las anteriores municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac y en 13 delegaciones, adicionalmente, que fueron Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Angel, la Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.⁵⁸³

Entre las atribuciones que el capítulo III de la Ley concedió al Departamento, podemos señalar la de publicar y aplicar las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones del Presidente de la República y del Congreso; hacerse cargo de la policía, elecciones, cultos, desamortizaciones, jurados, matrimonios, exhortos, estadísticas, registro civil, etcétera, que anteriormente estaban encomendadas al gobierno y ayuntamientos; facultad de expropiación; construcción y fomento de habitaciones populares; elaborar los proyectos de ley de ingresos y egresos; rendir la cuenta pública; administrar la Hacienda del Distrito; contratar los servicios públicos indispensables; cuidar la seguridad pública; prestar auxilio al Poder Judicial; manejar las cárceles; la justicia común; manejar el tránsito; la dotación de agua; alumbrado público; parque y jardines; rastros y mercados; vías públicas; panteones; la materia de justicia en lo que toca a trabajo y previsión social, materia agraria, materia administrativa, etcétera, y en general cualquier ramo de servicio local, no encomendado expresamente a otra instancia.⁵⁸⁴

⁵⁸¹ GORTARI RABIELA, Hira (DE) y HERNANDEZ FRANYUTI, Regina. (comp.). *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*. Departamento del Distrito Federal. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. 1ª Ed. México, 1988, p. 210.

⁵⁸² Idem p. 211.

⁵⁸³ Artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la ley.

⁵⁸⁴ Artículo 24 de la ley.

El Presidente tenía la facultad de nombrar y remover al Jefe del Departamento, quien a su vez tenía bajo su inmediata responsabilidad los servicios propios del Departamento Central y los comunes a todo el resto del Distrito. En lo que restaba a las Delegaciones, lo ejercía mediante los Delegados y subdelegados para las poblaciones que no fueran cabecera delegacional.⁵⁸⁵

Respecto de la Hacienda, correspondió al Departamento el cobro de impuestos, derechos y rentas de todo género, de acuerdo a lo que autorizara el Congreso de la Unión y de igual forma en materia de egresos.⁵⁸⁶

Dentro del Capítulo IX, denominado “Del personal”, el artículo 67 previno la creación de una clasificación que se compuso:

I.- Del personal superior, entre el que estaba el propio Jefe, los Delegados y Subdelegados, el Oficial Mayor de la Dirección General de Rentas y los Directores y jefes de servicios y dependencias.⁵⁸⁷

II.- De los empleados, se reputaban dentro de esta clasificación al resto de los empleados excepto los de policía. (El artículo 70 exigió que el 75% del personal tenía que ser “de carrera” y debería de ser evaluado conforme a criterios de “laboriosidad y honradez”, así como contar con los conocimientos necesarios para desempeñar el puesto, acreditados de manera fehaciente, lo cual, desgraciadamente no se sostuvo)

III.- De la policía; y

IV.- De la servidumbre, rara clasificación que se infiere a todos los empleados que no eran de carrera, sin embargo, se les concedía inamovilidad igual que los demás.

EL Capítulo X de la Ley se dedicó a estructurar a los Consejos Consultivos. Estas figuras jurídicas se crearon para tratar de aminorar el riesgo de alejarse de la ciudadanía con la desaparición de los municipios y poder contar con opiniones calificadas sobre los asuntos más relevantes y al

⁵⁸⁵ Ver Artículos 25 a 39 de la ley.

⁵⁸⁶ Ver Artículos 40 a 51 de la misma.

⁵⁸⁷ NIETO, Alejandro. Op. cit. p. 71-76.. Nieto aporta una serie de cuestionamientos interesantes respecto a la centralización burocrática, y dice que el distanciamiento es su principal clave, porque brinda cuatro ventajas: a) la lejanía permite psicológicamente sancionar con más facilidad a un subordinado; b) la distancia garantiza imparcialidad, los asuntos se convierten en expedientes sin rostro y fríos; c) el órgano central dispone de un contexto informativo más amplio; y d) el peso del órgano central se justifica por las decisiones que asume.

mismo tiempo, ser un contrapeso a las decisiones unilateralmente tomadas por las autoridades.

Estos órganos “representativos de los principales intereses de la localidad”, como los designó la propia Ley,⁵⁸⁸ se deberían constituir para el Departamento Central, con representantes de las Cámaras de Comercio, comerciantes en pequeño, industriales, industriales en pequeño no agremiados, de inquilinos, de campesinos, de agrupaciones profesionales, de empleados públicos y particulares, de trabajadores no asalariados y de asociaciones de madres de familia, propuestos por las mismas agrupaciones.⁵⁸⁹

Para las Delegaciones, las de Guadalupe Hidalgo, San Angel, Coyoacán, Atzacapotzalco y Xochimilco, su Consejo Consultivo se tenía que componer de siete miembros y para las demás de cinco.⁵⁹⁰

No eran asuntos sin trascendencia para la Ciudad los que se les concedió intervención a estos Consejos. Según el artículo 92, tuvieron derecho a proponer al Jefe del Departamento y a los Delegados, reformas a los reglamentos y a las medidas administrativas que consideraran pertinente; a ser oídos cuando se fuesen a iniciar leyes para la ciudad; al elaborarse las iniciativas de los presupuestos de ingresos y egresos; cuando se fuesen a suscribir contratos por más de dos años o de monto económico considerable, (pues el Departamento podía facultadamente subcontratar los servicios que considerara necesario); cuando hubiesen diferencias por servicios que afectaban a dos o más demarcaciones, entre otras importantes.⁵⁹¹

El primero de septiembre de 1929, al rendir su primer informe de gobierno Emilio Portes Gil, en su carácter de Presidente Interino, manifestó respecto de la Ciudad de México: “Los primeros trabajos del Departamento del Distrito Federal, debieron necesariamente encaminarse en el principio de su gestión, a fusionar los organismos desaparecidos, estudiando desde luego la menor distribución de actividades con tendencia a la especialización técnica de las distintas materias que habían de atenderse, a fin de conseguir, como resultado de una distribución correcta, la eficacia de la atención de los servicios públicos del Distrito. A este efecto, se elaboraron proyectos primordiales por expertos en organización de oficinas y puede asegurarse que

⁵⁸⁸ Artículo 84 de la ley.

⁵⁸⁹ Idem Artículo 85.

⁵⁹⁰ Idem Artículo 87.

⁵⁹¹ Ver complementariamente los artículos 28, 29 y 35 de la ley.

si por este momento el Departamento del Distrito Federal no ha llegado a la perfección, su funcionamiento va mejorando de una manera franca y evidente”.⁵⁹²

La Ciudad de México siguió siendo el centro de la efervescencia nacional durante 1929. En el mes de mayo los estudiantes de la entonces Escuela de Jurisprudencia de la Universidad Nacional, Alejandro Gómez Arias y Salvador Azuela, promovieron una huelga estudiantil en demanda de la concesión de la autonomía universitaria, la cual fue duramente reprimida por los cuerpos de seguridad y los bomberos y para poner fin al conflicto, —después de muchos incidentes—, el Congreso a iniciativa de Portes Gil, crea la ley que le otorgó el anhelado estrato jurídico. El primer Rector de la ahora U.N.A.M., fue el Lic. Eduardo García Téllez.

En 1930, el nuevo Presidente constitucionalmente electo, Pascual Ortiz Rubio, quien tomó posesión el 5 de febrero de ese año, informó a la Nación que el 30 de agosto siguiente, fue expedida la Ley de Hacienda del D.F. y la publicación de un “Atlas” de la Ciudad de México, que a su parecer constituyó la “primera vez que la autoridad de la Ciudad de México hace una publicación de planos oficiales”.⁵⁹³

De igual manera, se retoma que el problema de dotación de agua, los hundimientos por su extracción y el drenaje, constituyen los problemas básicos que van a preocupar a las subsecuentes administraciones capitalinas. Sin embargo, como dato interesante, mereció mención especial en el informe presidencial, el hecho que durante 1930, se observara: “En vista del notable incremento que en los últimos tiempos han tomado los delitos llamados “pasionales”, que revelan, más patentemente que cualesquiera otros, el estado moral de la sociedad, en un momento dado, la Procuraduría inició, con la colaboración de todos sus Agentes, el estudio de esta clase de delitos, con el propósito de formar una monografía que pueda servir para poner de manifiesto las medidas de carácter preventivo y represivo que es conveniente adoptar en la lucha contra el crimen”.⁵⁹⁴

⁵⁹² *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Tomo III. 2ª Ed. Cámara de Diputados. México, 1985, p. 986. Durante el presente capítulo se citará continuamente esta obra, pues al ser el Presidente de la República el responsable legal del Distrito Federal, se consideró que resultaba indispensable investigar qué informaba respecto de sus responsabilidades capitalinas, lo cual nos sirvió también de catalizador para medir el grado de importancia que el tema tuvo en cada uno de los titulares del Ejecutivo durante el lapso en que estuvo a su cargo.

⁵⁹³ *Idem* p. 1075.

⁵⁹⁴ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 1078.

En el informe de 1931, Ortiz Rubio, por primera vez en la vida de la existencia del Departamento, –menos de tres años–, ya habla de proponerse la moralización de su funcionamiento administrativo, de la valiosa utilidad de los Consejos Consultivos y de la armonía y legalidad en que se desempeñó ese año las Delegaciones y las Oficinas Superiores del propio Departamento.⁵⁹⁵

En lo que constituyó su último informe, Ortiz Rubio se refirió al movimiento financiero internacional que se conoce como “La Gran Depresión”, (que se conceptualiza de 1929 a 1933), y dijo que debido a sus efectos, se tuvieron que reajustar los presupuestos, aunque sin demeritar los servicios. “No se ha creado impuesto alguno ni se ha aumentado el tipo de éstos, dándose facilidades a los contribuyentes para el pago de sus adeudos, expidiéndose acuerdos en los que se ha impuesto la condonación de los recargos en que han incurrido”.

Esta afirmación denota que la Ciudad de México era realmente prioritaria para el gobierno de Ortiz Rubio. Leopoldo Solís sostiene que “de 1930 a 1933, los ingresos federales se redujeron en una cuarta parte, razón por la cual la política fiscal actuó para nivelar el presupuesto bajando los gastos federales. De 1930 a 1932, las erogaciones disminuyeron una cuarta parte, habiendo afectado principalmente a la inversión en comunicaciones y transportes, que era el renglón dominante”.⁵⁹⁶

De igual forma se informó que la Delegación de San Angel cambió su denominación por la de Alvaro Obregón y se implantaron las Delegaciones de la Procuraduría del Distrito, para las labores de investigación del ministerio público, en casi todas las demarcaciones de la Ciudad.⁵⁹⁷

Junto a la reforma que Plutarco Elías Calles promovió después de asesinado Obregón para volver a eliminar de manera absoluta la reelección, amplió el período de gobierno a seis años, pero el primer sexenio de la historia fue muy atropellado. Producto de las diferencias, precisamente con Calles, el Ing. Pascual Ortiz Rubio presentó su renuncia a la Presidencia, siendo designado sustituto, –también por influencia del maximato callista–, el Gral. Abelardo L. Rodríguez, quien en 1933 en su informe del 1º de septiembre dijo: “La ciudad de México, requiere una atención inmediata en

⁵⁹⁵ *Ibidem* p. 1154-1160.

⁵⁹⁶ SOLIS, Leopoldo. *La Realidad Económica Mexicana, Retrovisión y Perspectivas*. 11ª Ed. Siglo Veintiuno. México, 1981, p. 86.

⁵⁹⁷ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 1246.

muchos servicios que, por su estrecha vinculación a la vida de sus habitantes y a la necesidad de salvaguardar su higiene y seguridad, habían venido siendo aplazados o débilmente atacados a causa de la situación económica, y también –hay que afirmarlo– *por falta de un programa, que permita ir resolviendo sus más urgentes necesidades*. El Distrito Federal, se encuentra en situación todavía más apremiante. La magnitud de los problemas, la necesidad de buscar elementos económicos que permitan planear este programa, *la falta de un adecuado funcionamiento de la organización dada al desaparecer Municipios y Gobierno del Distrito*, el aplazamiento en la ejecución de servicios como el de aguas y saneamiento”.⁵⁹⁸

En propia voz del titular del Poder Ejecutivo, quedó en entredicho las presuntas consideraciones técnicas para la constitución de la dependencia administrativa del Distrito Federal: la verdad es que nunca existió ningún programa ni planeación alguna para mejorar profesionalmente los servicios públicos en la capital. Los requerimientos teóricos que la ciencia administrativa exige de adecuación, regularidad, uniformidad, seguridad y control, para garantizar la prestación de los servicios públicos en beneficio de la ciudadanía capitalina, no se observa que hayan sido debidamente previstos, como requisito indispensable que debió contener su transformación como Departamento.⁵⁹⁹

Durante 1934, en la Ciudad de México tuvieron verificativo dos sucesos dignos de comentario. El 15 de agosto, se escrituraron en favor de familias obreras las primeras casas que el Departamento Central les construyó en Balbuena y el 29 del mismo mes, se inauguró el Palacio de Bellas Artes, ceremonia a la que no concurrieron los diputados ni los senadores, porque sus lugares se les destinaron en las localidades altas, por lo que demandaron la destitución del Jefe del Departamento de Bellas Artes.⁶⁰⁰

Esta magnífica obra que había sido suspendida varias veces a causa de la inestabilidad, pero que bajo la dirección del arquitecto Federico E. Mariscal, se transformó lo que inicialmente iba a ser un teatro, en lo que hoy es: un auténtico Palacio de las Bellas Artes.⁶⁰¹

⁵⁹⁸ Los *Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 1324 y 1325.

⁵⁹⁹ Se sugiere ver: PÉREZ DE LEÓN, Enrique. Adendum a la 15ª ed. *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*. Porrúa, México, 1994, p. 235-239, quien sintetiza las principales posturas académicas sobre el tema de los servicios públicos

⁶⁰⁰ *Cronología del Gobierno del D.F.* Comisión de Ciencia y Tecnología de la Asamblea de Representantes del D.F. México, 1994. C.D. Roma consulta.

⁶⁰¹ *Imagen de la Gran Ciudad de México*. 1ª. Ed. Enciclopedia de México, S.A. de C.V. México, 1985, p. 200.

El carácter jurídico del Departamento del D.F., “como parte de la administración pública federal, fue refrendado por la *Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal*, del 6 de abril de 1934, que se refería expresamente a él”,⁶⁰² situación que vino a corregir la laguna legal que creó la intempestiva transmutación del Distrito Federal en dependencia administrativa en 1929.

El 1º de diciembre de 1934, asumió la Presidencia de la República y por ende la titularidad de la responsabilidad de gobernar a la Ciudad, el Gral. Lázaro Cárdenas, quien le imprimió un ritmo y un estilo diferente a su encargo, en lo referente al asunto del D.F. Quizá debido a los esfuerzos por sacudirse la tutela de Calles a la problemática resultante del conflicto con las compañías petroleras, pero la Ciudad de México no apareció entre sus prioridades.

Caprichos del destino, –pues su hijo Cuauhtémoc vendría a ser el primer gobernante electo de la historia capitalina–, pero en los informes presidenciales de 1936, 1939 y 1940, el Distrito Federal no mereció un capítulo especial, como había venido siendo costumbre, y como lo tuvo después con casi todos los Presidentes que le sucedieron en el encargo.

En 1935, destacó dos elementos importantes, el primero, fundado en el hecho de que “el programa administrativo de esta dependencia, inspiróse en el propósito cardinal de destinar a obras de carácter social la mayor cantidad de los fondos públicos”,⁶⁰³ y segundo, que “con la cooperación de los Gobiernos Federal y de los Estados, terminóse el monumento a la memoria del señor General Obregón, en la Villa que lleva su nombre”.⁶⁰⁴ El monumento a Obregón, localizado en el Jardín de la Bombilla, fue obra del escultor Ignacio Asunsólo e inaugurado el 17 de julio de ese año por Cárdenas.⁶⁰⁵

En 1936, la Cronología del Gobierno del D.F. que elaboró la Asamblea de Representantes, registra como hecho significativo para la Ciudad durante ese lapso, la aparición del primer número del periódico “Novedades”, fundado por el Sr. Ignacio F. Herrerías.

Para 1937, cuando inicia su informe diciendo “deseo hacer un examen condensado del ambiente general que se ha creado en el país al influjo de la

⁶⁰² GUTIERREZ SALAZAR, Sergio, ELÍAS Y SOLÍS ACERO, Felipe. *Gobierno y Administración del D.F. en México*. Ediciones I.N.A.P. 1ª Ed México, 1985, p.78 y 79.

⁶⁰³ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 38.

⁶⁰⁴ *Ibidem*

⁶⁰⁵ *Imagen de la Gran Ciudad de México*. Op. cit. p. 131.

política del Gobierno y como resultado de todas las fuerzas sociales que han entrado en acción”,⁶⁰⁶ sintetizadamente dio un breve resumen sobre el D.F., donde destaca que se había gastado durante el ejercicio anterior casi tres millones de pesos para las obras del Lago de Texcoco, que tendrían un gran impacto en las operaciones hidráulicas de la Ciudad.

Igualmente, durante ese año se pusieron en marcha diversos servicios federales que dieron efectos importantes a la vida capitalina, como la expedición de la Ley Orgánica de Instituto Politécnico Nacional, el 9 de marzo; el aumento en la capacidad instalada de energía eléctrica para el área metropolitana por la C.F.E; la inauguración de la estación ferroviaria de Buenavista, el 14 de julio; y sin duda lo más importante: el 14 de diciembre se creó el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del D.F., quien premonitoriamente nunca adoptó el nombre del Departamento, adquiriendo el concepto territorial de la Entidad Federativa.

La baja sensible de los precios del petróleo y otros productos de exportación y los problemas internos con las compañías extranjeras que tenían derechos concesionados para la explotación, fueron los factores mayormente destacados en el informe de Cárdenas, en 1938, quien aseveró: “El conflicto provocado por las compañías petroleras y la inquietud pública que se creó alrededor de él culminó con la expropiación de los bienes de las citadas compañías, acto que por sus consecuencias hizo imposible continuar sosteniendo el tipo de cambio, puesto que, cuando menos temporalmente, no sólo no aumentarían nuestras ventas de petróleo en el exterior, sino que había necesidad de prever una disminución en las que se estaban realizando. Así se determinó la necesidad de abandonar las medidas hasta entonces adoptadas para sostener el tipo de cambio”.⁶⁰⁷

Aunque la recesión económica afectó los presupuestos de inversión, el Presidente impulsó acciones de tipo social que lo caracterizaron. “Entre 1938-1939, sobre terrenos invadidos, se crean las colonias Alvaro Obregón, 20 de Noviembre, Mártires de Río Blanco, Progresista, Revolución, Francisco Villa, Emiliano Zapata, Gertrudis Sánchez, afectando a cerca de un millón y medio de metros cuadrados que fueron incorporados al área urbana”.⁶⁰⁸

⁶⁰⁶ *Imagen de la Gran Ciudad de México*. Op. cit. p. 87.

⁶⁰⁷ *Los Presidentes de México ante la Nación*. Op. cit. Tomo IV. p. 112.

⁶⁰⁸ MORENO TOSCANO, Alejandra. *México, hoy*. Siglo Veintiuno Editores. 6ª Ed. México, 1982, p. 161.

El General Manuel Avila Camacho sucedió a Lázaro Cárdenas en la Presidencia el 1° de diciembre de 1940 y de inmediato inicia los trabajos para elaborar una iniciativa de ley para modernizar a la capital, generando que el 31 de diciembre de 1941, se expida una nueva Ley Orgánica para el Distrito Federal.

5.3 LA SEGUNDA LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1941 Y SUS REFORMAS.

Para la Ciudad de México, el período de gobierno ávilacamachista comprendido entre 1940-1946, se caracterizó por una reincentivación de las obras públicas, redefinición de prioridades de éstas, saneamiento de las finanzas hacendarias capitalinas y la toma de medidas de gran contenido social.

Javier Rojo Gómez, Regente en turno, fue el ejecutor de todas estas actividades, que le valieron un amplio reconocimiento. Entre las más importantes, está “el régimen de congelación de rentas en habitaciones de tipo proletario”.⁶⁰⁹

Esta medida, fue sólo una de las que se tomaron para la consolidación del modelo de urbanización, que consecuentemente impulsó el crecimiento explosivo de la capital. “La ciudad se estructuró según la distribución de ese ingreso: los fraccionamientos privilegiados se concentraron al poniente y al sur; el norte y oriente se reservaron a las colonias proletarias”.⁶¹⁰

De manera ordenada, Avila Camacho se propuso primero como requisito básico para poder impulsar sus intenciones, sanear las finanzas de la Ciudad. En su primer Informe de Gobierno, reveló que durante 1940 (recordar que asume el poder hasta diciembre), de los más de 63 millones que se destinaron al gasto del D.F., solamente \$4,450.000.00 fueron previstos para obra pública y el resto para remunerar servicios personales, por lo que se vio la necesidad de contratar un crédito de diez millones de pesos, para destinarlos íntegramente al fomento de la inversión pública.⁶¹¹

⁶⁰⁹ LEON PORTILLA, Miguel. Et. al. *Enciclopedia Temática de la Delegación Cuauhtémoc*. Tomo I. Comercializadora de Impresiones Selectas, S.A. de C.V. México, 1994, p. 61.

⁶¹⁰ MORENO TOSCANO, Alejandra. Op. cit. p. 153.

⁶¹¹ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 259.

Precisó en ese su primer Informe, cual sería la prioridad de su gobierno para la Ciudad, la cual a todas luces no tendría ningún afán de lucimiento populista, sino que atendió a las necesidades reales de la problemática de la capital: “en orden de preferencia se atienden el saneamiento y la dotación de agua potable para el Distrito Federal, servicios cuyas nuevas obras importarán algo más de \$ 13’700,000.00, para este año, destinándose aproximadamente la mitad a cada uno de ellos”.⁶¹²

Nuevamente el problema de la Ciudad, relativo al agua se le concedió atención preferente, pues por un lado la capital seguía siendo víctima de las inundaciones, como de la escasez para el consumo de una población, día a día creciente, y anuncia la realización de una obra magna para su captación de las aguas del río Lerma, la cual sería terminada hasta 1952 e inaugurada por el Regente Fernando Casas Alemán el 4 de septiembre.

Durante el correspondiente período ordinario del Congreso, el 31 de diciembre de 1941 se promulgó la *Ley Orgánica del Departamento del D.F.*, la cual constó de 94 artículos y 4 transitorios.

La segunda Ley Orgánica del Distrito Federal, intentó perfeccionar el contenido de su antecesora de 1928, y tanto en su título como en su artículo 1º estableció que se trataba de una norma “*Reglamentaria de la Base Primera, Fracción VI del Artículo 73 Constitucional*”.⁶¹³

En virtud de lo cual, consecuentemente, el artículo 2º dispuso que la función legislativa en el Distrito Federal quedaba al cargo del Congreso de la Unión, en los términos de la Constitución. Respecto del Poder Judicial, el artículo 3º determinó que se regiría en los términos de la base cuarta de la fracción VI del artículo 73 de la Ley fundamental y que el Ministerio Público estaría al cargo de la Procuraduría General del Distrito y Territorios Federales, en los términos de su correspondiente Ley Orgánica.⁶¹⁴

El texto de la ley, nuevamente utiliza de manera similar a como lo había hecho la de 1928, el término de que “ El Presidente de la República tendrá a su cargo el Gobierno del Distrito Federal”, pero esta vez precisó que “lo ejercerá por conducto de un funcionario que se denominará Jefe del

⁶¹² Ibídem p. 260.

⁶¹³ Diario Oficial de la Federación del miércoles 31 de diciembre de 1941, p. 65 a 82.

⁶¹⁴ Artículo 4º de la Ley.

Departamento del Distrito⁶¹⁵. La Ley Orgánica anterior, disponía en el artículo 21, que el Presidente lo ejercía “por medio del Departamento del Distrito Federal”.

Es decir, la responsabilidad de gobernar al Distrito Federal ahora recaía en una persona específica, a quien el Presidente designaba, y no en una dependencia que en términos generales, no podía responder concretamente en caso de una inconformidad, debido a la falta de precisión y de técnica legislativa. Según el texto de 1941, el nombre correcto del Regente era simplemente “Jefe del Departamento del Distrito”.

El artículo 6º, ratificó la facultad presidencial de nombrar y remover libremente al Jefe del Departamento, el cual se auxiliaría del Consejo Consultivo, de los Delegados, Subdelegados y demás órganos que la propia ley estableció.

En el aspecto territorial, se convalidaron nuevamente los Decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, y esta vez se dividió al Distrito Federal en la Ciudad de México, (comprendiendo dentro de ella lo que hoy corresponde a las demarcaciones de las Delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza) y 12 Delegaciones, que eran: Villa Gustavo A. Madero (antes Guadalupe Hidalgo), Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón (antes San Angel), La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

La Ley de 1941 sustituyó la figura del “Departamento Central”, –que comprendió las antiguas municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac–, y en su lugar constituyó a la de “*Ciudad de México*”, agregándole el territorio de la anterior Delegación de General Anaya que se había creado en la ley del 29, que como ya se dijo, viene siendo lo que actualmente corresponde a la Delegación de Benito Juárez.

Esto quiere decir, que en 1941, la Ciudad de México era una demarcación que se gobernaba directamente por el Jefe del Departamento y contaba adicionalmente con doce Delegaciones, donde se auxiliaba mediante Delegados nombrados y removidos libremente por el propio Regente, según mandato de la Ley.⁶¹⁶

⁶¹⁵ Artículo 5o. de la Ley.

⁶¹⁶ Artículo 76 de la Ley.

El artículo 22 de esta disposición en comento, determinó: “La Ciudad de México será la capital del Distrito Federal y las cabeceras de las Delegaciones serán las poblaciones del mismo nombre”. Nuevamente surgen contradicciones y faltas de precisión. ¿en virtud de esta ley, el Distrito Federal sigue siendo una dependencia administrativa?, ¿entonces pues, porque se le señala una capital, como si fuera una entidad federativa?.

Como funciones del Departamento del Distrito Federal, se le asignaron múltiples y variadas: en materia de servicios públicos; de acción política y gubernativa; de carácter hacendario; de acción cívica; para realizar expropiaciones por causa de utilidad pública y en general todas aquellas tendientes al mejoramiento de la comunidad y del medio urbano.⁶¹⁷

La estructura administrativa del Departamento, se conformó, además del Jefe, con un Secretario General, un Oficial Mayor y 13 Directores: de Gobernación, Trabajo y Previsión Social; Obras Públicas; Aguas y Saneamiento; Tesorería; Egresos; Servicios Legales; Acción Social; Servicios Administrativos; Servicios Generales; Catastro; Tránsito y el titular de la Jefatura de Policía, a quien la Ley concedió el mismo rango que a los anteriores.

En materia de servicios públicos, el artículo 58 decretó que “al hacerse la declaración por el Jefe del Departamento del D.F. de que el ejercicio de una actividad se considera como servicio público, se determinará por el mismo funcionario si dicho ejercicio queda confiado al Departamento o si deberá concesionarse”. Asimismo, hace una detallada reglamentación a que se deberían someter los procesos administrativos de contratación con particulares, para que se apegaran éstos a las exigencias del derecho administrativo.

El Capítulo Sexto de la Ley, relativo al Consejo Consultivo, prorrogó la existencia de esta figura nacida al amparo de la disposición de 1928, sólo que la unifica en un cuerpo único, desapareciendo los Consejos Delegacionales, que anteriormente habían sido conformados.⁶¹⁸

La integración de miembros propuestos por entidades camerales, era casi idéntica a la prevista en la ley del 29, excepto que se sustituyó a la

⁶¹⁷ Para mayor profundidad del análisis de las funciones que la ley orgánica de 1941 concedió al Departamento, ver el artículo 23: son 3 en lo que toca a servicios públicos; 20 relativas a la acción política y gubernativa; 12 de materia hacendaria; y 6 referentes a acción cívica.

⁶¹⁸ Ver artículos 64 a 74 de la ley, respecto a la normatividad del consejo consultivo.

representante de las asociaciones de madres de familia por una representante de las asociaciones de madres trabajadoras.

La integración y funcionamiento del Consejo, fue criticada por el hecho de ser un órgano que siempre se plegó a las decisiones del Jefe del Departamento y por el hecho de que si bien es cierto que eran representantes propuestos por las Cámaras, los integrantes deberían ser nombrados por el Regente,⁶¹⁹ lo que les restaba legitimidad y les generaba dependencia y compromiso político, nacido por el hecho de la propia designación.

Quizá, el hecho de que el Consejo debía trabajar en comisiones y que sus resoluciones las tenía que alcanzar por “pluralidad de votos”, se le pueden conceder algunos destellos democráticos, pero la verdad sea dicha, este Consejo Consultivo tuvo menos importancia y facultades, que el de la ley de 1928. “El Consejo Consultivo tendrá únicamente función informativa y de opinión y en ningún caso ejecutiva o decisoria”,⁶²⁰ ordenó la legislación capitalina.

En materia regulatoria de la propiedad del Departamento, mencionó una clasificación un tanto confusa de éstos, en bienes de dominio público o de uso común; bienes destinados a un servicio público y bienes propios; sin separar los muebles e inmuebles ni referirse a los bienes de dominio privado. Declaró inembargables a los bienes constituyentes del patrimonio del Departamento y a los de dominio público los protegió con las características de imprescriptibilidad e inenajenabilidad.

El artículo 4º transitorio declaró derogada a la anterior ley del 31 de diciembre de 1928, excepto en lo relativo a las disposiciones para los territorios federales, dejando para siempre de ser tratada la capital de la república de manera similar a la de esos tipos de entidades.

El saneamiento de la hacienda del D.F., fue el tema fundamental del Informe Presidencial en 1942, y se reveló que los ingresos que fueron en 1940, del orden de sesenta y tres millones, tuvieron una tendencia a aumentar, y que para 1941 se esperaban recabar ochenta y seis millones y para 1942 la percepción probable sería de cien.⁶²¹

⁶¹⁹ Artículo 65 de la Ley.

⁶²⁰ Artículo 74 de la Ley.

⁶²¹ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 334.

Se anunció que durante precisamente el año de 42 tuvo verificativo un “programa de obras materiales que supera a todos los antecedentes”, y dentro de las concreciones se enlistó la perforación de 14 pozos artesianos; ocho tanques de almacenamiento; diversas plantas generadoras de energía eléctrica; colectores para el drenaje; construcción de carreteras internas; pavimentación masiva de calles; remosamiento de edificios, parques y jardines; bacheo de calles; mejora y ampliación de la Penitenciaría, construcción del Registro Civil y de la oficina de Tránsito; la inauguración de la prolongación de la Av. Insurgentes, desde el tramo que inicia en San Angel, hasta el entronque en Tlalpan con la carretera a Acapulco; entre otras muchas acciones.⁶²²

En materia jurídica para la capital, se informó además de la Ley Orgánica, las de Hacienda del D.F., la de Tránsito y Transportes; la que creó la Caja de Previsión de la Policía y la del Banco de Crédito Urbano.⁶²³

El 7 de diciembre de ese mismo año, Avila Camacho “donó el ex-ejido de la Magdalena Mixuca para que se fundara ahí la colonia de los burócratas”.⁶²⁴

Para 1943, el Informe Presidencial se caracterizó por una frase que define las vicisitudes de la época: “En su segundo año de guerra, México ve definirse una situación que presagia la derrota final de las dictaduras”.⁶²⁵ Sin embargo, a pesar que la conflagración mundial asomaba, anunció Avila Camacho que los ingresos del D.F. siguieron por camino ascendente y se calculaban para ese año ciento diez millones en ingresos.⁶²⁶

El programa popular de repartimiento de lotes a colonos para la construcción de viviendas, continuó ese año con intensidad, en virtud de las acciones emprendidas por la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, que a iniciativa presidencial se creó dentro del seno del Partido Revolucionario Institucional. El número de colonias populares se incrementó y “a las ya mencionadas deben agregarse la Flores Magón, 1º de Mayo, Granada, Michoacán, Penitenciaría, Felipe Angeles, Victoria de las Democracias, Río Consulado, Deportiva Pensil, Fraternidad, Francisco I. Madero y Niños Héroes”.⁶²⁷

⁶²² Ibidem p. 333.

⁶²³ Idem p. 334.

⁶²⁴ HERNANDEZ ENRIQUEZ, Gustavo Abel, y ROJAS TRUJILLO, Armando. *Biografía de un Revolucionario con Historia*. Tomo II. del Gobierno del Estado de Puebla. México, 1986, p. 137.

⁶²⁵ *Imagen de la Gran Ciudad de México*. Op. cit. p. 390.

⁶²⁶ Idem p. 381.

⁶²⁷ MORENO TOSCANO, Alejandra. Op. cit. p. 161.

En 1944 se informó que “las obras públicas se han ejecutado de preferencia en las colonias populares, habiéndose continuado en diferentes sectores de la Ciudad las de pavimentación y ornato”,⁶²⁸ y que los datos siguieron incrementándose para alcanzarse los ciento veinte millones.⁶²⁹

El 3 de Agosto de 1945, Manuel Avila Camacho promulgó un Decreto, que reformó la Ley Orgánica de 1941,⁶³⁰ en uso de las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso el 1º de junio de 1942, con motivo del Estado de Guerra en que vivía México, –las cuales utilizó profusamente y no sólo para temas relacionados con el conflicto bélico–, que si bien su vigencia fue efímera, –poco más de diez y seis meses–, tuvieron una notable congruencia técnica.

El Capítulo de Considerandos del Decreto, hizo remembranza del proceso histórico del Distrito Federal y consideró que la Ley no se refería de manera apropiada a una de las partes integrantes de la Federación y decretó la reforma y adiciones al texto vigente y modificó el título de la propia ley, así como todas las disposiciones de la misma para sustituir las denominaciones “Departamento del Distrito Federal” y “Jefe del Departamento del Distrito Federal”, por las de “Gobierno del Distrito Federal” y “Gobernador del Distrito Federal”, respectivamente.

El Gobernador seguiría siendo nombrado por el Presidente, el Poder Judicial del Distrito Federal, ahora se regiría por su ley orgánica y la Procuraduría dependería sólo administrativa y presupuestalmente del Gobierno del D.F., aunque para su operación técnica se regiría, como lo venía haciendo, mediante su ley orgánica.

Esta reforma legal se acercó más que ninguna antes, a la configuración del Distrito Federal como entidad federativa, pues creó una estructuración inicial que pudo servir para una posterior consolidación de la institucionalización de esta parte integrante del Pacto Federal, en algo parecido a un Estado, y alejarlo del concepto propio de una república centralista, –como lo aludió correctamente el propio Decreto–, y dejar de ubicarlo como Departamento. Esta reforma ha sido prácticamente ignorada o poco referida en todas las ulteriores discusiones sobre la Ciudad de México.

⁶²⁸ *Los Presidentes de México ante la Nación, 1821-1924.* Op. cit. p. 422.

⁶²⁹ *Idem* p. 422.

⁶³⁰ Diario Oficial de la Federación del viernes 10 de agosto de 1945, p. 11 y 12

Javier Rojo Gómez, refrendó el Decreto, en su carácter de Jefe del Departamento y se convirtió por ministerio del mismo, en Gobernador del Distrito Federal hasta el final del mandato presidencial avilacamachista, y a su vez Fernando Casas Alemán lo fue durante casi un mes, una vez iniciado el gobierno alemanista.

En los dos últimos años de la administración del poblano, continuó la construcción de las obras de captación del río Lerma y de ampliación de la infraestructura urbana y su resumen financiero final fue que en 1946, se sostuvo la tendencia siempre favorable en la captación y se lograron ciento sesenta millones de ingresos, y que la deuda que en 1940 recibió del gobierno anterior que era de veintiséis millones cuatrocientos noventa y cuatro mil pesos, él la transmitía disminuida, pues “actualmente es de veintitrés millones, cuatrocientos veintinueve mil pesos”.⁶³¹

Antes de que finalizara el primer mes de gobierno del veracruzano Miguel Alemán Valdés, el Congreso autorizó su iniciativa de nuevas reformas, a la ahora denominada, *Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal*, y fueron promulgadas el 30 de diciembre de 1946.⁶³²

La intención fundamental fue retrotraer al estado anterior la condición jurídica del D.F., al carácter de Dependencia Administrativa. Aunque se le respetó el nombre que el Decreto de 1945 le impuso a la Ley, se derogó la denominación de “Gobierno” y “Gobernador” y se volvió a la denominación de “Departamento” y “Jefe del Departamento del D.F.”, a la Entidad, tanto como al funcionario a su cargo, respectivamente.

La parte final del artículo 5º reformado estableció: “Todas las disposiciones de la presente Ley, las de cualquier otra que empleen las denominaciones de “Gobierno del Distrito Federal”, “Gobernador del Distrito Federal”, “Primera Autoridad Administrativa” y “Presidente Municipal”, se entenderán que se refieren y serán aplicables al “Departamento del Distrito Federal” y al “Jefe del Departamento del Distrito Federal”, respectivamente”.

La acción de reconcentración no se limitó a los términos de la denominación, sino que estableció una injerencia financiera absoluta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las cuestiones propias del

⁶³¹ Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984. Op. cit. Vol. IV, p. 508.

⁶³² Diario Oficial de la Federación del martes 31 de diciembre de 1946, p.14 y 15.

Departamento. Ahora la formulación y presentación del proyecto de presupuesto anual de egresos, lo deberían de realizar por el conducto hacendario federal, se suprimieron las Direcciones de Tesorería y Egresos y la contabilidad, glosa y auditoría igualmente pasaron a ser actividades de las autoridades hacendarias.

Las Direcciones se elevaron al rango de Direcciones Generales y al Oficial Mayor se le suprimió el requisito de ser Abogado con título debidamente expedido. El Decreto fue refrendado por Casas Alemán, todavía en su condición de Gobernador del Distrito Federal. Este fue el marco legal que rigió la vida del Distrito Federal, hasta 1970, en que se creó una nueva Ley Orgánica.

En cuatro sexenios íntegros se manejaron los asuntos capitalinos con criterios unitarios y predominantemente administrativos. Miguel Alemán ascendió a la Presidencia rodeado de una gran fuerza política por sus antecedentes como legislador, gobernador y Secretario de Gobernación y por sus características personales de juventud, ser abogado y además, por el hecho de ser el primer mandatario civil de la época postrevolucionaria.

Aun siendo veracruzano de origen, se sentía plenamente identificado con la metrópoli, por el hecho de haber cursado sus estudios superiores en la Universidad Nacional. Su perfil ideológico y sus aspiraciones se vieron reflejadas en la idea de convertir a la Ciudad de México, en una ciudad comparable con cualquiera otra del mundo. La economía internacional de la postguerra se enfocó básicamente a la sustitución de importaciones y la mayoría de las inversiones que el gobierno alemanista atrajo, tenían su localización directa o indirectamente en la capital del país. “Lo que ocurría, en el fondo, es que el nuevo paradigma, antes que industrial, era urbano, y urbano de la ciudad de México. El moderno sueño reforzaba un resabio antiguo de imperialismo azteca y español. La ciudad de México volvía a ser, como en tiempos de los aztecas, el *ombligo de la luna*”.⁶³³

La metrópoli dejó de ser en esta época una ciudad apacible, para entrar al ciclo de la modernidad acelerada, a la altura de las aspiraciones del joven Presidente, “durante el sexenio del licenciado Miguel Alemán (1946-1952), a

⁶³³ KRAUZE, Enrique. *La Presidencia Imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets, 1ª ed. México, 1997, p. 101.

la Ciudad de México se le gratificó con un ambiente cosmopolita que contribuyó a perfilar su nueva fisonomía urbana”.⁶³⁴

Aunque en su informe presidencial de 1947, Alemán contradujo que las finanzas de la Ciudad se le entregaron saneadas, –como lo afirmó Avila Camacho el año anterior–, la verdad es que las cifras brindadas en los subsecuentes mensajes, hicieron coincidir la tendencia siempre ascendente de las finanzas constitutivas de la hacienda capitalina. En 1948 dijo que el Departamento del Distrito Federal, durante ese ejercicio sólo para obras materiales se invirtieron 94 y medio millones de pesos;⁶³⁵ En 1949, se anunció que en el ejercicio inmediato anterior, se recaudaron casi 227 millones de pesos;⁶³⁶ y en los subsecuentes informes a la Nación, el recuento de las obras ejecutadas, fueron de suma importancia.

Durante esa administración, se concluyó el edificio gemelo del D.D.F; se iniciaron las transmisiones de televisión, precisamente desde la Ciudad de México; se amplió y pavimentó el Paseo de la Reforma; se urbanizó lo que entonces fue la carretera Ixtapalapa-México-Puebla, (hoy Calz. Ermita-Iztapalapa); se entubó el Río de la Piedad y se inició la construcción de la primera vía rápida de la Ciudad, –viaducto que lleva precisamente el nombre de Alemán–; lo mismo se hizo con los ríos Becerra, Tacubaya, San Joaquín y Consulado; se comenzó la construcción de la Torre Latinoamericana, primer rascacielo de México; se inició la construcción de la Ciudad Universitaria; se terminó una nueva terminal del Aeropuerto Central; se construyó y entregó el primer multifamiliar para los trabajadores del Estado; se continuó con la creación de nuevas colonias residenciales y populares; etcétera⁶³⁷

Como contraste radical, el sexenio de gobierno del también veracruzano Adolfo Ruiz Cortínez, se dedicó desde el primer año a la atención de los problemas fundamentales, no importando si éstos le redituaban un lucimiento personal. En su primer mensaje a la Nación, el 1º de septiembre de 1953, señaló dos “urgentísimos problemas; el de la ocultación y encarecimiento inicuo de los comestibles populares, y el secular de las condiciones hidrológicas de los 8,000 kilómetros cuadrados que forman la Cuenca del Valle

⁶³⁴ LEON PORTILLA, Miguel, Op. cit. p. 61.

⁶³⁵ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 564.

⁶³⁶ *Idem* p. 602.

⁶³⁷ Ver detalles en *Imagen de la Gran Ciudad*. Op. cit. p. 154 y 207; KRAUZE, Enrique. Op. cit. p. 103 y 104; *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 722-733. Cronología del Gobierno del Distrito Federal. Comisión de Ciencia y Tecnología de la Asamblea de Representantes del D.F. México, 1994.

de México, y muy especialmente el de las perjudiciales inundaciones del Distrito Federal”.⁶³⁸

Los temas relativos al hundimiento de la Ciudad, sus inundaciones y la necesidad de traer más agua potable al Distrito Federal, fueron asuntos infaltables y recurrentes en todos sus informes.

El costo de la modernización y expansión de la Ciudad, tuvo que empezar a pagar su precio. “En 1937 el hundimiento anual de la ciudad de México fue de cuatro centímetros. De 1938 a 1947, de catorce, y de 1948 a la fecha, la cifra media es de treinta. En algunas zonas llega a cincuenta centímetros cada año. Es de conocimiento general que ello se debe principalmente a la deshidratación del subsuelo”.⁶³⁹

Respecto de las inundaciones, como quedó asentado a lo largo de la presente investigación, es el problema más antiguo y que reiteradamente preocupó durante las épocas, tanto coloniales como en la juarista y porfiriana, no había vuelto a ser tratado con la prioridad que le dio Ruiz Cortínez.

El crecimiento desmedido de la población y el propio hundimiento de la Ciudad agravaban el riesgo de las inundaciones, por lo que en 1954 al hacer un dramático diagnóstico, declaró que era “inaplazable emprender su solución integral”, calculando que para ello se deberían destinar estimadamente 800 millones de pesos, invocando además, la cooperación de los propietarios urbanos. Aumentó durante su mandato la red del alcantarillado; construyó tanques de almacenamiento; plantas de bombeo; se continuó con el entubamiento de los ríos; desasolve; se construyó las presas de Barranca del Muerto, Pilares y de Mixcoac; se dragaron los canales de Xochimilco; se empezó la construcción de la planta de tratamiento de aguas negras del Gran Canal; y una serie de obras complementarias.⁶⁴⁰

Respecto a la necesidad de aumentar el caudal de agua potable, en 1953 calculó que la población del Distrito Federal, era de 3 millones 800 mil habitantes y que para 1956, ya alcanzaba los 4 millones 230 mil habitantes y pronosticó que de seguir creciendo al mismo ritmo la Ciudad, en 1966 se elevaría a 7 millones sus moradores. Se fijó como meta inicial de su gobierno en 1954, llegar a captar, –para 1956–, 14,000 litros por segundo para poder

⁶³⁸ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit., p. 776.

⁶³⁹ *Ibidem* p. 805. Sobre el tema ver la p. 805 del informe de 1954; 847 del informe de 1955; y, 887 del relativo al de 1956.

⁶⁴⁰ *Ibidem* p. 776. El tema de las inundaciones lo trató el presidente Ruiz Cortínez: informe de 1954, en la p. 804; 1955, p. 847; 1956, p. 887; 1957, p. 937 y 938.

satisfacer la demanda. Sin embargo, en el informe de 1957, anunció que se disponían, como resultado de las obras ejecutadas a lo largo de su responsabilidad, 19,100 litros por segundo.⁶⁴¹

Con respecto a los asuntos presupuestarios y hacendarios, Ruiz Cortínez reconoció en 1953 una deuda heredada de 242 millones y un presupuesto inicial de su gobierno de 370 millones, y en 1958, al concluir su responsabilidad, dijo: “Los ingresos del Departamento del Distrito fueron en 1953 de 399 millones de pesos. En 1957, 810 millones. En el primer semestre de este año 454 millones –56 más que en el de 1957–. Fue depurado y liquidado totalmente el pasivo de 303 millones que provenía desde 1952”.⁶⁴²

Otros asuntos relevantes de su mandato fue el anuncio en 1955, del resultado de la campaña de empadronamiento de las mujeres para su primer ejercicio electoral; el reconocimiento, en ese mismo año, de que en los últimos veinte años, la extensión de la Ciudad creció de 150 a 200 kilómetros cuadrados y que en ese momento existían 288 colonias proletarias con 720 mil habitantes demandantes de servicios “rudimentarios”; en 1956, el anuncio de otras 12 colonias adicionales con 280 mil nuevos demandantes de servicios, –lo que da una idea del crecimiento explosivo que generó la atracción a la zona urbana de parte de los pobladores de las áreas rurales de toda la república–, la expedición en su régimen de más de 40 mil escrituras; la reconstrucción de los efectos del sismo de 1957; etcétera

Sobre este último aspecto, “la noche del 28 de julio de 1957, un violento terremoto sacudió la ciudad de México y derribó el símbolo mismo de la patria: el dorado Angel de la Independencia”.⁶⁴³ El 1º de septiembre siguiente, el Presidente declaró:

“El intenso e imponente temblor de julio último causó en esta capital y en Guerrero grandes perjuicios. Lamentamos la muerte de 53 personas en México y 18 en Guerrero. Los daños en edificios no fueron tantos y tan graves como inicialmente supusimos; se calculan en 320 millones de pesos. 22 corresponden a edificios oficiales. De los particulares, 50 grandes propiedades resultaron muy dañadas, 100 medianamente y 800 en menor cuantía. Los técnicos dictaminaron que 3 grandes edificios deben demolerse.

⁶⁴¹ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit., p. 776. Sobre incremento del caudal de agua potable ver: *Informe de 1954*, p. 805; 1955, p. 846; 1956, p. 888; y 1957, p. 936.

⁶⁴² *Ibidem* p. 988 y 989.

⁶⁴³ KRAUZE, Enrique. Op. cit. p. 199.

Dos cines quedaron totalmente destruidos. En Guerrero los daños materiales ascendieron a 15 millones de pesos.

El comportamiento de la colectividad fue ejemplar. Reveló su entereza, puso de relieve su elevado sentido cívico y su gran espíritu de solidaridad social. Las autoridades cumplieron con su deber y se comportaron a la altura de su misión, especialmente el Ejército, la Policía y los Bomberos. Igual conducta asumieron las Cruces Roja y Verde.

Por qué es símbolo enaltecido para toda la nación, informo con el mayor agrado, que la Columna de la Independencia está siendo reparada con fervor patriótico, como digno guardián que conserva las cenizas de los héroes de la Independencia; y que, en un plazo aproximado de cuatro meses, la estatua del Angel de la Independencia quedará nuevamente enhiesta y firme, como emblema de nuestras libertades”.⁶⁴⁴

La construcción de mercados también fue importante, se construyeron en el sexenio 80, “siendo los más importantes los de La Lagunilla, Tepito, Tacubaya, San Cosme, Portales, San Juan, Jamaica, y la Viga, pero sobre todo el de La Merced, con un costo de 75 millones de pesos y entregado al pueblo el 24 de septiembre de 1957, día de Nuestra Señora de la Merced. En ese momento fue el mercado más grande y moderno del mundo”.⁶⁴⁵

Mención especial merece el Regente que colaboró durante este tiempo, “en este periodo la ciudad empezó a ser gobernada por el licenciado Ernesto P. Uruchurtu, quien permaneció en ese puesto con el licenciado Adolfo López Mateos y en el gabinete siguiente por el licenciado Gustavo Díaz Ordaz. Este último lo retuvo de 1962 a 1966. En resumen, ejerció la regencia durante 16 años,⁶⁴⁶ y hubo de dejarla después de un desalojo violento, que era característico de su estilo de gobierno, basado en el orden y el control.

Los asuntos igualmente importantes durante el sexenio de Ruiz Cortínez, fueron la construcción de áreas de recreación y de deporte, así como el renglón de transporte. Del primer punto, sólo referiremos los más significativos, que fueron la Ciudad Deportiva de la Magdalena Mixuca, el Parque de los Venados

⁶⁴⁴ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 939.

⁶⁴⁵ ALEMAN VELASCO, Miguel. “No siembro para mí” *biografía de Adolfo Ruiz Cortínez*. Diana. 2a. Reimpresión México, 1998, p. 340.

⁶⁴⁶ LEON PORTILLA, Miguel. et. al. Op. cit. p. 61 y 62.

de Av. División del Norte, un millón de metros cuadrados de áreas verdes (parques de colonias como la Postal, Popotla, San Cosme, San Lucas, etcétera), la agregación de 12 millones de metros cuadrados al Bosque de Chapultepec, la inauguración del Auditorio Nacional y la Unidad Artística y de Cultura del Bosque de Chapultepec, de la Torre Latinoamericana, etcétera⁶⁴⁷

Respecto del transporte, el incremento de 3,000 camiones, la renovación de 274 tranvías 117 trolebuses. En 1957, refiriéndose al problema del transporte de pasajeros, dijo que ya había estudios sobre la posibilidad de implementar “un ferrocarril subterráneo, monorriel o viaductos elevados, y agregó: “En materia vial, se construyeron totalmente los ejes de circulación que atraviesan la ciudad: 5 de Norte a Sur (Calzada de la Viga, Avenida Patriotismo, Calzada de San Antonio Abad, Prolongación de Niño Perdido y Avenida Revolución) y 2 de Oriente a Poniente (Arcos de Belén y avenida Morelos). La ampliación y construcción de nuevas calles y el viaducto comprende 44 mil 490 metros”.⁶⁴⁸

“La obra vial más significativa de ese periodo fue la del Anillo Periférico, destinado a descargar de tránsito la comunicación entre Lomas de Chapultepec, Ciudad Satélite, el camino a Querétaro y Tacubaya, Mixcoac, San Angel y San Jerónimo”.⁶⁴⁹

A finales del sexenio de Ruiz Cortínez y hasta 1970, los economistas llamaron a esa etapa como el “desarrollo estabilizador”,⁶⁵⁰ puesto que la economía nacional funcionó correctamente con base en tres objetivos, que señala Leopoldo Solís, que consistieron en el rápido crecimiento del producto real, estabilidad de precios y estabilidad en la balanza de pagos, representada por un tipo de cambio fijo y constante.⁶⁵¹

A pesar de que uno de los principales instrumentos financieros que se utilizaron para la consecución de los logros macroeconómicos fue precisamente el control del gasto público, la Ciudad de México continuó desarrollándose mediante el impulso presupuestal, lo que confirma que sus ingresos eran más que suficientes para generarlo.

⁶⁴⁷ *Imagen de la Gran Capital*. Op. cit. p. 235 y 275.

⁶⁴⁸ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 937 y 938.

⁶⁴⁹ LEON PORTILLA, Miguel, et. al. Op. cit. p. 61 y 62.

⁶⁵⁰ BASAÑEZ, Miguel. *El Pulso de los Sexenios. 20 años de crisis en México*. Siglo XXI. México, 1990, p. 34 y 35.

⁶⁵¹ SOLIS, Leopoldo. *La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectivas*. 11ª Ed. Siglo XXI. México, 1981, p. 105.

La administración de Adolfo López Mateos, continuó con las mismas prioridades de su antecesor, con respecto a la metrópoli: las cuestiones hidráulicas (abasto de agua potable, inundaciones y hundimientos), vialidad, transportes e infraestructura.

En todos los Informes Presidenciales, estos temas fueron expresamente tratados. En 1964, al rendir su última comparecencia ante el Congreso General, López Mateos hizo un recuento de sus logros.

Congruente con su carácter personal, argumentó: “La República puede enorgullecerse de tener por capital una de las más pobladas y extensas ciudades del mundo que un sostenido y eficaz empeño gubernativo y una amplia colaboración ciudadana, han logrado hacerla también de las más cómodas y hermosas del orbe”.⁶⁵²

La población habitante del Distrito Federal creció durante su mandato, de 4 y medio millones que había en 1958, a 6 millones en 1964, lo cual obligó a multiplicar esfuerzos.

En cuestión hidráulica, duplicó la infraestructura con que contaba la Ciudad en 1954, dejando 680 kilómetros de colectores; 3200 kilómetros subcolectores y atarjeas; 43 kilómetros de canales entubados; la dotación de agua potable aumentó a 22.2 metros cúbicos por segundo; la red primaria de agua se elevó de 114 a 139 kilómetros más; la secundaria de 2800 creció en 1600 adicionales en el sexenio; se inició la prolongación sur del Gran Canal; etcétera⁶⁵³

En vialidades, en ese sexenio se ejecutaron obras en el “segundo tramo de la Calzada de Tlalpan entre los ríos de La Piedad y Churubusco: la Avenida Río de la Magdalena entre la Avenida de la Universidad y la Unidad Independencia; la Avenida Central de la colonia Las Águilas; la Avenida Río del Consulado entre Insurgentes Norte y el Boulevard del Puerto Aéreo. Actualmente se construyen el Anillo Periférico que ligará las carreteras de Querétaro, Toluca y Cuernavaca en forma directa, y las de Puebla y Veracruz a través del viaducto de la Piedad; la carretera de Querétaro con la confluencia de las avenidas Ejército Nacional y Mariano Escobedo; la ampliación y

⁶⁵² *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 1267.

⁶⁵³ *Ibidem*. Para mayores datos ver p. 1023, 1061, 1109, 1211 y 1267.

prolongación de la Avenida Santa María la Redonda, que conectará San Juan de Letrán con las calzadas de La Ronda y Vallejo”.⁶⁵⁴

Además, se inició un nuevo tramo del Paseo de la Reforma y la construcción de la Calzada Ermita-Iztapalapa, en el tramo comprendido entre la de Tulyehualco, (hoy avenida Tláhuac) y la autopista a Puebla.

El transporte fue otra acción relevante, pues se pusieron en operación 1,500 autobuses y se elevó la cifra de taxis a 16, 991 vehículos, “cifra ventajosamente comparable con las más importantes ciudades del mundo”.⁶⁵⁵

En materia de infraestructura, el balance final de su gobierno, López Mateos resumió en 1964:

“El alumbrado público en 1958 mantenía 68 635 lámparas, en el sexenio se instalaron 83 382 más.

En el curso de estos seis años se construyeron 196 escuelas, 88 mercados, 17 hospitales, 10 campos deportivos, 14 edificios para diversas dependencias, 3 museos, 13000 casas populares, 33 kilómetros de viaductos y 185 de nuevas avenidas; 9 000 000 de metros cuadrados de pavimento nuevos y otros tantos reconstruidos.

408 hectáreas en diversos lugares se destinaron a parques y jardines. De ellos sobresalen, por su magnitud, la ampliación del Bosque de Chapultepec y el nuevo gran parque de San Juan de Aragón”.⁶⁵⁶

La situación política de la Ciudad, siempre estuvo ausente durante los informes de gobierno de los últimos años, pero la verdad es que la metrópoli fue testigo de los movimientos sindicales importantes que empezaron a demostrar la necesidad de democratizar todos los aspectos de la vida nacional. Krauze, relata que “un irónico periodista, Renato Leduc, se burló de los criterios represivos del Departamento del Distrito Federal; si se prohibían las manifestaciones “dada la tranquilidad que reina en la ciudad” y a pesar de la libertad específica consagrada en el artículo noveno constitucional, a contrario sensu debían fomentarse y aun protegerse cuando en la ciudad reinase la intranquilidad”.⁶⁵⁷

⁶⁵⁴ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p.1109.

⁶⁵⁵ *Ibidem* p. 1110.

⁶⁵⁶ *Idem* p. 1268.

⁶⁵⁷ KRAUZE, Enrique, *Op. cit.* p. 236.

El Poder Judicial Federal, soportó la decisión política de mantener la condición de dependencia administrativa de la Ciudad de México, en su calidad de Distrito Federal en sus sentencias. “Se ha establecido que el Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior, a las entidades que integran la Federación (AD 3675/65, 2 de enero de 1965, SJF tomo 101, p. 9). Pero como Departamento Administrativo dependiente de la administración pública centralizada no goza de personalidad jurídica propia, aunque se asimile a las entidades federativas, que todas ellas si gozan de dicha personalidad, según se estableció en el Amparo: Miguel Garcés, en la competencia 30/954 del 9 de febrero de 1955”.⁶⁵⁸

Durante la Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, hicieron crisis sistémicas la política económica del “desarrollo estabilizador”, la política interior gubernamental, motivada por las reducidas vías de actividad política abiertas, la preeminencia de un sólo Partido Político, pues las otras opciones opositoras no fraguaban, así como también, sus correspondientes consecuencias de carácter social.

En su Primer Informe de Gobierno, en el capítulo correspondiente al Distrito Federal, a pesar de que reconoció que el hecho de ser la capital de la República y constituir al mismo tiempo la concentración humana mayor de todo el territorio nacional, no mencionó ningún aspecto de índole político dentro de la complejidad de sus problemas, sino que se limitó sólo a señalar a tres de ellos, mismos que a su parecer merecieron su atención constante durante sus seis años de administración. Ninguno de ellos fue una novedad: abastecimiento de agua, drenaje y transporte.⁶⁵⁹

La población de la Ciudad llegó a 7 millones de habitantes en 1970, según los datos aportados por Díaz Ordaz en su último informe.⁶⁶⁰ Ello obligó al gobierno a aumentar el caudal de abastecimiento en seis años en un 43% y a ampliar 765 kilómetros de tubería, la construcción de dos plantas purificadoras en Ixtapalapa, —una en Santa Catarina y otra en Santa Cruz Meyehualco—, y a tener que aportar grandes recursos para su implementación, así como para compensar al Estado de México por la extracción de agua de la Cuenca del Lerma.⁶⁶¹

⁶⁵⁸ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *El Federalismo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C. Estudios Históricos, Núm. 53. UNAM, 1995, P. 93.

⁶⁵⁹ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. Tomo IV, p. 1305.

⁶⁶⁰ *Ibidem*, Tomo V, p. 157 y 158.

⁶⁶¹ Para ampliar información ver p.1305, 1351 del tomo IV así como 17, 57, 109 y 133 del Tomo V.

De igual forma, el drenaje absorbió fuertes inversiones públicas, enfocadas a conectar el servicio a las colonias populares, con la instalación de 1000 kilómetros de tubería durante el sexenio con un gasto que se estimó en trescientos millones de pesos, que incluyó la construcción de lumbreras, túneles, equipo y maquinaria, etcétera

Para fines de irrigación, las aguas negras, –supuestamente tratadas–, se enviaron hacia Mixquic, Tláhuac y la región de Chalco, se reinvirtieron recursos para obras que permitieron mantener los niveles del Lago de Xochimilco y se concluyó la construcción del Canal de Cuemanco, para las competencias olímpicas.

La obra fundamental, que transformó la vida metropolitana fue sin duda el Sistema de Transporte Colectivo. En 1970, el Presidente lo festinó diciendo “en la Capital de la República, independientemente de atender, hasta donde fue posible, la extensa gama de los diversos problemas que la afectan, enfrentamos a fondo los esenciales: dotación de agua y servicios de drenaje. Ejecutamos la obra por tantos años deseada y también por muchos años considerada como superior a nuestras fuerzas: la del Transporte colectivo que la voz popular ha llamado Metro”.⁶⁶²

La construcción e instalación del subterráneo se presupuestó en dos mil quinientos treinta millones de pesos, que se financió “parcialmente, con recursos propios y, en parte, con un crédito abierto de \$ 1.630'000,000.00”.⁶⁶³

Adicionalmente, se continuó con la prolongación del Periférico hasta el Viaducto Tlalpan; se incrementaron 210 trolebuses; se construyeron 6,000 casas populares; se organizaron de manera brillante los XIX Juegos Olímpicos; la Torre de Telecomunicaciones; y diversas obras más de vialidad.⁶⁶⁴

El sistema económico basado en la consolidación del sistema financiero, la estabilidad de precios y salarios, el crecimiento del producto industrial, etcétera,⁶⁶⁵ permitieron realizar en un sólo periodo de gobierno una obra tan importante y cara como el Metro.

⁶⁶² *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. Tomo V, p. 176.

⁶⁶³ *Ibidem*, Tomo V, p. 18.

⁶⁶⁴ *Idem* ver p. 1351 del Tomo IV y 18, 58, y 109 del Tomo V. Para mayor información ver LEON PORTILLA, Miguel. P. 59, 60 y 207.

⁶⁶⁵ SALDIVAR, Américo. *Ideología y Política del Estado Mexicano 1970-1976*. 2ª Ed, Siglo XXI. México, 1980, p. 87 y 88

Llama poderosamente la atención, que además de la fortísima inversión que requirió además la celebración de los Juegos Olímpicos, Díaz Ordaz declara en su último mensaje a la Nación: “Quienes vivimos en el Distrito Federal no somos ni ajenos ni indiferentes a los problemas del resto de la República: somos parte entrañable de nuestra Nación y contribuimos, en muy apreciable proporción, a las obras de interés colectivo que se realizarán en el resto del territorio, contra la equivocada aunque generalizada creencia de que es la provincia la que contribuye a las obras de la Capital. El gobierno del Distrito Federal atiende sus necesidades con recursos propios y no de carácter federal, al grado de que su Tesorería, como es sabido, funciona por separado”.⁶⁶⁶

Ello implica que con base en un gran control de la sociedad y la economía, se lograron avances sustantivos de índole material, pero a un gran costo en materia política. “La consistencia que México había mostrado históricamente estaba basada en la fórmula Estado fuerte-sociedad civil débil, que alcanzó una clara expresión durante el sexenio de Díaz Ordaz”.⁶⁶⁷

La Ciudad de México fue nuevamente el crisol de las transformaciones políticas y sociales. Su conversión en macrópolis y su permanencia en la tesitura de ser el centro político del país, aceleró una serie de factores. “La economía urbana, no obstante su espectacular evolución, ha sido todavía incapaz de absorber el movimiento migratorio rural-urbano, empujado y reforzado por las altas tasas de fecundidad y de supervivencia”.⁶⁶⁸ Sin embargo, la economía metropolitana siguió siendo un imán poderosísimo a la inmigración, pues a mediados de la década de los sesenta, el presupuesto que la Federación gastaba en el D.F., representaba el 6.5% del gasto total del sector público, (los ingresos que localmente se captaban en la Ciudad estaban incluidos en la consideración total), mientras que para el resto de los Estados y Municipios, correspondían el 6.8%, es decir, apenas un .3% más.⁶⁶⁹

Además, los movimientos sociales que se gestaron desde el sexenio anterior de médicos o ferrocarrileros,⁶⁷⁰ dejaron inoculada una forma de reacción, frente a la imposibilidad de actuación y resolución de demandas debido a los espacios controlados y cerrados en el panorama político nacional.

⁶⁶⁶ *Los Presidentes de México ante la Nación, 1821-1984*. Op. cit. p. 157 y 158.

⁶⁶⁷ BASAÑEZ, Miguel. *El pulso de los Sexenios. 20 años de crisis en México*. Siglo XXI. México, 1990, p. 39.

⁶⁶⁸ URQUIDI, Víctor. *El Perfil de México en 1980*. 11ª Ed. Vol. 1. Siglo XXI. p. 5.

⁶⁶⁹ *Ibidem*, p. 5.

⁶⁷⁰ KRAUZE, Enrique. Op. cit. p. 297.

Díaz Ordaz confundió el orden y la tranquilidad con una forma inalterable de conducir a la sociedad. La disensión y la protesta callejera se condenaron como si fuesen delitos y no simples formas de expresión y desahogo social. El poder presidencial se idealizó como intocable y su desatención o desobediencia, se equipararon a la traición nacional, se olvidó que “poder no es la potestad de mandar, sino la capacidad de ser obedecidos. Mejor aún: la capacidad de influir sobre otros, incluso sin mandar”.⁶⁷¹

En septiembre de 1968, cuando aún no sucedían los hechos culminantes de Tlaltelolco, Díaz Ordaz interpretó los acontecimientos estudiantiles que se gestaron meses antes, de la siguiente forma: “Durante los recientes conflictos que ha habido en la Ciudad de México se advirtieron, en medio de la confusión, varias tendencias principales, la de quienes deseaban presionar al Gobierno para que se entendieran determinadas peticiones, la de quienes intentaron aprovecharlo con fines ideológicos y políticos y la de quienes se propusieron sembrar el desorden, la confusión y el encono, para impedir la atención y la solución de los problemas, con el fin de desprestigiar a México, aprovechando la enorme difusión que habrán de tener los encuentros atléticos y deportivos, e impedir acaso la celebración de los Juegos Olímpicos”.⁶⁷²

Sólo diez días después de los lamentables sucesos de Tlaltelolco, se inauguraron y desarrollaron con plena tranquilidad los XIX Juegos Olímpicos en la Ciudad de México, los cuales paradójicamente se les bautizó como “los Juegos de la Paz”, dando la impresión de que auténticamente se trataba de un movimiento estudiantil artificialmente instigado, pero la verdad fue un parteaguas que obligó al sistema a tener que abrirse hacia la democratización, aunque la vida política de la Ciudad, todavía no entró a esa nueva dinámica.

Tres frases del informe de 1969, describen la posición psicológica e ideológica del Presidente. Respecto del papel del Ejército dijo: “Reitero a nombre del pueblo y del Gobierno, la gratitud nacional para el guardián de nuestras instituciones, y exalto, una vez más, la inquebrantable lealtad, la estricta disciplina y el acendrado patriotismo de sus miembros”.⁶⁷³

Con relación al movimiento estudiantil del año anterior, sostuvo “Por mi parte, asumo íntegramente la responsabilidad: personal, ética, social, jurídica,

⁶⁷¹ NIETO, Alejandro. *La Nueva Organización del Desgobierno*. Ariel 1ª Ed. Barcelona, España, 1996, p. 20.

⁶⁷² *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 76.

⁶⁷³ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 127.

política e histórica, por las decisiones del Gobierno en relación con los sucesos del año pasado”.⁶⁷⁴

Para describir las manifestaciones y reacciones de diversos grupos sociales, argumentó: “Es absurda la actitud del que pretende derribar puertas que están abiertas”.⁶⁷⁵

5.4 LA TERCERA LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1970 Y SUS REFORMAS.

Dentro de las transformaciones que el Presidente Luis Echeverría Álvarez puso en marcha, fue de inmediato enviar al Congreso de la Unión una nueva legislación para el Distrito Federal, que dejó atrás la que se había expedido casi un cuarto de siglo antes, la cual sería reformada en tres ocasiones durante su propio gobierno, –en 1971, 1972 y 1976–, como sinónimo de lo cambiante que sería ese sexenio, en contraste con la estabilidad de que se hacía gala anteriormente.

El Diario Oficial de la Federación, publicó el martes 29 de diciembre de 1970, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, (Reglamentaria de la Base 1a. fracción VI, del Artículo 73 de la Constitución).

El artículo 1º ratificó que el Gobierno del Distrito Federal estaba al cargo del Presidente de la República, quien lo ejercía por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien libremente lo nombraba y podía remover. Asimismo, reproduce la especificación que hizo la reforma alemanista de 1946, en el sentido de que “todas las disposiciones de la presente ley, las de cualquiera otra que emplee las denominaciones de “Gobierno del Distrito Federal”, “Gobernador del Distrito Federal”, “Primera Autoridad Administrativa”, “Presidente Municipal”, “Regente” u otras similares, se entenderá que se refieren y serán aplicables al Departamento del Distrito Federal y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, respectivamente”.⁶⁷⁶

⁶⁷⁴ Ibidem p. 127.

⁶⁷⁵ Ibidem p. 128.

⁶⁷⁶ Párrafo tercero del artículo 1º de la ley.

El artículo 3º estableció que auxiliarían al titular del Departamento, tres Secretarios Generales, de rango similar, que denominó “A”, “B” y “C”, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, Delegados, Subdelegados y los demás órganos que determinaba la ley. Este artículo mereció ser reformado en dos ocasiones durante el mismo sexenio echeverriísta.

No se varió en nada la condición de que el Congreso de la Unión se reservó la facultad de legislar para el D.F.,⁶⁷⁷ ni que la función judicial estaría al cargo de un Tribunal de Justicia del Fuero Común, en los términos de su ley respectiva.⁶⁷⁸

La novedad fue la disposición de que la función jurisdiccional de carácter administrativo, estaría ahora al cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano dotado de plena autonomía, que constitucionalmente estaba previsto en el Artículo 104 de la Carta Magna, como un avance del desarrollo técnico-administrativo que se organizaba para la metrópoli, a pesar de que el Tribunal todavía no estaba totalmente delineado ni se expedía su Ley Orgánica.⁶⁷⁹

Para el ámbito laboral, la Ley Orgánica dispuso que esa materia sería competencia de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, dotada también de autonomía.⁶⁸⁰

El Ministerio Público en el Distrito Federal dependió durante la vigencia de la Ley de un Procurador General, dependiente del Presidente, –en condiciones de igualdad jerárquica y compañero del Gabinete del Jefe del Departamento–, y quien “podía” y no “debía” acordar con él, los asuntos de su competencia.⁶⁸¹

El numeral 8º de la Ley, creó sólo un punto de coordinación legal y efectiva entre el Departamento del Distrito Federal y los demás órganos anteriormente señalados: el Presupuesto Anual de Egresos, comprendía las dotaciones financieras de todas estas instituciones, lo que permitía tener al Jefe del Departamento detentar una importancia relativa de jerarquización sobre ellos.

⁶⁷⁷ Artículo 4º de la ley.

⁶⁷⁸ Artículo 5º de la ley.

⁶⁷⁹ Artículo 6º de la ley y el séptimo transitorio.

⁶⁸⁰ Idem artículo 6º.

⁶⁸¹ Artículo 7º de la ley.

El territorio capitalino se reiteró limitado por los Decretos porfirianos del 15 y 17 de diciembre de 1898, igual que las anteriores disposiciones legales,⁶⁸² pero esta vez se subdividió en 16 Delegaciones. Desapareció la concepción territorial de la “Ciudad de México”, como área gobernada directamente por el Jefe del Departamento, y en su lugar se constituyeron cuatro demarcaciones adicionales, que fueron Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.⁶⁸³

Cada demarcación estaba al cargo de un Delegado y un Subdelegado, –ahora la Ley centralizó su nombramiento y remoción al Presidente–, dotados únicamente de atribuciones desconcentradas y limitadas.⁶⁸⁴

Cuando Luis Echeverría informó sobre la nueva subdivisión territorial del D.F. en 1971, dijo que “Más que un traslado de funciones administrativas buscamos que, al cabo de pocos años, la capital esté formada por ciudades que aseguren una vida en común más armoniosa y un gobierno más eficaz”.⁶⁸⁵

Teóricamente esa aseveración resultó insostenible, pues la afirmación de que se deseaba desarrollar dentro del ámbito territorial capitalino a “ciudades” no tenía sustento en la Ley, ya que solamente se desconcentraron facultades y nunca intentó descentralizarlas, pero no se incluyó la configuración de tales “ciudades”, –como tampoco para las Delegaciones–, con personalidad jurídica diversa a la del propio Departamento.⁶⁸⁶

Las presiones políticas que tenía el gobierno como resultante de los movimientos sociales y estudiantiles del período gubernamental anterior, se limitaron en el ámbito capitalino, a la creación de las Juntas de Vecinos. Una relativa democratización de las funciones de administración de la ciudad, obligó a incorporar de alguna forma a los ciudadanos como entes vigilantes y opinantes de las decisiones trascendentales de la vida ciudadana.

El artículo 14 de esta ley, ordenó que en cada una de las Delegaciones se integrara una Junta, de acuerdo a su reglamentación específica, pero la Ley estableció que “en todo caso deberán figurar cuando menos cuatro mujeres y

⁶⁸² Artículo 9º de la ley.

⁶⁸³ Artículo 10 de la ley: “Las otras doce delegaciones siguieron siendo Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Alvaro Obregón, la Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, y Tláhuac”.

⁶⁸⁴ Artículo 12 de la ley.

⁶⁸⁵ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Tomo V, p. 207.

⁶⁸⁶ Para precisar las diferencias entre desconcentración y descentralización, se sugiere ver PÉREZ DE LEÓN, Enrique. *Adendum a la 15ª Ed. Notas de Derecho Constitucional Administrativo*. Porrúa, México, 1994, p. 225-227.

dos jóvenes, menores de 25 años”. Ello demuestra la consecuente influencia y deseo de consenso con los jóvenes, pero también los criterios rígidos de conducir la democracia, pues si las Juntas deberían ser representativas de los ciudadanos y de sus organizaciones, era insostenible garantizar esa integración predeterminada.

Además, dicho numeral no especificó la forma de la integración que deberían observar las Juntas, puesto que ello supuestamente se determinaría posteriormente por “el reglamento respectivo”. Sin embargo, la fracción II del artículo 16, adelantaba la verdadera intención de la Ley, puesto que afirmó: “Los miembros de las Juntas de Vecinos fungirán durante un período de tres años, y no podrán ser *designados* nuevamente para el período inmediato siguiente”.

El Diario de los Debates del Congreso de la Unión, reporta que cuando esta iniciativa de Ley fue sometida por el Poder Ejecutivo, a la discusión y aprobación del Legislativo, la presentó por la Cámara de Senadores, –como se acostumbraba entonces para garantizar que no se polemizara demasiado una propuesta–, pero que al llegar a la de Diputados, los Partidos de oposición la criticaron duramente por lo limitado del alcance de las figuras de las Juntas de Vecinos y del Consejo Consultivo.

Calificaron su integración de tímida y sin ánimo de lograr una transformación real en lo relativo al retorno de los habitantes a una verdadera democracia, por lo que demandaron que se estableciera en la misma ley, –y no en un posterior reglamento–, que dichos órganos se eligieran en votación popular y directa, puesto que de lo contrario se convertirían en “organismos de vida artificial y dóciles instrumentos de quien los designó directa o indirectamente”.⁶⁸⁷

El Partido Popular Socialista se manifestó en sentido similar al de Acción Nacional, pero agregó un argumento interesante que serviría años después de fundamento a muchas discusiones en posteriores reformas electorales para el Distrito Federal. Para la integración del Consejo Consultivo sugirió que además de los Presidentes de las Juntas de Vecinos que hubiesen sido electos

⁶⁸⁷ Voto particular de los diputados del Partido de Acción Nacional Ernesto Velasco Lafarga, Jorge Garabito Martínez, Magdalena Gutiérrez y Bernardo Bátiz Vázquez. *Diario de los debates de la cámara de diputados* año 1. tomo I. No. 52, diciembre 26, 1970. p. 35.

de manera democrática y en votación directa, se debería conformar con un representante de cada uno de los Partidos Políticos nacionales.⁶⁸⁸

Para ello propusieron que se modificara la redacción del texto de la iniciativa en lo relativo a la fracción V del artículo 15, que impedía a los dirigentes partidistas formar parte de las Juntas.⁶⁸⁹

Ninguna de las propuestas de reforma a la iniciativa presentadas por la oposición prosperaron, nunca se promulgó el reglamento para la integración de las Juntas, y no fue sino hasta el 23 de septiembre de 1974, –es decir casi cuatro años después–, en que se expidió por el entonces Regente Octavio Senties Gómez el Reglamento Interno del Consejo Consultivo del D.F., el cual de manera inexplicable dispuso en su artículo 7º que las Juntas de Vecinos quedaban integradas “como lo dispone la Ley Orgánica”, o sea, a falta de reglamento específico, sería de manera designada.⁶⁹⁰

En tal virtud, las Juntas de Vecinos se conformaron, designadamente, con un mínimo de veinte miembros que fungían tres años y debían de ser presididas por uno de sus integrantes electo para todo el período, en sesión ante la presencia del Delegado o su representante. Estos órganos tenían que sesionar cada mes y su presidente integraba, –junto con los de las otras Juntas delegacionales–, el Consejo Consultivo.⁶⁹¹

El Consejo Consultivo y las Juntas de Vecinos recibieron por virtud de esta Ley, una serie de atribuciones que intentaron hacerlos aparecer como de mayor peso político que los antecesores órganos, pero en el fondo, el artículo 26 los ubicaba en el mismo plano, pues rezaba “Las proposiciones, opiniones o dictámenes que emita el Consejo Consultivo o las Juntas de Vecinos, no obligarán en forma alguna al Jefe del Departamento del Distrito Federal ni a los Delegados”.

Sin embargo, podían informarse, proponer, sugerir, denunciar, opinar, participar en ceremonias cívicas, promover actividades de participación ciudadana, cooperar, recomendar, practicar visitas, sesionar solemnemente en recepciones de visitantes extranjeros y todas las demás que se consideraran

⁶⁸⁸ Voto particular de los diputados del P.P.S. Jorge Cruickshank García y Francisco Ortiz Mendoza. *Diario de los debates de la cámara de diputados* año 1. Tomo I. No. 53 diciembre 27, 1970 p. 23.

⁶⁸⁹ El texto de la iniciativa y después de la ley, estableció: “Artículo 15.- para ser miembro de una junta de vecinos se requiere: V.- No ser funcionario público, miembro activo del cuerpo de oficiales o jefes de las fuerzas armadas de la nación o de la judicatura, miembro directivo de algún partido político, ni ocupar un cargo de elección popular”.

⁶⁹⁰ Reglamento Interior del Consejo Consultivo del D.F. Asamblea Legislativa del D.F. Comisión de Ciencia Tecnología e Informática. INTERNET.

⁶⁹¹ Artículos 16 y 18 de la ley.

convenientes, para procurar que el Departamento del D.F. mejorara la calidad de sus servicios y actividades políticas.⁶⁹²

Las funciones de integrante de las Juntas de Vecinos y del Consejo Consultivo eran de carácter honorífico y por ende, no recibían remuneración alguna, aunque podían asesorarse por vía de honorarios de un cuerpo técnico.⁶⁹³ Ello ocasionó que los miembros de esos órganos al no recibir ningún ingreso por sus actividades, las descuidaran o bien se convirtieran en gestores de intereses dentro de sus respectivas áreas de influencia, a pesar de que la ley lo prohibió expresamente en los artículos 23 y 24 fracción XXI, y que se contemplaba incluso la posibilidad de destitución.

Esta situación no fue novedosa, sino que se vino arrastrando de prácticas de los anteriores Consejos, prueba de ello, es que el Dictamen de las Comisiones unidas del Departamento del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, Sección Administrativa de la Cámara de Diputados, asentó que la disposición de que los integrantes de las Juntas y del Consejo no podrían recabar fondos o solicitar cooperaciones por sus funciones, buscó erradicar “las prácticas viciosas que venían afectando el correcto ejercicio de las funciones públicas”.⁶⁹⁴

El Capítulo Cuarto de la Ley se refirió al “Gobierno del Distrito Federal”, cuando lo que regulaba era la organización interna del Departamento Administrativo. De manera desordenada se señaló la existencia de tres Secretarios Generales, los cuales no tenían una determinación específica de sus respectivas responsabilidades; el artículo 29 otorgaba la representación legal del Departamento al Jefe del mismo, quien lo podía delegar y se le concedió la facultad reglamentaria sobre asuntos locales.⁶⁹⁵

El artículo 34 creó, –como órgano auxiliar del Departamento–, una Comisión de Planeación Urbana, para integrar a expertos en las áreas de urbanismo, nombrados todos sus integrantes por el propio Regente.

La Comisión debería elaborar los planes y proyectos urbanísticos que permitieran la adecuada satisfacción de las necesidades de la Ciudad, y el mejor desarrollo de las actividades ciudadanas. Estos trabajos se deberían

⁶⁹² Para estudiar ampliamente las facultades del Consejo Consultivo, ver artículos 21, 24 y 25, así como el artículo 60. de su posterior reglamento interno y respecto a las juntas de vecinos, consultar los numerales 17 y 18.

⁶⁹³ Artículos 25 y 28 de la ley.

⁶⁹⁴ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año I. Tomo I. No. 52, Diciembre 26, 1970, p. 9.

⁶⁹⁵ Artículo 33 de la ley.

sujetar a un Plan Regulador, que la propia Comisión estaba encargada de implementar, tomando en cuenta a las Delegaciones, respetar los valores históricos, artísticos, monumentos plazas cívicas, y en general la fisonomía tradicional de las demarcaciones antiguas de la metrópoli.⁶⁹⁶

El numeral 36 de la Ley, relativo a “las Atribuciones”, (así decía el Capítulo Cuarto, sin especificar si seguía refiriéndose al Gobierno del D.F. o del Departamento), enlistaba setenta y tres atribuciones al Departamento del Distrito Federal, en materia administrativa, educativa, medico-asistencial, gubernativa, social, cívica, planificación, expropiaciones, formulación de iniciativas, policiales, impositivas de infracciones, financieras, hacendarias, estadísticas y de glosa, en materia laboral, reguladoras de tránsito, turísticas, etcétera

A su vez el artículo 37, a los Delegados se les señalaron treinta y cuatro atribuciones en sus respectivas jurisdicciones territoriales, pero su carácter desconcentrado se ratificaba por el propio apartado legal, dispuso que funciones eran “con base en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables y *previo acuerdo del Jefe del Departamento*. O sea, la propia ley antepuso la necesidad de un acuerdo administrativo del titular, respecto de las atribuciones que les señaló, que por otra parte, eran de relativa importancia y lejos de una auténtica responsabilidad.

Para el despacho de los asuntos administrativos, se estableció la creación de una Contraloría General y dieciocho Direcciones Generales.⁶⁹⁷

El artículo 41 de la Ley facultaba adicionalmente al Jefe del Departamento a crear o suprimir a las direcciones y dependencias, así como a adicionarles, modificarles o suprimirles facultades, previo acuerdo con el Presidente, y en un término de tres meses debía allegarle al propio Ejecutivo, el proyecto de reformas a la propia ley para que si lo estimase conveniente lo hiciera llegar al Congreso o bien, si transcurrido el plazo no lo hiciese, quedaría sin efecto las modificaciones o nombramientos.

⁶⁹⁶ Ver los artículos 76 a 80 de la ley.

⁶⁹⁷ El artículo 41 determinó que estas fueran: de tesorería; gobernación; servicios legales; trabajo y previsión social; servicios médicos; promoción de la habitación popular; abastos y mercados; acción cultural y social; acción deportiva; planeación; obras públicas; obras hidráulicas; aguas y saneamiento; servicios generales; policía y tránsito; instalaciones olímpicas; servicios administrativos; y relaciones públicas.

Después de dedicar el Capítulo Quinto a señalar las responsabilidades y atribuciones de las dependencias administrativas de la estructura orgánica del Departamento, el rubro siguiente se dedicó a los servicios públicos.

El artículo 65 de la norma en comento, definió al servicio público, valiéndose de la teoría administrativa como “la actividad organizada que se realiza conforme a disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer de continua, uniforme y regular, necesidades de carácter colectivo. La debida prestación de estos servicios es de interés público”.

El mismo numeral consideraba a la sola declaración constituía un servicio público *per sé*, por lo que el Ejecutivo podía declarar expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes indispensables para la prestación de un servicio público; concesionar la prestación de los servicios a particulares; crear órganos para su desarrollo, ya sea en forma paraestatal o mixta de participación particular.⁶⁹⁸

La descentralización total o parcial de la prestación de un servicio público debería hacerse mediante concurso público y de no haber oferentes, se podría hacer mediante determinación directa del Jefe o a través de un organismo paraestatal.

La expansión y modernización de la Ciudad se concibió que era necesario realizarla a través de la participación financiera de los particulares. Los artículos 71 y 72 de la ley delinearon todo un capítulo de especificaciones para regular el régimen de concesiones públicas.

El último Capítulo de la Ley Orgánica, era el destinado a regular el Patrimonio del Distrito Federal, intitulado “De los Bienes”. Los clasificó en bienes del dominio público, que eran aquellos destinados a los servicios públicos; los monumentos, históricos y artísticos, bienes e inmuebles construidos por el propio Departamento del Distrito Federal, obras de ornato; vías terrestres, calles, avenidas, canales zanjas, parques, etcétera, y demás bienes de interés general o de uso común; y los bienes del dominio privado que eran los demás no comprendidos en la primera categoría.

⁶⁹⁸ Artículos 65, 66 y 67 de la ley.

Al patrimonio del Distrito Federal, se le protegió con el carácter de inembargables y a los del dominio público, como imprescriptibles e inalienables y susceptibles de recuperación administrativa.

La Ley Orgánica entró en vigor, en virtud a lo dispuesto por el Artículo Primero Transitorio el mismo día de su publicación y fue refrendada, entre otras autoridades, por el entonces Regente, Alfonso Martínez Domínguez.

El 29 de diciembre de 1971, es decir un año después, se autorizó por el Congreso la primera reforma a la Ley Orgánica, en sus artículos 3 y 31, con el propósito de ampliar un Secretario denominado "D", repitiendo la inexactitud del artículo reformado, pues nunca se aclaró qué facultades y responsabilidades tendrían todos ellos. La ley exigió solamente que uno de los Secretarios fuese licenciado en Derecho, como tradicionalmente lo había estipulado la legislación capitalina y que en caso de ausencia del Jefe del Departamento lo sustituiría el Secretario "A" y los propios de éste las cubriría el "B", y así sucesivamente.⁶⁹⁹

Al año siguiente, el Diario Oficial de la Federación del sábado 30 de diciembre de 1972, publicó la segunda reforma a 22 artículos de la Ley Orgánica.

En primer término, corrige las inexactitudes en cuanto a las facultades de los Secretarios de Gobierno, eliminando a dos de ellos, (otro aparte del que recientemente se había nombrado en virtud de la reforma de 1971), y denomina a los restantes como de Gobierno y el otro, de Obras y Servicios.⁷⁰⁰

El artículo 10 modificado, reordenó en sentido alfabético a las Delegaciones y dijo que "el Distrito Federal o Ciudad de México" se dividía de esa manera, de acuerdo a sus características geográficas, históricas, demográficas sociales y económicas. El término Ciudad de México reapareció en la reglamentación capitalina como resultado del reconocimiento del grave error que representó lo injusto del tratamiento de carácter administrativista, que originó su notable ausencia de la terminología legal.

Sin embargo, Felipe Tena Ramírez considera como incorrecto y confuso esta equiparación entre Ciudad de México y Distrito Federal, pues sostiene "El Distrito Federal no es una ciudad, sino entidad federativa, que

⁶⁹⁹ Diario Oficial de la Federación del viernes 31 de diciembre de 1971, p. 8.

⁷⁰⁰ Artículo 3º del Decreto p. 51.

topográficamente no coincide con el perímetro urbano de la ciudad de México y que políticamente corresponde a la residencia y jurisdicción de los poderes Federales, independientemente del centro urbano donde se asienten. Cosa distinta ocurrió bajo la vigencia de la Constitución de 24, cuando expresamente fue señalada la ciudad de México como residencia de los Supremos Poderes de la Federación, con el radio que al efecto se le fijó según hemos visto”.⁷⁰¹

Además de que la descripción que el artículo 11 reformado hizo de los límites de las Delegaciones buscando actualizar los nombres de calles y puntos de referencia, en el fondo al intercalar por orden alfabético a las cuatro nuevas Demarcaciones, se diluyó la anterior idea de Ciudad de México circunscrita sólo a cuatro de ellas, para ampliar el concepto a todas las diez y seis Delegaciones.

El nuevo artículo 29, dispuso que las ausencias del Jefe del Departamento las cubriría el Secretario de Gobierno, quien de acuerdo a la tradición, debería ser licenciado en Derecho.

El artículo 41 modificó la estructura orgánica del Departamento de nueve Direcciones Generales. La de Gobernación se transformó en Jurídica y de Gobierno; la de Servicios Legales desapareció por la de Servicios Sociales; la de Promoción de la Habitación Popular cambio de nombre para intitularse simplemente de Habitación Popular; desapareció la de Abastos y Mercados y en su lugar se creó la de Ingeniería de Tránsito y Transportes; Acción Cultural y Social dejó de funcionar y la sustituyó la de Servicios Urbanos; Acción Deportiva igualmente desaparece y se constituye la de Planeación y Estudios Económicos; la de Planeación cambia de denominación por Planificación; Servicios Generales deja su lugar a la de Organización y Métodos; y por último, la de Instalaciones Olímpicas fue sustituida por la de Información y Análisis Estadístico. El nuevo perfil de las dependencias de reciente creación son de una clara orientación administrativista, buscando eficientar la toma de decisiones técnicas para la Ciudad.⁷⁰²

La tendencia del gobierno echeverriísta quedó demostrada con la constitución de la Procuraduría de las Colonias Populares, como órgano encargado de proponer y ejecutar las políticas de regularización de colonias y zonas populares.⁷⁰³

⁷⁰¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1983, p. 193 y 194.

⁷⁰² Para el análisis de las nuevas facultades específicas de cada una de las Dependencias, ver los artículos 41, 42, 45, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 57, y 59 de las reformas.

⁷⁰³ Artículos 41 y 62 de las reformas.

El crecimiento expansivo de la Ciudad se realizó fundamentalmente a través de la invasión y la venta de predios rurales que no tenían una vocación legal para destinarlos a fines urbanos. Las reformas de 1972 comprendieron medidas para cuidar el patrimonio del Distrito Federal, como las que estableció el nuevo artículo 89 que a la letra decía “El Departamento del Distrito Federal podrá ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de los bienes incorporados al dominio público del propio Departamento, así como a remover cualquier obstáculo natural o artificial que impida o estorbe su uso o destino”.

Esto en otras palabras significó una autorización jurídica para poder llevar a cabo desalojos de inmuebles propiedad de la Ciudad en forma expedita, ante la presión social de partidos y líderes que encontraron en la vivienda su mejor bandera política y frente a la realidad de lo dilatado que resultaba la acción del Poder Judicial, que hacía imposible la recuperación en términos prácticos, pues cuando las sentencias se obtenían, los asentamientos humanos ya estaban consolidados.

La última reforma a la ley de 1970 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Octubre de 1976, la cual fue promulgada siete días antes, para adicionar una facultad al Departamento del Distrito Federal en materia de administración de reclusorios, lo cual se desarrollaría por la Comisión Técnica de Reclusorios, dependiente del propio Jefe del Departamento de manera directa.

Luis Echeverría intentó siempre deslindarse de los acontecimientos de 1968 en que fungió como Secretario de Gobernación y aparentó abrir nuevos espacios para la participación democrática, –sobre todo para los jóvenes–, pero de forma muy limitada. El 10 de junio de 1970 se volvió a escenificar otra represión a una marcha estudiantil, –la primera que se organizaba en su sexenio–, supuestamente por personal paramilitar que pertenecía al Departamento del Distrito Federal, conocido después como “los Halcones”, que se le imputó responsablemente a Alfonso Martínez Domínguez y ocasionó su relevo por Octavio Sentíes Gómez, quien terminaría el sexenio. Martínez Domínguez siempre ha negado su participación y responsabilidad en los penosos hechos y la transfiere directamente al Presidente Echeverría.

En su primer Informe de Gobierno, el 1º de septiembre de 1971, el tono de la interpretación respecto del origen de los problemas estudiantiles en la

capital, no varió al que se utilizó por Díaz Ordáz, puesto que de manera idéntica se les interpretó como una intervención de fuerzas oscuras venidas del exterior.

Algunos párrafos del Informe reflejan su pensamiento y explican sus interpretaciones:

“Durante los últimos meses se ha registrado principalmente en la ciudad de México, una serie de atracos a mano armada, que parecen corresponder a un plan deliberado para alterar la paz social. Las instituciones de seguridad pública han aprehendido en varios casos a los delincuentes y han descubierto su frecuente vinculación con movimientos clandestinos, originados en el extranjero, sobre cuya existencia y eventuales peligros estoy obligado a advertir claramente al país...

Han quedado en libertad, bajo protesta o por desistimiento del Ministerio Público, la mayor parte de quienes estaban sujetos a procesos penales por la comisión de diversos delitos durante los disturbios de 1968.

El 10 de junio, un grupo numeroso de personas –compuesto en su mayor parte por estudiantes– iniciaba una manifestación en las calles de la ciudad de México, que fue disuelta por grupos de choque armados.

La agresión ejercida contra los manifestantes y algunos periodistas nacionales y extranjeros que se encontraban en el lugar de los acontecimientos cumpliendo con su deber de informar, tuvo como trágica consecuencia algunas decenas de heridos y varias personas muertas.

Estos hechos merecieron la condena de todos los sectores y –muy especialmente– de quienes debemos velar por la tranquilidad pública y la seguridad de los ciudadanos...

En la oportunidad reprobamos, categóricamente, los sucesos del 10 de junio. Ante la representación nacional, reiteramos hoy al pueblo de México que habremos de mantener la autoridad legal de

los poderes democráticamente constituidos y la fuerza moral de su investidura”.⁷⁰⁴

A cambio, tiempo después puso en práctica una Reforma Política para aumentar los Diputados de Partido, reducir la edad de elegibilidad de los mismos a 21 años y para los Senadores a treinta años, “franqueando el camino para que las nuevas generaciones compartan el poder público”.⁷⁰⁵

Respecto a la problemática urbana de la Ciudad, desde su primer mensaje quedó claro que sus esfuerzos se dirigirían hacia la eterna paradoja capitalina: luchar contra el agua y luchar por el agua. El drenaje, la dotación de agua potable y además, los variados conceptos de la habitación popular. En 1971 se inició con una inversión de 954 millones de pesos la construcción del Drenaje Profundo, la cual se concluyó en junio de 1975, considerada por el propio Echeverría como una de las obras más importantes del siglo y del mundo, que comprendió un túnel de 60 kilómetros de longitud que permitió la expulsión de las aguas pluviales y negras que históricamente amenazaron a la ciudad con inundarla, con un costo final que superó los cinco mil millones de pesos.⁷⁰⁶

Asimismo, se puso en operación la Planta de Aguas Residuales del Cerro de la Estrella en Iztapalapa, que produjo un caudal de 2,000 litros por segundo, los cuales se utilizaron para riego de la zona agrícola de Tláhuac y Xochimilco, así como para mantener el nivel de los canales turísticos de la última demarcación.⁷⁰⁷ Para 1974 el caudal de agua potable de la Ciudad de México se incrementó de 35 a 40 metros cúbicos por segundo y la red de servicio se amplió a 210 colonias populares.⁷⁰⁸

Durante el mandato echeverriista, se inició también la construcción del Circuito Interior;⁷⁰⁹ la ampliación de la Línea 1 del Metro, de Tacubaya a Observatorio;⁷¹⁰ la planta procesadora de basura de San Juan de Aragón;⁷¹¹ se puso en servicio el primer Centro de Recepción del Consejo Tutelar del

⁷⁰⁴ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 203-205.

⁷⁰⁵ *Ibidem* p. 245.

⁷⁰⁶ *Ciudad de México, Planta de tratamiento de aguas residuales Cerro de la estrella*. Folleto editado por el Departamento del Distrito Federal, Secretaría General de Obras, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica. p. 208, 343 y 403.

⁷⁰⁷ *Ibidem*

⁷⁰⁸ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 343.

⁷⁰⁹ LEON PORTILLA, Miguel. Op. cit. p. 62.

⁷¹⁰ C.D. Rom *Cronología del Gobierno del Distrito Federal*. Asamblea de Representantes del D.F. Comisión de Ciencia y Tecnología. México, 1994.

⁷¹¹ LEON PORTILLA, Miguel. Op. cit. p. 343.

D.F.;⁷¹² se construyeron los edificios que albergaron las Delegaciones de Azcapotzalco, Coyoacán, Cuauhtémoc, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco y Xochimilco;⁷¹³ se construyeron instalaciones de la Universidad Autónoma Metropolitana y del Colegio de México;⁷¹⁴ comenzó la construcción de la Central de Abastos en 865 hectáreas expropiadas a los ejidatarios de Iztapalapa,⁷¹⁵ se reubicó a la escultura de la “Diana Cazadora” con motivo de las obras del Circuito Interior,⁷¹⁶ entre otras obras públicas, por citar sólo las más destacadas.

En materia habitacional, se atacó el problema con diversas instituciones como INDECO, CORETT, FIDEURBE, la Procuraduría de Colonias Populares y la Dirección de Habitación Popular, que en muchos aspectos crearon duplicidad de funciones y confusión, pues la magnitud de las metas nunca quedó precisada. “Se habló indistintamente de que 6 millones de personas vivían en predios irregulares, de 514 colonias ilegales sujetas a regularización, y hasta de 3 400 hectáreas del Distrito Federal sin regularizar. Además, no sólo había que regularizar asentamientos espontáneos sino que también requerían de regularización 100 mil edificios ya en funcionamiento y propiedad del gobierno”.⁷¹⁷

El problema de las invasiones ilegales y el crecimiento explosivo de la Ciudad, se había extendido durante este mandato a dos aspectos adicionales: el cambio de la vocación del uso del suelo agrícola de los ejidos del D.F. y la conurbación de colonias creadas en municipios colindantes del Estado de México.

Respecto del primer tema, en 1972, los ejidos de Gustavo A. Madero estaban ocupados por asentamientos irregulares en un 60%; los de Álvaro Obregón un 59%; Iztapalapa, 51%; Azcapotzalco, 27%; Magdalena Contreras, 21%; Coyoacán, 16%; Tláhuac, 15%; Tlalpan, 7%; y Cuajimalpa sólo en un 3%.⁷¹⁸

La acción de las instituciones creadas para el combate del problema, ocasionaron que el crecimiento se desbordara hacia los municipios del Estado

⁷¹² *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 369.

⁷¹³ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 403.

⁷¹⁴ *Ibidem* p. 457.

⁷¹⁵ *Ibidem* p. 477.

⁷¹⁶ *Imagen de la Gran Capital. Enciclopedia de México*, S.A. de C.V. México, 1985, p. 207.

⁷¹⁷ MORENO TOSCANO, Alejandra. *México, hoy*. Siglo XXI. 6ª Ed, México, 1982, p. 165. También ver datos del informe presidencial de Luis Echeverría Álvarez, del año de 1973. *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 305.

⁷¹⁸ MORENO TOSCANO, Alejandra. Op. cit. p. 163.

de México, “estos municipios, invadidos por la zona metropolitana, de tener 308 mil habitantes en 1960 pasaron a concentrar cerca de 2 millones en 1970”.⁷¹⁹

Por último, la Suprema Corte, en 1974 produjo una tesis jurisprudencial que aclaró que no debía confundirse al Distrito Federal con la Federación, por más que en aquel se constituya el lugar de residencia de los poderes federales y aunque su administración, dirección y gobierno los ejerciera la propia Federación. “El Distrito Federal es parte integrante de la Federación, es decir, que no es la Federación misma, y si bien el Congreso de la Unión emite las leyes que lo rigen, éstos no tienen aplicación en toda la República, como tampoco tienen jurisdicción en todo ese ámbito sus autoridades administrativas y sus tribunales carecen de competencia para conocer de asuntos que no corresponde a la localidad. Amparo en revisión 4149/74. Lago de Guadalupe Unidades Vecinales “B” y “C”, S.A. de C.V. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Santiago Rodríguez Roldán”.⁷²⁰

5.5 LA ÚLTIMA LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1978.

Dentro de una etapa de severas fluctuaciones financieras y después del llamado “Desarrollo Compartido”, y proponiendo una “Alianza para el Desarrollo”, programas que se caracterizaron por fuertes devaluaciones monetarias que iniciaron desde el primer año del gobierno echeverriísta, asumió la Presidencia de la República el Lic. José López Portillo, después de una campaña política sin adversario alguno, pues el Partido de Acción Nacional no pudo unificar internamente sus cuadros y el Partido Popular Socialista y el Auténtico de la Revolución Mexicana, se sumaron a su candidatura, lo que da una idea de la debilidad institucional y sistémica de los Partidos de Oposición en México en esa época.

Sin las presiones propias de una contienda electoral, López Portillo incentivó una nueva Reforma Política para fortalecer la vida democrática nacional y dentro de estos parámetros inició una reforma constitucional a la base 2ª de la fracción VI del Artículo 73, que se publicó en el Diario Oficial

⁷¹⁹ Ibídem p. 163.

⁷²⁰ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *El Federalismo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C. Estudios Históricos, Núm. 53, UNAM, México, 1995, p. 689.

de la Federación el 6 de diciembre de 1977,⁷²¹ y un año después, la abrogación de la Ley Orgánica de 1970 y sus reformas así como la aprobación de una nueva, la cual se promulgó el 27 de diciembre de 1978, siendo refrendada por el entonces Jefe del Departamento, Carlos Hank González.

El artículo 1º de la Ley, ratificó lo que todas sus antecesoras desde 1928 habían establecido, en el sentido de que el Presidente de la República tenía a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercía a través del Jefe del D.D.F, a quien podía nombrar y remover libremente. Los seis años del gobierno lopezportillista desempeñó el cargo el Profesor Carlos Hank González.

El Departamento del Distrito Federal, siguió siendo considerado como una dependencia administrativa y ello se ratificó en el artículo 5o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁷²² que se expidió meses después durante el gobierno lopezportillista, como una excepción a la regla que lo hizo ser siempre un órgano anómalo y diferente al resto de las demás entidades que administrativamente auxiliaban al Presidente, pues a “diferencia de los demás Departamentos Administrativos no tiene a su cargo asuntos generales del país, sino locales del Distrito Federal”.⁷²³

La estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal, se modificó para crear esta vez, una Secretaría General de Gobierno “A”, otra de Gobierno “B”, una más de Obras y Servicios, una Oficialía Mayor; la Tesorería; la Contraloría General; 17 Direcciones Generales; las mismas 16 Delegaciones y cinco órganos administrativos desconcentrados: Almacenes para los Trabajadores, Comisión de Desarrollo Urbano del D.F., la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, el Servicio Público de Boletaje Electrónico y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del D.F.⁷²⁴

El artículo 5º refrendó la facultad legislativa para el Distrito Federal al Congreso de la Unión; el 6º, la función judicial a cargo de los Tribunales de Justicia del D.F., en materia del fuero común; el 7º, la función jurisdiccional administrativa seguiría al cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; el 8º, lo relativo a la materia laboral en favor de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y el 9º, que el ministerio público seguiría

⁷²¹ *Derechos del Pueblo Mexicano.- México a través de sus Constituciones.* Tomo VIII. Artículos 73-81. Cámara de diputados. 4a. Ed IV legislatura. 1994. Miguel Angel Porrúa, p. 646.

⁷²² RUIZ MASSIEU, Armando. *El Gabinete en México, Revisión Histórica y Propuestas de Discusión.* Océano de México, S.A., 1ª Ed, México, 1996, p. 110-114.

⁷²³ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano.* Porrúa, S.A. 20ª Ed, México, 1984, p. 312-315.

⁷²⁴ Ver artículos 3º, 4º y 14 de la Ley Orgánica del D.D.F.

estando al cargo de un Procurador General, nombrado también por el Presidente.

Todos los altos funcionarios del Departamento del Distrito Federal siguieron, por mandato del artículo 10 de la Ley, siendo nombrados por el Presidente de la República, y sólo mediante acuerdo con el Jefe del Departamento podían éstos delegar atribuciones a sus subordinados.⁷²⁵

La materia territorial, no varió en nada respecto de la anterior ley de 1979, se ratificaron los límites que desde 1898 se señalaron a la Entidad y se ratificaron las 16 Delegaciones ya existentes, aunque esta vez sí se precisó su carácter de órganos desconcentrados en el numeral 15, estableciendo que los Delegados no podrían ejercer las atribuciones de los órganos de la administración centralizada, pero la desconcentración de sus facultades sería “general y garantizará la autonomía de su ejercicio”. Nueva imprecisión teórica, pues la desconcentración no constituye la configuración de la autonomía sino precisamente lo contrario, el establecimiento de una relación de jerarquía, entendiéndose “como una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la Administración Pública Federal”.⁷²⁶

El Capítulo II intitulado “de la Organización del Departamento del Distrito Federal, dispuso para la administración pública centralizada, una nueva modalidad para clasificar las atribuciones del despacho de los asuntos, en grandes rubros. El artículo 17, fijó lo relacionado a Gobierno; el 18, a su vez, los de materia jurídica y administrativa; el 19, lo relativo a Hacienda; el 20, los asuntos en materia de Obras y Servicios; y por último, el artículo 21, los correspondientes al área Social y Económica.

Los Servicios Públicos se definieron de manera casi idéntica como la anterior Ley en el Capítulo III, tanto los prestados en forma directa como los concesionados.⁷²⁷ Asimismo, el Capítulo IV, relativo al Patrimonio del Departamento, reprodujo también de manera muy similar las normas para clasificar, preservar, enajenar y administrar los bienes que integran la propiedad patrimonial del Distrito Federal.⁷²⁸

⁷²⁵ Artículo 12 de la ley.

⁷²⁶ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 12ª Ed. Porrúa, p. 171 y 172.

⁷²⁷ Ver los artículos 22 a 31 de la ley.

⁷²⁸ Ver artículos 32 a 43 de la misma.

La verdadera novedad legislativa la representó el Capítulo referente a *los Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana*. Recogiendo algunas de las propuestas de la oposición vertidas durante la discusión de la Ley de 1970, se integraron las Juntas de Vecinos por elección popular.

Aunque no se llegó a establecer en el artículo 45 de la Ley, la palabra “elección”, se determinó que en cada manzana del Distrito Federal se designaría “de manera directa” a un Jefe de Manzana; en cada colonia, barrio pueblo o unidad habitacional, éstos integrarían la Asociación de Residentes, (no se disponía en el texto de la Ley, que se tendría que elegir a un Presidente de Asociación); de manera ascendente, las Asociaciones de Residentes integraban la Junta de Vecinos Delegacional, (otra vez se omite que se debería votar para seleccionar al Presidente de la Junta); y los ahora sí mencionados Presidentes de las Juntas, integraban a su vez al Consejo Consultivo.

Aunque de manera tímida y evadiendo mencionar los procesos electorales de carácter vecinal claramente, se llevaron cabo los primeros procesos de votación en el Distrito Federal, desde 1928, a mediados del sexenio y constituyó un avance irreversible dentro de un nuevo intento por democratizar la vida política de la Ciudad.

Las facultades de las Juntas de Vecinos y del Consejo Consultivo que esta Ley contempló fueron substancialmente las mismas que las que se consideraban en la anterior de 1970.⁷²⁹

Se abrió un Capítulo nuevo en la vida reglamentaria del Distrito Federal, correspondiente a la Participación Política de los Ciudadanos. El artículo 52 estableció como derechos de los ciudadanos residentes en el D.F., tres rubros:

- I. Los que les confiere la Constitución y demás leyes y reglamentos aplicables.
- II. Emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos, sujetos al referéndum en los términos de esta Ley; y
- III. Otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos en los términos de esta Ley.

⁷²⁹ Artículos 47 a 51 de la ley.

La reforma constitucional de 1977, estableció la posibilidad legal de abrir las vías del referéndum y la iniciativa popular sobre leyes y reglamentos relativos al Distrito Federal a la ciudadanía capitalina y aunque de igual manera la Ley Orgánica los recogió y amplió su conceptualización, la reglamentación específica no tuvo verificativo y por ende, su aplicación jamás se puso en práctica.⁷³⁰

El artículo 53 de la Ley de 1978, definió al referéndum como un método de integración indirecta de la voluntad ciudadana capitalina, en “la formación, modificación, derogación, o abrogación de ordenación legales y reglamentos relativos al D.F.” Para poder proceder legalmente a convocarlo, la Ley concedió derecho de iniciativa, exclusivamente al Presidente de la República y al Congreso de la Unión, a través de sus Cámaras de Diputados, cuando lo pidiera la tercera parte de sus integrantes, o porque la apoyasen la mitad de los Senadores. En el caso del referéndum para reglamentos, la facultad estaba exclusivamente reservada al titular del Ejecutivo.⁷³¹

A su vez, la Ley estableció la iniciativa popular como un instrumento de participación directa de los ciudadanos del D.F., para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos, cuando fehacientemente una iniciativa se apoyara por 100,000 ciudadanos, debiendo éstos integrarse con vecinos de las 16 Delegaciones, y por lo menos 5,000 de ellos habitar en cada una de éstas.⁷³²

El artículo 58 de la Ley determinó que el referéndum era obligatorio usarlo cuando los ordenamientos o reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, tuvieran efectos que afectaran a la totalidad de los habitantes del D.F. y correspondieran a la necesidad de atender cuestiones de carácter social y general, y facultativo en otros casos en que se considerara conveniente.

Diego Valadés considera de una gran trascendencia al referéndum –y lo distingue del plebiscito, por el hecho de estar el primero destinado a cuestiones de carácter político– y por instituir cauces de participación directa y de democracia representativa. “No se puede establecer, por supuesto, que la

⁷³⁰ El texto de la base 2ª reformado en 1977, estableció: “los ordenamientos legales y reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1985. p. 170.

⁷³¹ Artículos 54 y 57 de la ley.

⁷³² Artículo 55 de la ley.

ciudadanía de una localidad o de un país esté capacitada para legislar sobre aquellos aspectos técnicos sobre los que, incluso, los órganos constituidos del poder carecen de información adecuada; pero lo que sí se puede afirmar es que las líneas generales de la legislación son susceptibles de conocimiento por parte de la ciudadanía y que de ahí pueden resultar criterios fundamentales para que los técnicos en cada materia den forma a lo que constituya una decisión política colectivamente adoptada”.⁷³³

Aunque ambos procedimientos constituyeron mecanismos de gran importancia teórica y su observancia –en el caso del referéndum–, suponía la Ley, sólo podía ser exceptuada a solicitud de cualquiera de los dos Poderes, cuando fundadamente se justificara en razones de orden político, económico o social, o cuando se tratara de asuntos referentes a cuestiones de carácter hacendario o fiscal, la verdad es que todo el Capítulo VI de la Ley Orgánica fue siempre letra muerta, pues nunca llegó a ser aplicado.

La falta de opciones políticas organizadas había sido la causa que, a nuestro punto de vista, motivó la inexistencia de participación ciudadana y política en las tareas gubernamentales en la Capital. El enorme desarrollo producto de la inversión pública; la conformación de un núcleo social en permanente creación que no llegaba a consolidarse como unidad sociológica; la satisfacción de las necesidades urbanas sin planeación, pero con eficacia; la debilidad partidista de oposición en el ámbito nacional, etcétera, son sólo algunas de las causas que determinaron el letargo participativo.

La falta de solidez en la organización de los Partidos de oposición que quedó manifiesta en la ausencia de candidatos que se enfrentaran en la contienda presidencial a López Portillo, preocupó más al gobierno que a nadie. La represión que recibieron los movimientos políticos de inconformidad y de protesta, durante los últimos tres mandatos presidenciales, habían motivado, –además de la inacción partidaria–, una corriente de subversión violenta, que puso en riesgo la estabilidad social, por lo que se decidió llevar a cabo una nueva Reforma Política para abrir nuevos cauces de participación e inclusión de las opiniones minoritarias a los asuntos públicos y para conducirla se le encomendó a un político de pensamiento avanzado: Jesús Reyes Heróles.

⁷³³ VALADÉS, Diego. *La Constitución Reformada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1ª Ed, México, 1987, p. 271, 273, 275 y 276.

López Portillo en su primer mensaje informativo presidencial definió a la Reforma Política, como un instrumento que buscaba fortalecer a la sociedad, alcanzar nuevos consensos, “desterrar abusos y cambiar usos y permitir que grupos desde la disidencia arribaran a la participación política institucional.”⁷³⁴

Con la Reforma se creó un sistema electoral mixto, con dominante mayoritario, que incorporó a 100 diputados de representación proporcional provenientes de listas partidarias y 300 diputados de mayoría relativa.

Aunque México había venido siendo un país con participación partidista múltiple, la verdad que el único Partido de oposición consolidado era el de Acción Nacional. La proscripción que internacionalmente en el mundo occidental tuvieron los Partidos de filiación Comunista, en México no había habido excepción, y el espectro centro-izquierda lo cubría desde 1929 el Partido Revolucionario Institucional, proveniente de dos anteriores transformaciones del original Partido Nacional Revolucionario, que nació en esa fecha bajo el impulso de Plutarco Elías Calles, después de la desaparición violenta de Obregón, y del Partido de la Revolución Mexicana, que tuvo vigencia durante el lapso comprendido entre 1938 y 1946.

Los otros dos Partidos con presencia nacional, –pero marginal–, eran el Popular Socialista, creado por Vicente Lombardo Toledano y el Auténtico de la Revolución Mexicana, conformado por viejos militares, al desaparecer del P.R.I. el sector militar como parte integrante de sus cuadros.

Producto de la apertura política, en 1979, el Presidente en su informe saludó la presencia de tres nuevos Partidos que recién habían obtenido su registro legal: el Socialista de los Trabajadores, el Comunista Mexicano, –que dejaba así muchos años de clandestinaje–, y el Demócrata Mexicano.⁷³⁵ Así, México abandonaba la presión estadounidense de mantener un sistema bipartidista, a su semejanza, para entrar de lleno al Pluripartidismo.

Diego Valadés considera que una Reforma Política tiene como objetivo fortalecer al Poder mediante la participación de un amplio número de individuos y agrupaciones. No se trata de dividir el Poder ni de diluir responsabilidades, “sino de comprometer con los destinos del poder, incluso a sus impugnadores”.⁷³⁶

⁷³⁴ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 543.

⁷³⁵ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 606.

⁷³⁶ VALADÉS, Diego. *Constitución Política*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1987. 1ª Ed, p. 262 y 264.

La apertura intentó ser amplia, pues incluyó la conformación de una nueva legislación, nuevos órganos electorales y un padrón electoral actualizado casa por casa, que para finales de agosto incluía a más de 27 millones de ciudadanos.⁷³⁷ Las manifestaciones públicas se convirtieron en un símbolo de la conquista de espacios y como principal instrumento de protesta, López Portillo anunció expresamente en su informe de 1980, que de 1976 a esa fecha en que se había desarrollado más de dos mil trescientas manifestaciones, en ejercicio del derecho de reunión, eran un acto de expresión de inquietudes, propuestas y desacuerdos, que el gobierno ahora veía con plena normalidad.⁷³⁸

La democratización de la Ciudad de México, se circunscribió a la elección directa, –como se venía exigiendo desde la Ley de 1970–, de los órganos de representación vecinal. Tanto el Consejo Consultivo, como las Juntas de Vecinos, no eran concebidos como órganos de gobierno ni tenían facultades ejecutivas, legislativas ni sus resoluciones tuvieron efectos vinculatorios de parte de las autoridades de la administración. Serra Rojas, los definió: “Serán órganos de colaboración ciudadana del Jefe del Departamento y de los Delegados, respectivamente”, y no de representación de la voluntad de los vecinos.⁷³⁹

En materia social, la concepción política que la Ley de 1978 dio al Distrito Federal, fue todavía totalmente administrativista y quedó al cargo del propio Departamento la promoción y fomento de actividades cívicas, sociales, culturales y recreativas,⁷⁴⁰ con una participación muy marginal de parte de las organizaciones vecinales, a las cuales se les concibió con exclusión de participación de carácter partidista. Para 1980 se informó que después de los comicios, habían quedado integrados 30 mil 654 comités de manzana, en igual número de circunscripciones mínimas en que zonalmente se concibió a la organización básica.⁷⁴¹

El Distrito Federal siguió siendo la caja de resonancia de los problemas nacionales, en él “se perciben de manera muy clara los problemas y los desequilibrios que nuestra estructura social aún padece en materia de empleo y servicios públicos, problemas todos que desafían la inteligencia, la

⁷³⁷ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984. Op. cit. p. 684.*

⁷³⁸ *Ibidem*, p. 597 y 643.

⁷³⁹ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Porrúa, S.A., México, 1976, 7ª Ed. Tomo I, p. 550 y 551.

⁷⁴⁰ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *El Estado Empresario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G. Estudios Doctrinales 75. UNAM, O. 174 Y 175.

⁷⁴¹ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984. Op. cit. p. 671.*

imaginación creadora y capacidad organizativa tanto del Poder Público o del pueblo capitalino”,⁷⁴² declaró el 1º de septiembre de 1977 el Presidente al realizar un diagnóstico de como recibía al País, y lo que sería su programa de gobierno para la Ciudad.

“Los precios subían, en un mes, lo que en otro tiempo aumentaban en un año. La deuda pública se había elevado casi cinco veces en un sexenio. La balanza comercial desproporcionada, había alcanzado un déficit cercano a los mil millones de dólares en 1975 y se iba a aproximar a los 3 mil en el año que estaba por concluir”.⁷⁴³

Para una ciudad que se estimaba crecía diariamente con el arribo de mil inmigrantes,⁷⁴⁴ el llamado Plan Nacional de Desarrollo Urbano le señalaba, —además de procurar la descentralización territorial de aquellas dependencias que no justificaban su ubicación dentro de su seno—, y de las consabidas prioridades históricas de carácter hidráulico, a la vialidad, el transporte y la regularización de colonias populares, como sus necesidades más ingentes.

La prolongación del Sistema de Transporte Colectivo “Metro”, en la línea 3, que permitió alcanzar en 1980 una longitud de 53.8 kilómetros con 57 estaciones, y para 1981, tres kilómetros más, sin aumentar los precios a los usuarios, transportaba a más de 3 millones de pasajeros diarios, constituyó una de las acciones prioritarias.⁷⁴⁵

Se creó el llamado Plan Rector de la Vialidad y Transporte del D.F., que incluyó la construcción de los llamados “Ejes Viales”. Al defenderlos por la oposición ciudadana presentada contra su concepción y construcción, el Presidente los conceptualizó: “no son calles anchas, sino arterias de una red para conectar distintas zonas del área metropolitana”,⁷⁴⁶ la prolongación del Anillo Periférico y del Circuito Interior; la construcción de estacionamientos; etcétera

Para “dar certidumbre jurídica y revitalizar la vida urbana”,⁷⁴⁷ se incentivó una titulación masiva de predios, pues se calculó que para 1976, la

⁷⁴² *Ibidem*, p. 557.

⁷⁴³ *Ibidem* p. 565.

⁷⁴⁴ *Idem* p. 582.

⁷⁴⁵ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 558,671 Y 704.

⁷⁴⁶ *Ibidem*, p. 634 y 635.

⁷⁴⁷ *Ibidem* p. 672

mitad de los predios del Distrito Federal estaban sin registrar y en materia de vivienda se dotó de casa a más de 34 mil familias.⁷⁴⁸

En cuanto al drenaje, se aumentaron en ese sexenio más de cien kilómetros del Drenaje profundo,⁷⁴⁹ y en agua potable, se continuó trayéndola del sistema que inició su construcción en 1976 de la lejana Cuenca de Cutzamala,⁷⁵⁰ y se incrementó en casi 800 kilómetros la red secundaria y la primaria en más de 17, con lo que se informó quedaron beneficiadas casi un millón y medio de personas.⁷⁵¹

En 1978, con el hallazgo de la Coyolxauhqui y las ruinas del Templo Mayor, se creó el programa del Centro Histórico, en una superficie de 6 kilómetros cuadrados en el corazón de la Ciudad;⁷⁵² en 1980 se inauguró la Fuente de la Cibeles, donada por el Ayuntamiento de Madrid;⁷⁵³ y en 1982 se puso en marcha la Central de Abastos.

Además, se comenzó con el concepto ecológico de la imperiosa necesidad de plantar y reforestar la ciudad y se sembraron 65 millones de árboles; se comenzaron a erradicar tiraderos a cielo abierto; se aumentó un 31% la capacidad construida de escuelas y se reconstruyeron 310 edificios del Centro Histórico y de los correspondientes a San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Milpa Alta y Xochimilco.⁷⁵⁴

Como casi siempre sucedió, diciembre de 1983 dio origen a la primera de las Reformas de la Ley de 1978, recién iniciado mandato del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado. Mediante Decreto fechado el 28 de noviembre de ese año, refrendado por el C.P. Ramón Aguirre Velázquez, Regente de la Ciudad.⁷⁵⁵

Las Reformas a los artículos 3º, 4º, 10, 11, 12, 16, párrafo primero, 17 fracciones I, IV, XXI, 18 fracción IV, 19 fracciones II, III, V, y XIX, 20 fracciones I, II XIV, y XV, 21 fracciones II, IX, X, y XI y 39 párrafo segundo de la Ley Orgánica, se fundaron en una reorganización administrativa profunda, consistente en la creación del primer Reglamento Interno y la

⁷⁴⁸ *Ibidem*, p. 558

⁷⁴⁹ *Idem* p. 671, 704, Y 746,

⁷⁵⁰ Acueducto Perimetral, Dirección General de Construcción Hidráulica. Dirección Técnica. Subdirección de Programación, Unidad Departamental de Diseño Gráfico y Montaje. México, Nov. 1995.

⁷⁵¹ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 671.

⁷⁵² LEON PORTILLA, Miguel. Op. cit. p. 67-90.

⁷⁵³ *Siglo de Historia Gráfica en México*. Gustavo Casasola, S.A. México, 1978,

⁷⁵⁴ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 704.

⁷⁵⁵ *Diario Oficial de la Federación del viernes 16 de diciembre de 1983*. p.43-46.

reconformación de los mandos superiores del Departamento, creando seis Secretarías Generales: la de Gobierno, de Planeación y Evaluación, de Obras, de Desarrollo Urbano y Ecología, de Desarrollo Social y la de Protección y Vialidad, dejando la asignación y distribución de facultades a lo que señaló posteriormente el texto reglamentario.⁷⁵⁶

El 1º de septiembre de 1983 al dar su primer Informe de Gobierno, Miguel de la Madrid anunció una serie de cambios cualitativos, a pesar de que “factores internos y externos se conjugaron para producir una de las peores crisis en la historia del país”,⁷⁵⁷ —que a finales del sexenio anterior originó la Nacionalización Bancaria—, para la democratización integral de la vida de la sociedad, intentando fundar el poder político en el consenso básico de las mayorías, el respeto al pluralismo, y ampliando la participación ciudadana.

“Mi gobierno persigue estabilidad económica y cambio estructural al mismo tiempo”,⁷⁵⁸ dijo el Presidente de la Madrid y agregó que para fundar dicho cambio social, lo realizaría mediante el uso del Derecho. Para dar inicio a la demanda de democratizar la vida del Distrito Federal, ofreció “crear imaginativamente nuevos mecanismos de solidaridad a nivel de vecinos, manzanas, colonias, delegaciones y municipios”(refiriéndose a los limítrofes del Estado de México), pues sólo a través de la participación ciudadana, se lograría, —según él—, hacer de “este espacio urbano un lugar no opresivo ni enajenante, sino un ámbito propicio para el desarrollo de las potencialidades humanas”.⁷⁵⁹

En 1984, la Comisión Federal Electoral concedió registros legales al P.A.R.M., que lo había perdido y al Partido Mexicano de los Trabajadores,⁷⁶⁰ que se sumaba a los que ya venían actuando con filiación ideológica de izquierda, y se intentó rediseñar y dinamizar las políticas y programas de la organización vecinal y en particular, del Consejo Consultivo de la Ciudad,⁷⁶¹ y ante la presión política de la oposición se anunció la apertura de una consulta popular para discutir la democratización de la vida capitalina.

Los terremotos que sufrió la Ciudad de México en septiembre de 1985, detuvieron momentáneamente el proceso de renovación del Distrito Federal, así como la planeación financiera y urbana de la capital. El centro de la

⁷⁵⁶ Ver artículos 3 y 4 de la ley reformados.

⁷⁵⁷ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 796.

⁷⁵⁸ *Idem* p. 797.

⁷⁵⁹ *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 829.

⁷⁶⁰ *Ibidem*, p. 803.

⁷⁶¹ *Ibidem*, p. 862.

Ciudad quedó severamente dañado e infinidad de edificios gubernamentales quedaron totalmente destruidos, dentro de las miles de construcciones que el sismo de 8.1 grados en la escala de Richter afectó.

Sin embargo, el doloroso evento ofreció posibilidades que se dejaron pasar. Existen quienes opinan que era la oportunidad de trasladar los poderes federales hacia otra latitud. “Era el momento de comenzar al menos el lento proceso de desmontar la pirámide mediante el doble proceso de restar privilegios a la capital y devolver a los estados y municipios recursos económicos y autonomía política. Era la oportunidad, pero el gobierno la dejó pasar”.⁷⁶²

Una segunda opción era que el Gobierno se propusiera la adquisición de todos los inmuebles dañados propiedad de particulares y construir una zona federal agrupando todas sus instalaciones en el perímetro de la zona centro de la Delegación Cuauhtémoc, –que fue donde se concentró la mayoría de los efectos destructivos de los sismos–, así el Distrito Federal se pudo circunscribir a un perímetro definido, como sucedió en sus orígenes. Pero la zona conocida como la “Región más Transparente del Aire”, parece condenada a ser el centro político de México perenne, y la decisión se pospuso para un mañana. “El mañana mexicano no significa aplazar las cosas hasta el día siguiente, sino impedir que el futuro instruya en la sagrada totalidad del hoy, del presente”.⁷⁶³

La reconstrucción de la Ciudad de México absorbió infinidad de recursos del gobierno federal, pues en pocos años se tuvieron que construir viviendas que en su conjunto constituirían una zona equivalente a una ciudad media totalmente nueva. No salieron del Distrito Federal oficinas federales que no justifican su estadía en la Ciudad, (como el caso de la Secretaría de Marina, por citar sólo un ejemplo), miles de habitantes sí decidieron cambiar su residencia a la provincia, ante el temor de que se repitieran los sismos, aunque paulatinamente han ido retornando ante la falta de oportunidades y extrañando la vida capitalina.

Sin embargo los sismos de 1985 cambiaron radicalmente la vida política de la metrópoli. La respuesta del gobierno ante la sorpresa de los daños surgidos, fue lenta y motivó la reacción de la llamada “sociedad civil”, quien

⁷⁶² KRAUZE, Enrique. *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets, 1ª. Ed, México, 1997, p. 404 y 405.

⁷⁶³ FUENTES, Carlos. *Tiempo mexicano*. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1980, p. 14.

se organizó espontáneamente. Además, la demanda de vivienda se convirtió en la principal bandera de gestión política, y de ella surgieron poderosas organizaciones de filiación partidista opositoras del gobierno, como producto de una reacción rápida para movilizar a la ciudadanía afectada y también por las facilidades y apoyo que recibieron de personajes dentro del gobierno que simpatizaban con la idea o que por temor o incapacidad de concertar o evitar presiones políticas, lo concedieron.

La movilización ciudadana aceleró el proceso político para abrir nuevos cauces de participación y el 17 de julio de 1986 se convocó a los Partidos Políticos, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales, académicas y a los ciudadanos en general a integrarse en la consulta sobre participación ciudadana en el Distrito Federal, que motivó que el 23 de diciembre siguiente, se enviara al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales a los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127 y derogó la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política.

Los sismos no sólo aceleraron el proceso de discusión política, también evitaron la construcción de una serie de obras que se tenían proyectadas para el desarrollo de la capital. Solamente se sostuvo que el Acueducto Perimetral o Acuaférico que, es un ramal para llevar al oriente de la Ciudad, —donde más se precisa el aumento del caudal de suministro de agua potable—, proveniente del sistema Cutzamala iniciara su construcción en 1983,⁷⁶⁴ al igual que el proyecto de expansión del Metro, el cual venía desarrollando con velocidad considerable, pues en 1983 se puso en servicio la Línea 3, con longitud de 6.5 kms. y meses después, la Línea 6 con 8.3 kms.; se inició la introducción de la Línea 9,⁷⁶⁵ y en 1984, con la puesta en marcha de las ampliaciones a las Líneas 1 y 2, el Sistema llegó a 105 kms. de longitud, un 25% más de lo que se recibió de la anterior administración.⁷⁶⁶

El 19 de julio de 1986, como ya se mencionó, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo presidencial para la celebración de las consultas populares, para lo que se dio en titular “Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal”,

⁷⁶⁴ Acueducto Perimetral, Dirección General de construcción Hidráulica. Dirección Técnica, Subdirección de Programación, Unidad Departamental de Diseño Gráfico y Montaje. México, Noviembre, 1995.

⁷⁶⁵ *Imagen de la Gran Capital*. Enciclopedia de México, S.A. de C.V. México 1985. p. 92, 93, 112 y 114.

⁷⁶⁶ *Ibidem*, p. 114 y *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Op. cit. p. 861.

con el objetivo de buscar “el perfeccionamiento de la democracia en México”.⁷⁶⁷

Miguel de la Madrid conocía perfectamente la materia a discusión. Su condición de profesor universitario de Derecho Constitucional y sus múltiples escritos y estudios, demuestran que estaba más compenetrado en el tema, desde su planteamiento histórico, que cualquiera de sus antecesores y consciente del momento político, consideró que ya era inaplazable la modificación de la forma de gobierno del Distrito Federal, –como lo demuestra el título mismo de la consulta popular–, y lo sometió, aunque de manera parcial y limitada, a la soberanía popular para su determinación.⁷⁶⁸

Con la reforma se pretendió terminar con “una de las mayores manifestaciones del centralismo”⁷⁶⁹ y recuperar la pérdida de legitimidad que tenía el sistema por tantos años de ausencia de procesos de participación ciudadana y la inquietud que intensivamente despertó el terremoto de 85.⁷⁷⁰

La tendencia hacia la democratización y la descentralización es una corriente incontenible, tanto por presiones internas como internacionales. “El poder central ejerce un peso cada vez más insoportable sobre los ciudadanos y sobre los poderes locales, tanto si lo ejercen los políticos, la tecnoestructura administrativo-política o una combinación de ambos. El remedio estriba, por tanto, en una descentralización, que no sea sólo de carácter administrativo, sino también político”.⁷⁷¹

Durante los días 3, 10, 17, 24 y 31 de julio y el 7 de agosto de 1986, se verificaron seis Audiencias Públicas en el salón Juárez de la Secretaría de Gobernación, durante las cuales se leyeron 12 intervenciones del P.R.I.; 3 opiniones del P.A.N.; 5 del P.P.S.; 3 del P.R.T.; 1 del P.M.T y otra del P.S.T.; 9 de representantes de la U.N.A.M.; 2 del P.D.M.; 4 del P.S.U.M.; 3 del P.A.R.M. y 27 de ciudadanos, en lo particular o a nombre de organizaciones no gubernamentales.⁷⁷²

⁷⁶⁷ SÁNCHEZ, Andrea. et. al. *La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*. Porrúa, S.A. 1ª ed, México, 1987, p. 19.

⁷⁶⁸ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *Estudios de Derecho Constitucional*. Partido Revolucionario Institucional. Porrúa, S.A. México, 1980, p. 164.

⁷⁶⁹ CARDENAS GRACIA, Jaime F. *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 158. UNAM, 1994, p. 89 y 90.

⁷⁷⁰ *Ibidem*, p. 42 y 43.

⁷⁷¹ HAURIUO, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Colección Demos. Ariel, 2ª. Ed, España, 1980, p. 779.

⁷⁷² Ver cuaderno 2 de Audiencias Públicas de Consulta. *Renovación Política. Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal*. Secretaría de Gobernación. Talleres Gráficos de la Nación 1986.

Las Consultas originaron una amplia participación intelectual, periodística, académica y ciudadana en los medios escritos de comunicación y los documentos testimoniales del ejercicio de participación consignan más de 200 artículos publicados al respecto de todas las tendencias plurales.⁷⁷³

Aunque la Consulta Popular presentó múltiples propuestas radicales para reformar la condición jurídica del Distrito Federal, —puesto que además de los argumentos que históricamente se rescataron para invocar la falta de representatividad ciudadana y popular en la forma de gobernar a la capital, las experiencias de los sismos demostraron la debilidad de las instituciones vecinales para responder ante fenómenos como los temblores—, la iniciativa presidencial de Miguel de la Madrid, optó por el gradualismo y se limitó a la creación de un órgano cuasi-legislativo que de manera acotada tendría la incorporación ciudadana y partidista a las decisiones de gobierno capitalino.

La exposición de motivos que el Presidente de la Madrid signó y presentó a la Cámara de Diputados, como Cámara de Origen, —dándole mayor relieve político—, el 23 de diciembre de 1986 para reformar a la Constitución, sostuvo que como resultado de las audiencias públicas, se presentaron “dos posiciones de imposible conciliación: mantener el Distrito Federal con su *status* político y jurídico actual de territorio federal, con la superficie que hoy ocupa y con su carácter de asiento de los Poderes Federales; y en el otro extremo, la creación de un estado libre y autónomo en el territorio del Distrito Federal, con la elección directa del gobernador, de los diputados al correspondiente Congreso local y de los presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las actuales delegaciones políticas del Distrito Federal”.⁷⁷⁴

La exposición de Motivos continuó diciendo que las propuestas relativas a la creación del Distrito Federal en Estado provinieron de las representaciones de “minorías ciudadanas”, pero que se hacía constancia de su existencia e importancia, aunque la decisión gubernamental era la de “reservar una circunscripción territorial para la residencia de los Poderes Federales”, pues la “ciudad capital pertenece a la Nación”.⁷⁷⁵

Para justificar sus consideraciones, el Gobierno hizo uso de los argumentos que tradicionalmente se hicieron valer para retener a la Ciudad de

⁷⁷³ Interesados en la consulta se sugiere ver cuaderno 4 comentarios periodísticos, renovación etcétera

⁷⁷⁴ Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Patronato del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Secretaría de Gobernación. México 1987, p. 11.

⁷⁷⁵ *Ibidem*, p. 12 y 13.

México como Distrito Federal. Para destacar su importancia, la describió: “A la fecha en el área metropolitana de la Ciudad de México se asienta el 22% de la población total del país; produce cerca del 42% del producto interno bruto nacional, de carácter no agrícola; 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; concentra el 68.3% del total del capital bancario exhibido; otorga el 73.3% de los préstamos hipotecarios nacionales; y en ella se realizan el 72% de las inversiones en valores y bonos”.⁷⁷⁶

Los elementos discursivos que la Exposición de Motivos presentó, no nos resultan novedosos. Se dijo que la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal, impide que su territorio y población se constituyan en un nuevo Estado, a menos que se trasladen los poderes federales a otro lugar; que cambiar la residencia de los poderes generales representarían un enorme costo económico; que si la Ciudad de México dejara de ser asiento de la federación no tendría viabilidad política, económica y social; que no convenía la coexistencia entre dos poderes; que la implantación de los municipios era impráctico llevarla a cabo, pues la ciudad se desarrolló desde 1928 como una unidad y dividirla resultaría artificial y peligrosa; etcétera

Además de prometer una mayor descentralización y desconcentración de la administración capitalina a través de su Ley Orgánica, la iniciativa propuso la creación de una Asamblea del Distrito Federal integrada por 66 diputados, 40 electos por mayoría relativa y 26 bajo el principio de representación proporcional, como una decisión de fortalecer el pluripartidismo y pluralismos políticos.

Se propuso que los miembros de la Asamblea se renovaran cada tres años, se les declaraba inviolables en sus opiniones y poseedores de fuero constitucional, tenían facultades sólo de consulta, promoción, gestoría y supervisión de problemas y servicios que afectarían sus distritos, –a la usanza de las facultades del Consejo Consultivo–, pero ahora distritadamente.

Se le concedían facultades a la Asamblea para dictar “bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general”,⁷⁷⁷ pero la facultad legislativa del Distrito Federal, seguía siendo potestad del Congreso

⁷⁷⁶ Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Op. cit., p. 13.

⁷⁷⁷ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados, LV Legislatura. Tomo VIII. Porrúa, S.A. México, 1994, p. 293-303.

General y en materia hacendaria, también sus alcances fueron limitados, puesto que únicamente se les prometía capacidad para proponer prioridades y participar marginalmente en la revisión de la Cuenta Pública, —que se estableció—, continuaría realizando la Cámara de Diputados, pudiendo mandar un informe.

Asimismo, la iniciativa facultaba a la Asamblea para aprobar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F., propuestos por el Presidente; preservaba la estructura vecinal; mantenía la iniciativa popular, reducida a un mínimo de diez mil ciudadanos, —que nunca se utilizó—; etcétera, por citar sólo algunas de las características más importantes.

El 20 de abril de 1987, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, presentaron a discusión su proyecto de Reformas a la Constitución, desaprobando iniciativas sobre el mismo tema que habían presentado casi todos los Partidos de oposición, como era el caso de Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, así como de igual suerte, las iniciativas que diputados del Partido Popular Socialista y del Socialista de los Trabajadores, las cuales se consideraron que no eran de aprobarse, por lo que la iniciativa presidencial, —con algunos cambios mínimos que se le introdujeron—, fue sometida al Debate.

Fundamentalmente, la determinación para no acceder a las pretensiones de los Partidos minoritarios, que coincidieron en la conveniencia de convertir al Distrito Federal en una Entidad Federativa, aunque con algunos matices, las Comisiones dictaminadoras lo argumentaron en que “la eventual coexistencia de dos niveles de autoridad, la federal y la estatal, o aún de tres, al agregarse la municipal, en un mismo territorio puede producir confusión y choque de poderes, ya por verse la competencia estatal vulnerada por la federal, ya por la infracción competencial de ésta por aquella”.⁷⁷⁸

Además agregó el dictamen: “Esta concurrencia es ajena al régimen federal mexicano y no encuentra antecedentes en ninguna de las Constituciones que han regido la vida del México Independiente. Supone la

⁷⁷⁸ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones.* Op. cit. p. 315-320.

modificación de una decisión adoptada en 1824 y refrendada categóricamente en los congresos Constitucionales de 1856-1857 y 1916-1917”.⁷⁷⁹

Por contener ricos elementos discursivos y constituir el antecedente inmediato a las posteriores transformaciones jurídicas del Distrito Federal, trataremos de resumir las posiciones ideológicas fundamentales de la discusión, porque reitero, aunque la reforma se aprobó sin modificaciones, las cosas que se debatieron en la LIII Legislatura, muchas de ellas se refrendaron y prosperaron pocos años más adelante.

Para hablar en contra del dictamen de las Comisiones dictaminadoras, el diputado Martín Tavira del P.P.S., dijo que “el simple espacio para que se ubiquen las oficinas del gobierno federal, no invalida el derecho de la población, que habita dicho espacio, de tener facultades democráticas que tienen otros Estados de la Federación”. Al establecer que las condiciones que en 1824 se habían considerado ya no correspondían a las de 1987, se pronunció porque el Distrito Federal fuera una entidad política con los mismos derechos de las demás entidades federativas.⁷⁸⁰

El diputado Manuel Gurría Ordóñez del P.R.I., subió a tribuna para hablar en pro del dictamen. Dijo que la Ciudad de México, no pertenecía sólo a sus habitantes ni a sus vecindados, sino que era la Capital de la República, “por lo que cambiar la estructura jurídico administrativa del Distrito Federal a estado, por ahora, traería como consecuencia problemas abultados y en cascada, que trastocarían las instituciones que con bastante esfuerzo se han formado. A la vez que obstaculizar las labores de integración y de desarrollo social”.⁷⁸¹

Reiteró el histórico argumento de que si bien los habitantes de la capital no elegían a sus gobernantes, sí “tienen privilegios que no tienen otros estados, como son los asistenciales en aspectos múltiples, en cultura, en recreación, en educación, en movilidad social, en ingreso per cápita”. Antes de concluir su intervención, el tabasqueño tampoco se mantuvo al margen de la tentación añeja de confundir las aspiraciones políticas de los ciudadanos capitalinos, con sus necesidades en materia de servicios, pues dijo: “Lo que importa al habitante de esta ciudad, lo que importa al habitante del Distrito Federal es ¿por dónde va a pasar la línea del metro?, ¿Dónde se va construir el

⁷⁷⁹ Ibidem p. 315-320

⁷⁸⁰ Ibidem p. 374-378.

⁷⁸¹ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones.* Op. cit. p. 378.

colegio para sus hijos? Quienes en ese instante, y eso vale la pena reflexionarlo, quienes pudiésemos o mejor dicho quienes piensan que vale la pena ahora convertir al Distrito Federal en un nuevo estado, quizá estén pensando legítimamente en un interés político, en un interés político electoral que no coincide por ahora con los intereses de la población del Distrito Federal”.

La Asamblea se presenta, –dijo Gurría–, como un espacio que generará formas más elevadas de participación y organización ciudadana y su práctica democrática promoverá cambios y adecuaciones que enriquecerán gradualmente la vida política de la ciudad.

Gonzalo Altamirano Dimas del P.A.N., en contra del dictamen, sostuvo: “Es necesario que hagamos una precisión sobre los alcances que tiene, por un lado, la iniciativa que nos envió el Ejecutivo, y por otro lado, la iniciativa que diversos partidos hemos presentado. La de los diversos partidos, la nuestra concretamente del PSUM, del PRT, PMT, PDM y PARM que tratamos la ilustración del Valle de Anáhuac, la del PPS que establece la misma con alguna modalidad; la del PST también busca de alguna manera modificar la estructura de gobierno con otra modalidad; pero a todo esto compañeros, diputados, con los diversos matices y diferencias que hay en las iniciativas, coinciden en la necesidad de reestructurar la forma de gobierno, la estructura jurídica, la estructura política en el Distrito Federal”.⁷⁸²

Criticó la temática de la Consulta Popular y citó también los textos de Miguel de la Madrid de Derecho Constitucional e invocó las facultades amplias del Poder Constituyente Permanente, para resolver las modificaciones a las decisiones fundamentales. Agregó que la reforma estaba inmersa en los tiempos de la sucesión presidencial del P.R.I., y desestimó el argumento de la imposibilidad de la coexistencia de dos poderes citando a Zarco, Guillermo Prieto y a Heriberto Jara y que era momento de impedir que el Ejecutivo siguiera con el tutelaje injusto y la imposición de autoridades desarraigadas.⁷⁸³

Eduardo Valle del P.M.T., siguió en el turno para oponerse también al dictamen, –pues se decidió que no se daría la palabra en pro después de cada turno, pues solamente a favor del dictamen estaban los representantes del P.R.I.–, y alegó que creía que ni siquiera había en ese momento quórum legal, pero pasando al debate, dijo que lo único que se creaba con la reforma eran 66

⁷⁸² *Ibidem* p. 383.

⁷⁸³ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones.* p. 383-388.

gestores con fuero y sueldo y que la Asamblea era un avance, pero lo que importaba era que los millones de capitalinos pudieran designar a sus gobernantes, “pero entonces queda presente el problema. La iniciativa del presidente no resuelve el problema, la iniciativa del presidente está pensada para otra cosa pero no para resolver el problema del Distrito Federal; el presidente no le está haciendo justicia a nadie, quizá está creando una nueva institución en un espacio político *sui generis* en términos del pacto y de la Unión Federal. Pero entonces hay necesidad ya de ir al fondo del asunto”.⁷⁸⁴

Discurrió ampliamente sobre el tema del Federalismo y dijo que lo que se aprobaba era sólo simulación de la democracia y que en el fondo se aferraba el gobierno al centralismo y al presidencialismo, por lo tanto el Distrito Federal, debido a esos fenómenos dependía del resto de los Estados, “porque ¿quién puede negar, quién puede negar que el agua de los territorios de los estados de las entidades federativas soberanas que están alrededor del Distrito Federal es afectada por los habitantes del Distrito Federal? ¿quién puede negar que una enorme cantidad del gasto federal se destina precisamente al Distrito Federal y, no se contabiliza en la cuenta del Distrito Federal? ¿quién puede negar que por el desempleo y por la crisis y por el hambre en el interior de la República, llegan al Distrito Federal miles de mexicanos, precisamente para gozar de algunas de las características económico-sociales del Distrito Federal? Porque el Distrito Federal está subsidiado por el interior de la República ¿quién lo puede negar?”.⁷⁸⁵

La diputada Guadalupe López Bretón, en funciones de Presidenta de la Cámara, concedió después el uso de la tribuna al diputado del Partido Revolucionario de los Trabajadores, Efraín Calvo Zarco, quien dijo que la Ciudad de México, junto con Nueva York y Tokio, es ya una de las ciudades más grandes del mundo, pero la nuestra se ubica en un país de “modesto desarrollo industrial”.

El crecimiento geométrico citadino, la centralización, la exagerada desigualdad económica, han provocado un desajuste entre la ciudad y el campo, y la superconcentración económica ha sido creada por una corriente política a orientar y facilitar, no la vida de los capitalinos, sino la implantación de industrias y comercio. “Encontramos aquí el fenómeno de que los recursos de la capital crecen en proporción aritmética, en tanto que sus necesidades lo hacen en proporción geométrica; esto naturalmente lleva a una crisis, a un

⁷⁸⁴ Ibidem p. 390.

⁷⁸⁵ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones.* Op. cit. p. 392.

estancamiento o incluso a un retroceso de la capital, pues los ingresos propios en vez de crecer disminuyen y entonces el gobierno federal aporta crecientes cantidades para evitar la quiebra financiera del gobierno capitalino”.⁷⁸⁶

Para ella que resultaba indispensable que el ciudadano del Distrito Federal tuviese los mismos derechos a los del resto del país y que se requería una auténtica Cámara de Diputados, pues la Asamblea se confundía con las facultades del Consejo Consultivo, salvo por la potestad de emitir bandos, ordenanzas y reglamentos, pero sus alcances legislativos son muy cortos y “de naturaleza maniatada” en resumen, consideraba a la Asamblea como inversamente proporcional a las necesidades políticas de los ciudadanos de la capital y resultaba solamente expresión del miedo de la mayoría priísta de perder el control político.⁷⁸⁷

Arturo Whaley Martínez, del Partido Socialista Unificado de México, señaló que el debate se confrontaba entre dos visiones: una la de la mayoría de los ciudadanos y organizaciones políticas que deseaban mayor participación democrática y otra, la del gobierno y su Partido.

“En diversas ocasiones hemos planteado que el actual Distrito Federal no es el resultado de las deliberaciones ni del Congreso Constituyente de 1824, ni de los congresos constituyentes sucesivos, sino de la búsqueda de una guarida para cubrir sus fechorías por parte del dictador Santa Anna. Fue Santa Anna precisamente quien amplió los 200 kilómetros cuadrados aproximados que originalmente había decidido el Congreso, a aproximadamente 7 mil 500, a 7 mil 500 kilómetros cuadrados, es decir, siete y media veces más que lo que había acordado el Congreso Constituyente de 1824”.⁷⁸⁸

El establecimiento de la Asamblea, no es más que una respuesta autoritaria y vertical, en donde lejos de buscarse el consenso y el diálogo, imperó el monólogo gubernamental, pues lo que se crea en lugar de un Congreso Local, es un “cabildo minusválido”, sin funciones ejecutivas.

Mantener a un jefe político, regente o como se llame, sin ser electos ni tener responsabilidad política, era ya insostenible, agregó Whaley. “Toda la administración pública federal registra este doble proceso de concentración y de delegación de poderes, de autoritarismo exacerbado y de irresponsabilidad

⁷⁸⁶ Ibidem p. 393 y 394.

⁷⁸⁷ Ibidem, p. 393 A 397

⁷⁸⁸ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones.* Op. cit. p. 398.

política, por supuesto, en el gigantesco aparato administrativo del Estado Mexicano. Ningún presidente, ni siquiera el mejor dotado, es capaz humanamente de controlar y a veces ni siquiera de saber lo que hacen sus subordinados. Éstos, sólo son responsables ante él y no ante el pueblo, pero él no los puede controlar”.⁷⁸⁹

Esta vez, el diputado Arnulfo Villaseñor Saavedra, en funciones de Presidente de la Mesa Directiva, concedió el uso de la palabra a Juan Maldonado Pereda, del P.R.I., quién subió a defender el dictamen y dijo haber escuchado con atención y beneplácito las intervenciones que le antecedieron y que trataría de hacer una síntesis de lo expresado. Comenzó por tratar de desestimar la inexistencia de derechos electorales de los ciudadanos de la capital, pues dijo que elegían a los representantes federales en su territorio de acuerdo a su naturaleza de Distrito Federal.

“Invalida cualquier argumento, el de que por no ser iguales a los de las entidades federativas, las prácticas electorales en el Distrito Federal fuesen antidemocráticas, considerando al Distrito Federal como el asiento de los poderes de la Federación, o de que en uno y otro caso, la democracia estuviera en crisis; de ahí pues, que entre mucho más que orientarme a saber si se afecta o no a la democracia, con la omisión de que el ciudadano de la capital no elija gobernador, diputados locales o presidentes municipales”.⁷⁹⁰

Respecto a la idea de reimplantar los municipios en la capital, utilizó el mismo argumento esgrimido antes, relativo a la subsistencia financiera de la Ciudad, pues dijo: “Quienes insisten en municipalizar la vida de la capital, diría yo, pretenden ignorar que ésta es una ciudad federal y que es a la representación nacional a la que toca vigilar, implementar y desarrollar su progreso en equilibrio; y sin detrimento de las demás entidades del país, que también la consideran suya. Es a los representantes de la República, a quienes toca fundamentalmente hacerse cargo de los intereses de una ciudad donde residen los Poderes Federales y es a éstos, a quienes toca designar autoridades para que respeten su poder y para que no dependan de una autoridad municipal, que de alguna manera estará constantemente urgida de fondos con qué enfrentar los graves problemas e la ciudad, teniendo que recurrir a recursos propios de la Federación”.⁷⁹¹

⁷⁸⁹ Ibidem p. 401

⁷⁹⁰ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones.* Op. cit. p. 402.

⁷⁹¹ Ibidem, p. 403.

Las enseñanzas del pasado demuestran, –dijo Maldonado–, que los argumentos que hace valer la oposición son inviables. “La vida de la Ciudad está ligada a los grandes acontecimientos de la historia, si su vida se ha enriquecido la historia misma, el patriotismo y la verdad de esta Ciudad son médula y su propia substancia”.

“Tampoco la susceptibilidad humana puede inspirar más por emoción que por reflexión, los actos del gobierno, puesto que esta susceptibilidad decae y muere cuando a veces tan sólo empezamos a tener la seguridad para analizar las causas e interpretar las consecuencias de hechos sociales, que aun requieren de reflexión y de energía para encauzar al gobierno hacia el éxito del Estado”.⁷⁹²

Antonio Monsiváis, del Partido Demócrata Mexicano, ratificó la posición de su corriente ideológica para crear al Estado de Anáhuac en lo que hoy corresponde al Distrito Federal, para que la ciudadanía más politizada del país pudiese tener los mismos derechos que el resto de la nación y se condolió consigo mismo, porque el Presidente de la Madrid, haya desaprovechado la oportunidad de profundizar en la democracia, “pues la Asamblea queda reducida a simple auxiliar del Poder Ejecutivo”, por lo que anticipó que votarían en contra del dictamen.⁷⁹³

Por el Partido de Acción Nacional, hizo uso de la palabra Jesús Galván Muñoz, para impugnar el dictamen por contener, a su punto de vista, una visión incompleta y simplista. Hizo una bien documentada sinopsis de las discusiones constituyentes y normativas de la situación del Distrito Federal, hasta llegar a Miguel Macedo, autor de la Ley porfirista de 1903, a quien citó para fundar su alegato.

“Macedo dice que: sin la natural función legislativa que les corresponde en lo tocante a la organización de las ciudades, sus ordenanzas de policía y los impuestos locales, los ayuntamientos mexicanos han sido cuerpos de mera administración, cuyas resoluciones se ejecutan por comisiones de su seno, sometidos en todo caso, a los acuerdos de la corporación y por tanto, sin unidad ejecutiva; –sigo citando– el sistema pudo subsistir sin graves inconvenientes durante la tranquilidad, o más bien, el quietismo de la época colonial. Subsistió también en la época revolucionaria,

⁷⁹² Ibidem p. 405.

⁷⁹³ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.* Op. cit. p. 406 y 407.

porque precisamente el estado permanente de crisis impedía reorganizar la administración. Pero después en la época del desenvolvimiento del país, bajo la República definitivamente constituida, ha entrada en un periodo de transformación radical que mucho se aproxima su disolución.

Sigue también Macedo: los ayuntamientos por su falta de previsión y por la incapacidad de satisfacer las necesidades de ciudades extensas y populares, van dejando de cumplir su misión y la creciente complicación de sus negocios ponen de relieve la insuficiencia de su organización.

En vano el gobierno federal y los de los estados han tratado de poner remedio al mal. El municipio ha continuado siendo lo mismo que fue en todo tiempo, con sólo diferencias de grado: un cuerpo poco coherente y muy escaso".⁷⁹⁴

De manera confusa y extensa, pues la cita de Macedo más bien operaba en contra de la reimplantación de los municipios en la capital, pues si no respondían a las ciudades de principio de siglo, resultaba todavía más difícil y complicado que funcionaran ahora, y además conminado por la Presidencia a concluir su intervención, por haber abusado del tiempo, Galván se reiteró en contra de la disminución de los derechos ciudadanos de los capitalinos; la incongruencia de que no pudiesen cohabitar los municipios con el gobierno federal, pues existían gobiernos municipales en todas las capitales estatales; y que no se debería temer a la democracia.⁷⁹⁵

En pro del dictamen, César Augusto Santiago, sostuvo que la iniciativa presidencial era una justa respuesta para provocar una mayor democratización en el Distrito Federal y que era una aportación responsable y seria pues recogía valores fundamentales de nuestro proceso histórico. Dijo que la creación de la Asamblea no se concedía como reconocimiento a la ausencia de derechos de los habitantes del Distrito Federal, sino que era una adición a su participación popular.

⁷⁹⁴ Ibidem p. 407-410.

⁷⁹⁵ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.* Op. cit. p. 407-412.

Consideró ingenua y ajena a la realidad la propuesta de establecer otro Estado en el D.F. y sin sustento en “nuestras tradiciones jurídicas y en nuestro desarrollo constitucional”.⁷⁹⁶

Prosiguió el debate Jorge Amador Amador del Partido Socialista de los Trabajadores, quien considera un sofisma mantener la privación del derecho de elegir poderes locales y municipales lo que representaba fallarle al pueblo seguir propiciando su despolitización, y el debate –dijo–, no se debería de enfocar hacia lo que se concede, sino respecto de lo que no se reconoce y lo que no se resuelve con la iniciativa presidencial.⁷⁹⁷

El autoproclamado “Diputado Independiente”, Alejandro Gazcón Mercado, en una larga alocución plagada de cifras y estadísticas, dijo “que lo que deberíamos de hacer es irnos de esta Ciudad muchos millones de mexicanos, cambiar los poderes al centro del país al desierto para hacer obras de infraestructura que permitan organizar de verdad una nueva ciudad” y finalizó al señalar que lo que moralmente se requería era “desaparecer la propiedad privada de los medios de producción y que los trabajadores, que son la mayoría, lleguen a la dirección del gobierno”.⁷⁹⁸

Carlos Enrique Cantú Rosas, del Auténtico de la Revolución Mexicana, sostuvo “que en un proceso similar al que se realizó en los años de 1974 y 1975 para transformar los, hasta entonces, territorios de Baja California Sur y Quintana Roo en estados soberanos, miembros plenos de la Federación, se estableciera en el Distrito Federal el estado del Valle de México. Proponíamos el nombre señalado, en atención a la sugerencia del Constituyente de 1917, sabiendo que la previsión que entonces se incorporó al articulado de la Constitución General de la República, obedecía a un supuesto distinto; esto es, a la posibilidad de cambio del asiento de los Poderes Federales a otro lugar. Pero creemos que la revisión del Constituyente es hoy perfectamente aplicable a nuestra circunstancia contemporánea”.⁷⁹⁹

La iniciativa, –agregó–, se contempla en una notoria orientación radical del presidencialismo, y siguió con un larguísimo discurso con contenido histórico para finalmente oponerse a la aprobación de los “cuasi-diputados”, como calificó a los asambleístas.⁸⁰⁰

⁷⁹⁶ *Ibidem* p. 413-416.

⁷⁹⁷ *Ibidem* p. 416-419.

⁷⁹⁸ *Ibidem* p. 419-425.

⁷⁹⁹ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.* Op. cit. p. 425-427.

⁸⁰⁰ *Ibidem*, p. 425-431.

Santiago Oñate, del P.R.I., se pronunció rotundamente en contra de la consideración de que “una organización municipal, que un Estado libre y soberano, será una forma democrática y actual de organizar para resolver los problemas a la población de distintas entidades. Entendemos, –prosiguió más adelante–, que lo que la Federación requiere para poder ser ese mecanismo esencial de descentralización del poder, que consolide la democracia y libertad a que aquí se aludió, requiere y reclame un espacio propio, ese territorio que le permita llevar adelante el gobierno de la Unión fuera de todo tipo de interferencia”.

Sostuvo que era perfectamente compatible ello, con la existencia de canales y nuevas formas de participación, distintos y diversos a los que existen en los demás Estados del país y que dentro de este esquema se inscribe la creación de la Asamblea, pues el Distrito Federal no es una entidad que pueda autodeterminarse, ya que la sede del Pacto Federal, y por ende de los propios Poderes Federales.⁸⁰¹

El jurista Juan de Dios Castro del P.A.N., precisó que las posturas de los diputados del P.R.I., se enfocaban en dos puntos esenciales: la imposibilidad para trastocar lo que llaman principios fundamentales, con lo que desechan la propuesta de la constitución del Estado de Anáhuac y el segundo, la imposibilidad de coexistencia de dos soberanías entre poderes federales y los del estado de nueva creación.

Respecto de la primera observación que remite su esencia a la teoría de Karl Schmit, no la acepta, como dijo no lo hace Tena Ramírez ni Burgoa, y que la organización del Distrito Federal, de ninguna manera aprueba sea una decisión fundamental y basó su parecer en diversas doctrinas extranjeras y de tratadistas nacionales, además de que citó las reformas que durante la época constitucional vigente modificaron a la entidad, como demostración de que sí se podía reformar.

Respecto al segundo argumento de la imposibilidad de coexistencia de gobierno del estado, el gobierno del municipio y del gobierno federal, sostuvo “No es el espacio territorial la base de la competencia; la competencia la da la ley”.⁸⁰²

⁸⁰¹ Ibidem p. 431-434.

⁸⁰² *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Op. cit. p. 434-437.

Correspondió el turno a Cuauhtémoc Amezcua Dromundo del Partido Popular Socialista, reiteró la vieja intención de su Partido de que se sustituyera al Distrito Federal por el naciente Estado de Anáhuac y la restitución de los derechos políticos a sus habitantes, a los cuales no se les debe de tratar como retrasados mentales, mediante argumentos de que lo que requieren y demandan son mejores servicios y no mayor democratización.

Habló de lo injusto que resulta que el Distrito Federal se le siga tratando como a un territorio después de que a aquellos ya se les convirtió en Estado, con plenitud de derechos.⁸⁰³

Oswaldo Harris Muñoz, del desaparecido Partido Mexicano de los Trabajadores, dijo que a pesar de que el debate se percibía decidido de antemano, y fustigó a los diputados que subieron antes que él a defender el dictamen, al que acusó de fondo como protector del presidencialismo.⁸⁰⁴

El diputado Ricardo Andrés Pascoe Pierce, del Revolucionario de los Trabajadores, mencionó que el debate no debería de confundirse, pues dijo que para su Partido, el verdadero debate estriba en los ciudadanos del Distrito Federal, que son "ciudadanos con derechos políticos, reducidos con relación al resto de los mexicanos. Y ese es el problema grave que nosotros debiéramos resolver y que, sin embargo, el dictamen se niega a abordar a fondo y se niega a resolver".⁸⁰⁵

Manuel Terrazas Guerrero, como diputado independiente, se había separado de su original filiación, acusó al gobierno y al Partido en el poder, de negarse a acceder a ir más lejos que la creación de la Asamblea, por la constante disminución de votos de la ciudadanía a su favor en las últimas elecciones y por ende, "está precisamente agudizando la sentencia de perder el Distrito Federal, más todavía, la mayoría de votos que ha perdido, ésa es la razón principal por la cual no se ha ido más allá de esa forma elemental, de ese paso tan insignificante desde el punto de vista de la magnitud de las necesidades del pueblo del Distrito Federal".⁸⁰⁶

Para tratar de defender el dictamen, Javier Garduño Pérez, del Revolucionario Institucional, manifestó que los habitantes del Distrito Federal al elegir al Presidente, lo hacían también por el gobernante de la Ciudad, y que

⁸⁰³ *Ibidem*, p. 437-441

⁸⁰⁴ *Ibidem*, p. 441-443.

⁸⁰⁵ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Op. cit. p. 443 y 444.

⁸⁰⁶ *Ibidem*, p. 447 y 448.

además votaban para seleccionar a 40 diputados federales, 2 senadores y ahora, de aprobarse el dictamen, lo harían por 40 representantes a la Asamblea, por lo cual resultaba inaceptable que estuvieran al margen de la democracia y, que no existía inconstitucionalidad en tratar de perfeccionar la vida política de los capitalinos y al calificar lo contrario, sólo por el hecho de que no existan municipios, es un argumento retrógrado, pues el asunto ya se discutió en 1824, 1857, 1917 y 1918, por ello legislar hacia atrás o revertir la historia es inconveniente.

Rechazó la idea propuesta por el P.P.S., en el sentido de establecer en el mismo sitio el Estado de Anáhuac y la sede del gobierno federal, circunscrita al Centro Histórico, pues sería solamente dotarlo de un domicilio y no de un territorio. Incitó a crear nuevas fórmulas acordes a una metrópoli y ver hacia el futuro y no regresar a la reimplantación del municipio, sólo para cumplir el argumento de dar más espacios democráticos a los capitalinos.⁸⁰⁷

Reyes Fuentes García del P.A.R.M, dijo que la Asamblea no era un Congreso Local ni tampoco un ayuntamiento municipal, pues será un órgano de gobierno con facultades incompletas. Puso de ejemplo a Guadalajara, Monterrey y Nuevo Laredo de que la coexistencia entre dos niveles de gobierno funcionaban perfectamente y declaró que su Partido votaría en contra del dictamen.⁸⁰⁸

Heriberto Noriega Cantú, del P.S.T, recalcó que la gradualidad y la cautela para ampliar las potestades de los capitalinos resultaban inconvenientes, pues dejaban a las futuras generaciones la toma de acciones que se deberían tomar de una vez. Conminó a que la reforma no fuera conservadora, diciendo a los diputados de la mayoría que se habían quedado sólo y deberían reflexionarlo.⁸⁰⁹

Lulio Valenzuela Herrera, para defensa del dictamen, volvió a los argumentos reflexivos, respecto a los riesgos urbanísticos que se presentarían, en caso de reimplantarse los municipios. Expuso “han reflexionado, nuestros compañeros diputados ¿qué pasaría, o, cómo se resolvería, en el caso de aprobarse la división municipal, con instalaciones integrales como el metro, el drenaje profundo y las instalaciones hidráulicas? ¿No incurriríamos en un grave riesgo de provocar más problemas de los que tratamos de resolver?...

⁸⁰⁷ Ibidem p. 451 A 456

⁸⁰⁸ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.* Op. cit. p. 456 A 460.

⁸⁰⁹ Ibidem, p. 460 A 462.

¿Quién daría, por ejemplo, el mantenimiento al drenaje profundo que es una obra que salva a casi toda la ciudad de inundaciones. Por otro lado, quiero reflexionar también sobre la propuesta de los cinco partidos políticos que plantean la creación del estado de Anáhuac sin establecer, concretamente el destino de los Poderes Federales”.⁸¹⁰

El diputado del P.A.N., Federico Ling Altamirano, expresó –refiriéndose a lo mencionado por Valenzuela–, que en lugar de una Ciudad quebrada, habría municipios quebrados, según los catastrofistas temores, pero que se debería ser optimista pues el problema de la democracia no se debe ver con estadísticas ni datos fríos.⁸¹¹

Roberto Calderón Tinoco del P.D.M., explicó que no por tradición histórica se deben seguir injusta y antidemocráticamente impidiendo el disfrute de los derechos políticos a los capitalinos y que su Partido se pronunciaba por la creación de un nuevo estado.⁸¹²

Francisco Berlín Valenzuela, para defender el dictamen y cerrar las dos rondas concertadas de oradores de todos los Partidos Políticos, hizo un discurso apoyado en diversas teorías para tratar de ubicar el hecho de que el debate se movía fundamentalmente por el argumento de ampliar la capacidad del voto de los capitalinos, pero se dejaban de analizar otras consecuencias tan o más delicadas. Puntualizó “la amplitud del sufragio, no se agota solamente en el proceso electoral para elegir representantes, sino comprende también los procesos de participación gubernamental propios de las democracias, propios en las democracias de carácter semidirecto, las cuales posibilitan la intervención del cuerpo electoral en la formulación de las decisiones, no sólo de carácter político, sino también en las decisiones administrativas y en las decisiones de carácter jurídico”.⁸¹³

La Presidencia de la Cámara preguntó a la Asamblea si se consideraba suficientemente discutido el dictamen y lo sometió posteriormente a votación, resultando aprobado en lo general por 213 votos en pro y 63 en contra.

Aunque en lo particular se reservaron casi todos los artículos para continuar debatiéndolos, las votaciones se repitieron casi sistemáticamente en forma similar y en el Senado, la reforma constitucional se aprobó sin mayores

⁸¹⁰ Ibidem p. 462-464.

⁸¹¹ Ibidem, p. 465 A 467.

⁸¹² Ibidem p. 467 468.

⁸¹³ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.* Op. cit. p. 468-470.

problemas, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de agosto de 1987.

Se cerraba así una página importante para la vida jurídica y política de la Ciudad de México. Como puede observarse, los argumentos, los fundamentos en que se basaron y las respuestas del gobierno a ellas, resultan casi idénticas en todos los Congresos en que se debatieron, a lo largo de la historia constitucionalista de México.

Sin embargo, la presión política para que el gobierno aceptara democratizar la vida ciudadana de la capital, resultaba imposible de contener. Si se pregunta por qué en esta ocasión se empezó a conceder cosas que antiguamente se desecharon, la respuesta, sin duda, estriba en la existencia de los Partidos Políticos, que durante el siglo pasado y gran parte de éste, no existieron o no tenían fuerza representativa real, pero que debido a las reformas políticas y a la coyuntural, pero importante, acción movilizadora que resultó de los sismos de 1985.

El Partido Revolucionario Institucional, como casi Partido Único, empezó a disminuir su posicionamiento predominante dentro del espectro político nacional y por primera vez en su historia, tuvo que sacar adelante una reforma, con el voto mayoritario propio, pero con una oposición que se unificó en su contra para tratar de arrancarle más espacios de participación en el gobierno de la Ciudad de México.

Incluso los Partidos que anteriormente se desenvolvían como “satélites” del Partido en el gobierno, —como el P.P.S. y el P.A.R.M.—, se revelaron en contra de su propuesta, ante la evidencia de que la demanda política más conveniente a sus intereses, era que la Ciudad más importante del país y además la capital federal, se abriera a la participación plural en su gobierno, pues la inconformidad ciudadana después de los sismos, era manifiesta.

La reforma a la fracción VI del artículo 73 Constitucional, modificó la expresión contenida en la Base 1ª para establecer que el gobierno del Distrito Federal estará al cargo del Presidente de la República, *quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determina la ley respectiva*, sustituyendo la expresión “el Jefe del Departamento del Distrito Federal”.

La Base 2ª, reconoció que la *descentralización y desconcentración de la administración, son indispensables para la mejoría de vida, el bienestar*

social, el ordenamiento de la convivencia comunitaria y el espacio urbano ya que propicia el desarrollo económico, social y cultural de los capitalinos, en contrapartida con el centralismo que caracterizó la vida de la Ciudad de México desde 1928.

La Base 3ª denominó como *Representantes* a los integrantes de la Asamblea, –la iniciativa original del Ejecutivo, los llamaba diputados–, que serían electos directamente cada tres años, con los requisitos de elegibilidad y condición jurídica similar a la de los diputados federales y que la Asamblea, además de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; intervenir, –aunque sea marginalmente y sin facultades ejecutivas–, en una serie de aspectos de la vida jurídica de la Ciudad; podía iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, respecto de asuntos relativos al Distrito Federal.

La Base 4ª se refirió al procedimiento de iniciativa popular, cuando fuera promovida formalmente por lo menos diez mil habitantes, la cual, repito, nunca se incentivó.

La Base 5ª ratificó que la función judicial en el Distrito Federal, la tendría a su cargo el Tribunal Superior de Justicia, pero con la modalidad de que los nombramientos de los magistrados propuestos por el Presidente, los aprobaría, –a partir de la reforma–, la Asamblea de Representantes.

El resto del contenido de las Reformas Constitucionales a los artículos 79, 89, 110, 111 y 127, adecuaron en materia de nombramientos, ratificaciones, responsabilidades administrativas y remuneraciones a la Carta Magna, para dar cabida e importancia al nuevo órgano y a sus representantes, aunque por poco tiempo, pues la inercia democrática despertada, no se detendría y daría origen a mayores transformaciones del sistema de gobierno para el Distrito Federal, pocos años después.

El gobierno del Presidente Miguel de la Madrid siempre estuvo regido por imponderables y sorpresas. Unos días antes de su toma de posesión, se produjo la Nacionalización Bancaria que decretó López Portillo en su último Informe Presidencial, lo que seguramente trastocó sus proyectos y tiempos de gobierno. Cuando apenas recomponía sus proyecciones y programas, como el que se intituló “Programa de Mediano Plazo de la Ciudad de México 1983-1988”, la naturaleza cambió bruscamente sus alcances, como consecuencia de atender a los damnificados, que de acuerdo a cifras oficiales, se estimaban en

250,000 personas, y 650 edificaciones derrumbadas y más de 2,000 seriamente averiadas.⁸¹⁴

Se creó el Programa de Renovación Habitación Popular, en coordinación con el Departamento del Distrito Federal, para atender el problema de las 42,000 familias damnificadas, para lo cual se expropiaron 4,300 predios en 117 colonias y para el mes de abril de 1987 se concluyó la construcción de 42,090 viviendas nuevas, 4,210 reconstruidas, al finalizar el año de 1988, se habían otorgado 12,000 créditos para finalizar la atención de la Fase II del programa de reconstrucción.⁸¹⁵

Además, la vulnerabilidad que el sistema de salud capitalino demostró con los sismos, obligó a partir de 1986 a la construcción de cinco hospitales en los municipios conurbados al Distrito Federal y a la reconstrucción del Centro Médico, Hospital Juárez y el de Homeopatía, así como a la reconstrucción de 1742 escuelas.⁸¹⁶

Como anteriormente se dijo, a pesar de la enorme inversión que todo ello requirió, las prioridades tradicionales de la Ciudad hubieron de ser atendidas. La construcción del Acueducto Perimetral no se interrumpió; ni la extensión del Metro, que llegó en 1987 a 131.5 kms. –67% más que lo que cubría en 1982–; se terminó el Tren Ligero de Taxqueña-Huipulco; se inició la construcción del que corre a lo largo de la Calzada Zaragoza; se puso en funcionamiento la Alameda del Sur; etcétera⁸¹⁷

Sin embargo, a pesar de que los esfuerzos del gobierno federal consiguieron construir un número muy considerable de viviendas, –del tamaño de una ciudad media, totalmente nueva–, la falta de instrumentación política o la intervención dirigida de algunos funcionarios encargados de las tareas de reconstrucción, que no sólo no capitalizaron políticamente todo ello en beneficio del gobierno, sino que propiciaron que se creara, fomentara y fortaleciera la existencia de grupos emergentes de gestión, que lejos de reconocer la titánica tarea, la convirtieron en patrimonio de Partidos de oposición, y en la principal bandera permanente de gestoría ciudadana. Los resultados electorales de 1988 en la Ciudad de México, lo demostraron.

⁸¹⁴ *Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988.* Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Fondo de Cultura Económica. México, 1988. p. 494

⁸¹⁵ *Ibidem*, p. 159 Y160.

⁸¹⁶ *Ibidem* p. 161.

⁸¹⁷ Ver informes presidenciales de los años 1985, 1986, 1987 y 1988, editados por la Presidencia de la República.

CAPITULO VI

“EL DISTRITO FEDERAL COMO GOBIERNO DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA”.

6.1 CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LOS RESULTADOS ELECTORALES DE 1988 EN EL DISTRITO FEDERAL.

Los resultados electorales en el Distrito Federal de los comicios presidenciales de 1988, terminaron con los argumentos que se virtieron durante muchos años para justificar la forma de gobierno de la Ciudad de México, –en su carácter de sede de los poderes federales–, y fundamentar la potestad del Presidente de la República para ejercer el gobierno capitalino.

Como candidato presidencial, Carlos Salinas de Gortari obtuvo formalmente por primera vez en la historia del P.R.I., un resultado adverso en la Capital del país, generado por una serie de factores como por ejemplo, la falta de competitividad y las divisiones internas que debilitaron a su Partido –agravadas por las resistencias políticas internas a su propia candidatura–; el reciente fortalecimiento de los demás Partidos opositores, producido en gran parte por el cisma y la deserción de muchos priístas inconformes, como es el caso de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.

En algunas de las grandes ciudades, pero sobre todo en la Ciudad de México, la ciudadanía votó mayoritariamente en favor de la oposición. Wayne Cornelius considera que a mediados de los años ochenta, el P.R.I. “parecía ser el mayor, el más poderoso y, ciertamente el Partido Político de América Latina con más tiempo en el poder”, y la institución que excepcionalmente en el sur del hemisferio le había brindado a México estabilidad por su carácter flexible e incluyente.⁸¹⁸

Según Jacqueline Pechard, los Partidos de la oposición obtuvieron en su conjunto en la capital el 72.4% como indicador del descontento masivo.⁸¹⁹ Comparativamente con las elecciones federales de 1985, el Partido en el poder sufrió un duro revés, pues en aquella ocasión, la victoria priísta fue aplastante,

⁸¹⁸ CORNELIUS, Wayne A. *La Voz de los Votos: Un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994*. Miguel Angel Porrúa. 1ª Ed, México, 1995, p. 423.

⁸¹⁹ DUHAU, Emilio. NAVARRO, Bernardo, VILLAVICENCIO, Judith y ZICCARDI, Alicia. *La Ciudad de México en los 90*. Secretaría de Desarrollo Social del D.D.F. Revista Ciudades No. 12. Poblaciones en transición. Octubre-diciembre, 1992, p. 55.

habiendo captado casi el 65% de la votación nacional y 287 diputaciones de las 300 diputaciones de mayoría en disputa.⁸²⁰

La capacidad de movilización de los grupos que surgieron después de los sismos de 1988; la exigencia ciudadana de participación política, que ya no se conformaba con la simple dotación de servicios públicos; entre otras causas, fueron también determinantes.

La coalición de cuatro Partidos Políticos durante la campaña electoral misma para constituir lo que se llamó el Frente Democrático Nacional, sumó en el Distrito Federal 1'394,784 votos a favor, en contraste con los 788,547 sufragios que obtuvo el Partido Revolucionario Institucional. De un Padrón Electoral en el Distrito Federal de 5'095,462 ciudadanos inscritos, acudieron a las urnas 2'903,250, es decir el 57%, de los cuales el P.R.I. obtuvo solamente el 27.2% de los votos, frente al 48 % que en su conjunto sumó el F.D.N.⁸²¹

Aunque la suma de votos nacional favoreció a Salinas de Gortari, –en medio de impugnaciones y acusaciones de fraude electoral–, el fundamento de que el Distrito Federal era gobernado a través del Jefe del Departamento respectivo, por derecho generado, no sólo por mandato constitucional, sino porque el Presidente era un gobernante democráticamente electo, quedó insustentable por los resultados desfavorables en la capital.

La potestad de nombrar a Manuel Camacho Solís como Jefe del Departamento del Distrito Federal fue indudablemente legal, pero se le objetó de ilegítima.⁸²² La legalidad, se define como “la conformidad de una acción a la Ley”.⁸²³ Rodrigo Borja, en su “Enciclopedia de la Política”, dice que no siempre *lo legal es legítimo*. La legalidad, –afirma–, es por definición, la armonía con la Ley, mientras que la legitimidad es la justificación ética del origen del poder, del ejercicio del mando político. El poder legítimo, genera moralmente obediencia, pues se sustenta en principios fundados en las convicciones ético-políticas de la comunidad.⁸²⁴

⁸²⁰ Revista Mexicana de Sociología. Año XLIX, Vol. XLIX, Núm. 2 de abril-junio 1987. México, p. 183.

⁸²¹ Prontuario de Resultados de las Elecciones de México 1988. Editado por el Instituto Federal Electoral. México, 1988, p.115-117.

⁸²² ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. Miguel Angel Porrúa, S.A. 1ª Ed. México, 1998, p. 109, 111.

⁸²³ ABBAGNANO, Nicola. *Diccionario de Filosofía*. Traducción de Alfredo N. Galletti. Fondo de Cultura Económica. 13ª Ed. México, 1996, p. 721.

⁸²⁴ BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica. 1ª Ed, México, 1997, p. 574-576.

Durante la administración salinista, se tuvo que gobernar la Ciudad de México en un clima de adversidad e intentar legitimar lo que legalmente le facultaba pero políticamente le demandaba cambio. Aunque la derrota del partido gobernante en el Distrito Federal fue clara pues perdió 37 de los 40 distritos que conformaban electoralmente la estructura de la capital, gracias a la falta de registros comunes para los candidatos de los partidos que integraron el Frente así como a la cláusula de gobernabilidad, el P.R.I. obtuvo el 51% de los lugares de la Asamblea de Representantes, con apenas más de la cuarta parte de los votos.⁸²⁵

El criterio para conducir los destinos de la metrópoli cambió radicalmente y las prioridades del gobierno dejaron de fundarse en enfoques administrativos y funcionales, para trasladarlas a acciones planeadas y pensadas estratégicamente así como también, a consensos y arreglos partidarios coyunturales, para tratar de alcanzar precisamente lo que se convirtió en la obsesión salinista: la legitimidad.

Manuel Camacho Solís encabezó una administración conformada con criterios de integración política plural e invitó a colaborar a funcionarios representativos de diversos grupos, sectores y partidos políticos; con perfiles disímboles e intereses diversos. Aunque en el corto plazo esto resultó eficaz, —pues la prueba es que los comicios federales de 1991, el P.R.I. ganó la totalidad de las posiciones en disputa para ambas Cámaras de Diputados y Senadores—, la verdad es que muchos de los problemas radicales de la Ciudad fueron solamente paliados, pospuestos artificialmente o atendidos mediante fórmulas que favorecieron a grupos o intereses particulares, pero no atacaron ni resolvieron los problemas de fondo.

Políticamente la Ciudad gozaba de aparente gobernabilidad, pues los sectores combativos obtuvieron sus cuotas de poder, pero las decisiones difíciles se pospusieron en su adopción, a efecto de no generar conflictos. La negociación y la concertación incluyeron también a la Ley.

La necesidad política de la administración capitalina de alcanzar rápido y a cualquier precio estabilidad y legitimidad, llevó a crear un nuevo institucionalismo que olvidó algo fundamental: el valor de lo jurídico. La rigidez del sistema legal y la confrontación con las grandes organizaciones ciudadanas dedicadas a la gestión de intereses públicos, generó una serie de

⁸²⁵ ZICCARDI, Alicia. Op. cit., p. 114.

prácticas y formulaciones genéricas encaminadas a la solución pragmática de los conflictos. El resultado de estos procesos basados en consensos y ductilidad jurídica, condujo necesariamente a consecuencias teóricamente previsibles. “Frente a los peligros de una libertad sin responsabilidad, resurge la llamada a un paternalismo del Estado del que quizás no pueda prescindirse en asuntos como estos”.⁸²⁶

A los tradicionales e históricos problemas hidráulicos y de transporte que siempre fueron una constante en la Ciudad, en esos últimos años, se fueron adicionando de manera similarmente grave, la inseguridad pública, la contaminación, el desempleo, la falta de vivienda; y particularmente durante la gestión camachista, las movilizaciones y manifestaciones, tomaron un sitio constante en la vida de la capital, como un medio para obtener prebendas y soluciones forzosamente negociadas a las demandas de los grupos sociales.

Mantener la normalidad social en la metrópoli, se convirtió en un círculo vicioso. Frente a las manifestaciones, tomas del Zócalo y de edificios públicos de parte de los grupos sociales, fundamentalmente de oposición, se instrumentaron soluciones rápidas, pero sin apoyo en planeación presupuestal, –y reitero, muchas veces fuera del marco legal–, pero esta eficacia generó que dicho proceso se incentivara como estrategia útil de presión y negociación, pues proporcionaba mejor y más rápida respuesta, que esperar a los procedimientos administrativos convencionales.

La Ciudad se convirtió en la base de una plataforma para construir aspiraciones presidenciales, a través de la conformación de alianzas pluripartidistas, así como de apoyos y prácticas políticas fundadas en reglas ajenas al sistema tradicional.

Durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid, Camacho fue designado a instancias de Carlos Salinas como Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, en febrero de 1986,⁸²⁷ desde donde puso en práctica muchas de las teorías que sostuvo en su época de académico para enfrentar los problemas gubernamentales surgidos a raíz del terremoto de 1985, y se transformó en un activo interlocutor de las demandas populares con

⁸²⁶ ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Dúctil, Ley, Derechos Justicia*. Com. De Madrid, Consejo de Educación y Cultura. Trotta, 1995, p. 36.

⁸²⁷ OLMEDO, Raúl. *La modernización de las ciudades en México*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1ª. Ed. México, 1990, p. 368.

organizaciones de damnificados, en una zona metropolitana capitalina, que a esas fechas era seis veces superior a la de Guadalajara.⁸²⁸

La vivienda resultó por cuestiones obvias la demanda fundamental de las condiciones de vida de la Ciudad de México. De por sí, desde los años setenta la lucha por acceder a ella se convirtió en un serio reclamo y un derecho que la capital debía resolver: “la conquista de un lote para vivir, el acceso a los servicios de consumo colectivo, la implementación de nuevas estrategias de sobrevivencia y, en general, la lucha por mejores condiciones de vida”.⁸²⁹

En el norte del país, y en especial en la llamada zona de la Laguna, se habían venido integrando desde fines de los años setentas y principios de los ochentas, organizaciones urbanas que se conocieron con el nombre de Comité de Defensa Popular Francisco Villa (CDP-FV); la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP); y la Organización de Izquierda Revolucionaria Línea de Masas (OR-LM),⁸³⁰ que incidieron en la organización y gestión de damnificados y contribuyeron a la conformación de la Coordinadora Única de Damnificados.

Ante la falta de una reacción eficiente de las organizaciones partidistas oficiales y en concordancia con sus inclinaciones e intereses, la SEDUE rompió con la costumbre clientelística tradicional y favoreció las demandas opositoras. “El 13 de mayo de 1986, más de 80 organizaciones populares firmaron, en la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), el llamado Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción. Con ello se daba inicio a un proceso de reconstrucción de viviendas en el centro de la ciudad con participación de los damnificados que sentó las bases para un nuevo estilo de relación entre las instituciones de vivienda popular involucradas y las organizaciones vecinales autónomas”.⁸³¹

La Coordinadora Única de Damnificados se transformó poco después en la Asamblea de Barrios, la cual al ser reconocida como interlocutor formal

⁸²⁸ OLMEDO, Raúl., Op. cit. p. 347.

⁸²⁹ ALVAREZ ENRIQUEZ, Lucía. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Ed. Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997, p. 134.

⁸³⁰ ARZALUZ SOLANO, Socorro. *La Tarea de Gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Las Ciencias Sociales UNAM. Porrúa, México, 1995, p. 205 y 206.

⁸³¹ ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 136 y 139.

Pocos días después de las elecciones de 1988, Manuel Camacho fue despedido abruptamente por Miguel de la Madrid por haber hecho declaraciones periodísticas con su estilo personal que hicieron precisiones respecto a reconocer a nombre de Carlos Salinas que se habían perdido las votaciones en varias entidades federativas, antes de que los órganos electorales lo reconocieran oficialmente y aún siendo Secretario del gobierno delamadridista. Para protegerlo, Salinas hubo de remover forzosamente a Humberto Lugo Gil de la Secretaría General del P.R.I. y colocarlo en su lugar.

entre el gobierno y sus sectores representados para avanzar en la reconstrucción de vivienda popular, “rompió con la lógica confrontacionista como única alternativa para avanzar y consolidar espacios sociales y tener presencia política”,⁸³² pues su organización antecesora, el Movimiento Urbano Popular, entendía a la actividad política con “esquemas hiperideologizados y con discursos totalizantes”.⁸³³

Bajo el amparo y apoyo de la respuesta gubernamental, la Asamblea de Barrios presentó un crecimiento lógicamente acelerado en pocos meses, así como también surgieron figuras como “Superbarrio”, que incluso llegó a ocupar un sitio en la Cámara de Diputados. Así, de ser promotores de asentamientos irregulares, –que competían con otras organizaciones “toleradas” de sello oficialista–, estos grupos aprendieron con éxito el camino para acceder a la vivienda institucionalizada.

El Presidente Salinas le concedió al Regente la facultad de manejar con total libertad la política de la capital y en reiteradas ocasiones impuso a sus demás compañeros de gabinete en decisiones que se separaron muchas veces a las políticas generales e incluso, el manejo del Partido Revolucionario Institucional en la capital lo ejerció con absoluta independencia del dirigente nacional, Luis Donaldo Colosio.

El uso del suelo y el manejo de los asuntos relativos a la vivienda se convirtió en el principal instrumento para concretar alianzas políticas con todos los grupos, principalmente los disidentes. La Ciudad de México sufrió el avance organizado y la ocupación ilegal de importantes reservas territoriales para favorecer a los grupos representativos de intereses partidistas, quienes pasaron de la toma del espacio público que había sido el rasgo común de las expresiones ciudadanas, a la adjudicación de tierra y acciones de vivienda, “es sin duda por eso que el territorio es el espacio donde han acontecido y acontecen actualmente en el Distrito Federal la mayor parte de las actividades de apropiación”.⁸³⁴

En materia de vivienda se implementó una modalidad que garantizó la cohesión de los grupos, consistente en la construcción de unidades habitacionales y la dotación de las casas a integrantes de una misma

⁸³² CUELLAR VAZQUEZ, Angélica. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Ed, Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997, p. 273.

⁸³³ *Ibidem*, p. 272.

⁸³⁴ ALVAREZ ENRIQUEZ, Lucía. Op. cit. p. 138.

organización política o urbana. Los programas de gobierno anteriores, sabiamente distribuían las viviendas entre beneficiarios de diversas organizaciones —ya fueran sindicales o gremiales—, pero esta nueva concepción que concedió el gobierno, fortaleció a los dirigentes, quienes no vieron diluida su representatividad al conseguir las viviendas, sino que la reunión permanente de las organizaciones les sirvió para reutilizar con más fuerza a sus representados, quienes ya coptados y convencidos de la eficacia de sus líderes, los apoyaron en otras gestiones diversas.

La experiencia de los sismos le fue de gran utilidad a las autoridades de la ciudad ante la dificultad principal para que las clases populares accedan a una vivienda, que es la falta de ingresos permanentes o percepciones menores de los que se requieren para ser sujetos de ese tipo de crédito, tanto de carácter oficial como bancario. Manuel Aguilera, quien fue director de los programas de renovación habitacional después de los terremotos, y más tarde Secretario de Gobierno en la etapa inicial de la administración capitalina, sabía que, “para disponer de un metro cuadrado habitable hay que efectuar una erogación equivalente a mes y medio del salario mínimo”.⁸³⁵ motivos por los cuales las políticas de vivienda necesariamente requerían involucrar “centralmente procesos de organización urbana y participación social”.⁸³⁶

El camino que se utilizó fue audaz, aunque lejos de ser jurídicamente sostenible. Se entregaron mediante convenios, reservas territoriales propiedad del Departamento del Distrito Federal a las organizaciones, a crédito y sin cumplir con las exigencias legales de desincorporación presidencial ni exigiendo garantía formal alguna, posteriormente se les otorgaban los créditos para construcción, siendo hipotecado el terreno mismo, a pesar en ocasiones, de no haber sido liquidado ni el enganche. Así se edificaron grandes unidades como la de “el Molino” en Iztapalapa,⁸³⁷ en donde se asentaron en cientos de viviendas, militantes de organizaciones como UPREZ o el Frente Popular Francisco Villa, donde pocos años después, en 1995, sería agredido el último Regente, Oscar Espinosa Villarreal, cuando intentó hacer una visita para constatar el avance de los trabajos urbanísticos que el Departamento impulsaba en esa zona.

El método para manejar las invasiones de terrenos, no fue radicalmente distinto. Posteriormente a la toma ilegal de algún predio propiedad patrimonial

⁸³⁵ PERLO COHEN, Manuel (comp.). *La modernización de las ciudades en México*. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. 1ª Ed. México, 1990. P. 282.

⁸³⁶ *Ibidem*. p. 291.

⁸³⁷ ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 192.

de la Ciudad, se instauraba un procedimiento en el que participaba Cocoder y las autoridades delegacionales correspondientes, consistente en la suscripción de un convenio con los dirigentes del movimiento invasor. En ese documento que se intentaba dar el visto de legal, se describía el asentamiento mediante un censo y un levantamiento topográfico del inmueble ocupado, y se hacía explícito que estaba ubicado en zona y condiciones prohibidas. El sentido de esos pactos era supuestamente desalentar el crecimiento de la invasión, pues los líderes se comprometían a cuidar nuevos asentamientos, a cambio de la promesa de las autoridades de no realizar ninguna acción de desalojo o demolición.

“En pocas palabras, estamos ante una forma de legitimación de la urbanización a la cual las autoridades han tenido que recurrir para reconocer los asentamientos que no han podido evitar y tratar de comprometer a los pobladores a no permitir que sigan creciendo. Sin embargo, es dudoso que los pobladores mismos cuenten con la fuerza o el interés necesarios para detener la urbanización de las zonas de protección ecológica”.⁸³⁸

Este proceso se convirtió en una práctica reiterada, pues para citar un ejemplo, para 1992 “la Cocoder está trabajando en 126 asentamientos tan sólo en la Delegación de Tlalpan, que ocupaban un área de 686 hectáreas”.⁸³⁹

En el caso del uso del suelo y la necesidad de adoptar nuevas estrategias para redensificar a la Ciudad, puesto que las reservas territoriales resultaban insuficientes, la administración del Departamento del Distrito Federal, recurrió a la negociación de ZEDEC, (zonas estratégicas de desarrollo controlado) para lograr acuerdos con vecinos y autorizar, sin modificar jurídicamente los Planes de Desarrollo, incrementos de densidad para la realización de proyectos de vivienda popular en determinados sitios de la urbe.⁸⁴⁰

El gobierno de la capital se comprometía a no modificar los usos del suelo en plazos no menores a quince años, (comprometiendo a las futuras administraciones), pero sirvió para que en zonas de clase media y alta principalmente, se interpretara como una buena señal para los inversionistas y

⁸³⁸ AZUELA, Antonio. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Ed. Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997, p. 169.

⁸³⁹ *Ibidem*, p. 170.

⁸⁴⁰ ALVAREZ ENRIQUEZ, Lucía. *Op. cit.* p. 16 y 17.

propietarios que incrementó el desarrollo comercial de las zonas incluidas en el ZEDEC.⁸⁴¹

A este antecedente, diversos investigadores y académicos le atribuyen un alto contenido de participación social, pues con base en sus contenidos, los vecinos encontraron un medio para hacer valer sus exigencias y “por ejemplo, en la Delegación Miguel Hidalgo obligaron a crear las ZEDEC, frenaron o pospusieron proyectos como el Ecotren y, en la Benito Juárez, generaron programas especiales de seguridad pública”.⁸⁴²

Tales convenios eran insostenibles jurídicamente, y muy vulnerables mediante el amparo o juicio contencioso, pues implicaban un compromiso de no ejercer facultades que eran irrenunciables, –aunque en términos generales tuvieron un efecto exitoso–, pero constituyeron una forma diferente de establecer cierta normatividad mediante la participación de los vecinos y sectores interesados. “El modelo “legal-burocrático” prevaleciente a lo largo de los años ochenta es sustituido por el modelo de la “concertación” o, más precisamente, del contractualismo”.⁸⁴³

En contrapartida, las determinaciones plenamente legales que sobre temas similares se tomaron en el seno de la Asamblea de Representantes, no tuvieron el mismo efecto positivo, ante la falta de observancia de las autoridades correspondientes. Un ejemplo tangible es el caso del acuerdo por consenso que dicho órgano alcanzó para prohibir un proyecto de fraccionamiento en la zona de barrancas de las Águilas, por considerar que la vocación principal de la región era la de recarga de los mantos freáticos, lo cual no impidió que “el proyecto siguió adelante y la zona sigue fraccionándose, las advertencias sobre la afectación al subsuelo no se atendieron y hoy en día existen hundimientos diferenciales e incluso cavernas que han derrumbado algunas construcciones”.⁸⁴⁴

Desde el inicio de la administración salinista, el gobierno de la Ciudad comenzó a tomar acciones para ampliar su cobertura social. El Diario Oficial de la Federación publicó el 25 de enero de 1989 un acuerdo mediante el cual se constituyó una Procuraduría Social, la cual “se creó con la intención de

⁸⁴¹ Los ZEDEC se concertaron fundamentalmente en zonas de altos ingresos económicos como por ejemplo en Polanco, Coyoacán y Las Lomas y excepcionalmente en zonas populares como en San Miguel Teotongo, en Iztapalapa.

⁸⁴² ZICCARDI, Alicia. Op. cit., p. 132.

⁸⁴³ ALVAREZ ENRIQUEZ, Lucía. Op. cit., p. 17.

⁸⁴⁴ MOCTEZUMA, Pedro y ANAYA, Elizabeth. *Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Metrópoli*. Tomo I: Economía y Sociedad en la Metrópoli. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco. México, 1997, p. 100 y 101.

garantizar una mejor atención de las demandas individuales y colectivas de beneficio público y social”.⁸⁴⁵ Esta especie de *Ombusman* de las clases económicamente desfavorecidas, se concibió como una vía institucional para atender demandas sociales y no dejar un marco tan amplio a las organizaciones que capitalizaban todas las banderas de la inconformidad ciudadana. Es una forma de combatir la existencia de lo que alguien sostiene se llama “urbanización de la pobreza, que el gobierno históricamente “toleró” y asumió, como forma de inserción masiva de los pobres en las grandes metrópolis”.⁸⁴⁶

En marzo de 1989, se verificaron las nuevas elecciones para representantes vecinales, que abarcó la renovación de 40,700 jefes de manzana 1,652 Asociaciones de Residentes y la elección del reconocido doctor Teodoro Césarman como Presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad,⁸⁴⁷ las cuales se manejaron con cautela por el gobierno capitalino, todavía con las reservas que le aconsejaban los resultados desfavorables de 1988.

“Los funcionarios del Departamento del Distrito Federal a cargo de organizar las elecciones de manzana dirigidos por el Secretario de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, eliminaron de la convocatoria a los presidentes de las Asociaciones de Residentes todavía en funciones, por dudar de su incondicionalidad a las autoridades y al PRI. Ello oscureció de origen todo el proceso. En 11,000 manzanas (alrededor del 25 por ciento del total) la elección no se llevó a cabo y el abstencionismo ascendió a un 60 por ciento; el proceso se realizó al vapor y faltó información sobre candidaturas, formas y lugares de elección”.⁸⁴⁸

El domingo 16 de abril siguiente, se desarrolló la comparecencia del Regente de la Ciudad ante la Asamblea de Representantes, que celebraba el inicio de su segundo período de sesiones ordinarias. La Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, recoge el evento como: “Por primera vez, su máxima autoridad, nombrada por el Presidente de la República, debía rendir cuentas ante un órgano de representación popular. La propia ARDF haría

⁸⁴⁵ ZICCARDI, Alicia. Op. cit., p. 88.

⁸⁴⁶ IMAS RUIZ, Víctor Julio. *Problemas Emergentes de la zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM. México, 1997, p. 144 y 145.

⁸⁴⁷ Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari 1989. Informe Complementario, México, D.F. Noviembre, 1989. Presidencia de la República, p. 479. y Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica. Primer año. Diciembre 1988-diciembre 1989, p. 173.

⁸⁴⁸ MOCTEZUMA, Pedro y ANAYA, Elizabeth. Op. cit. p. 102 y 103.

extensiva, posteriormente, esta práctica a otros funcionarios del gobierno capitalino”.⁸⁴⁹

La primera Asamblea de Representantes del D.F. estaba dirigida por una Comisión de Gobierno conformada pluralmente. La presidió Fernando Ortiz Arana y el secretario fue Cesar Augusto Santiago y aunque la Ley Orgánica respectiva preveía que la Comisión se debería conformar por sólo siete representantes, políticamente se amplió su cupo para que se integrase un coordinador de cada uno de los Partidos.

Sus demás integrantes eran Santiago Oñate Laborde, Manuel Jiménez Guzmán, Abraham Martínez Rivero, todos ellos del P.R.I.; José Angel Conchello Dávila, del P.A.N.; Genaro Piñeiro López, del P.F.C.R.N.; Adolfo Kunz Bolaños, del P.A.R.M.; Héctor Ramírez Cuéllar del P.P.S.; y Ramón Sosamontes Herreramoro del entonces P.M.S.⁸⁵⁰

La Secretaría de Gobernación inició una serie de consultas públicas para preparar una reforma electoral, que se concluyeron también en el mes de abril. El tema fundamental a discutirse y concertarse “fue quién debía estar a cargo de la organización de las elecciones, columna vertebral de toda legislación en la materia”.⁸⁵¹

Durante las consultas, representantes del PMS, PARM, PPS y PFCRN, volvieron a insistir en la necesidad de convertir al Distrito Federal en el estado 32 de la federación, para que sus habitantes eligieran a sus autoridades locales. “Los panistas José Angel Conchello y Diego Fernández de Cevallos y los priístas Jaime Aguilar Alvarez y José Antonio Padilla Segura se opusieron a esta propuesta, arguyendo que la complejidad administrativa del D.F. y los obstáculos jurídicos, técnicos y financieros que implicaba el transformarlo en un nuevo estado la hacían impracticable. Afirmaron, en cambio, que una forma más viable de democratizar el D.F. consistía en fortalecer los

⁸⁴⁹ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica. Primer Año. Diciembre 1998- diciembre 1989. p. 198.

⁸⁵⁰ Esta modalidad de integración plural, fue después instaurada por el propio Fernando Ortiz Arana en las Cámaras de Diputados y de Senadores, donde también fue líder, con igual éxito, pues permitían la gobernabilidad y la coordinación necesarias para incentivar el trabajo cameral. La primera Asamblea de Representantes del D.F., se organizó en las siguientes Comisiones y Comités: 1ª Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil; 2ª Comisión de Administración y Procuración de Justicia; 3ª Comisión del Uso del Suelo; 4ª Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica; 5ª Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos; 6ª Comisión de Educación, Salud y Asistencia Social; 7ª Comisión de Vialidad y Tránsito; 8ª Comisión de Fomento Económico y Protección al Empleo; 9ª Comisión de Desarrollo Agropecuario; 10ª Comisión de Información y Documentación; 11ª Comisión de Vigilancia de la Administración; 12ª Comisión del Proyecto de Reglamento Interior; Comité de Promoción y Participación Ciudadana; Comité de Administración; Comité de Atención Ciudadana y Seguimiento y Control de las Acciones de Gestión; y Comité de Asuntos es. I Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Crónica y Memoria 1er. Período Ordinario de Sesiones.

⁸⁵¹ *Ibidem*, p. 213.

organismos de representación ciudadana ya existentes, como la Asamblea de Representantes y las organizaciones vecinales, aunque en este sentido el PAN se inclinó también porque los capitalinos eligieran al regente y a los delegados políticos”.⁸⁵²

Como consecuencia lógica de las negociaciones políticas entre el Secretario Gutiérrez Barrios y los dirigentes partidistas, el martes 27 de junio posterior, se convocó al Congreso a un período extraordinario, a celebrarse del 28 de agosto al 20 de octubre siguiente.⁸⁵³

El último día de sesiones extraordinarias y después de doce horas de trabajos, se aprobaron las reformas a los artículos 5, 35, 36, 41, 54, 60 y 73 de la Constitución, relativos a la organización de las elecciones, con el voto del P.R.I. y el P.A.N., que sumaron 346 votos a favor contra 70 del P.R.D.; P.A.R.M. y el P.F.C.R.N.

La reforma sustituyó a la anterior Comisión Federal Electoral por un nuevo órgano público descentralizado “encabezado por un cuerpo superior de dirección constituido por representantes tanto del Poder Ejecutivo y de ambas Cámaras, como de los Partidos Políticos. A fin de lograr imparcialidad en la toma de decisiones, se estipuló que dicho organismo debía formarse, además, con *consejeros magistrados*”.⁸⁵⁴

Además, se modificó la naturaleza de los medios de impugnación disponibles para los ciudadanos y los partidos; se estableció un nuevo órgano jurisdiccional que relevó al Tribunal de lo Contencioso Electoral; se redujo de 500 a 100 el número de diputados que integrarían el Colegio Electoral (reforma que poco tiempo después desaparecería); y se estableció una cláusula de gobernabilidad de la Cámara de Diputados que le permitiría al partido que obtuviese por lo menos el 35% de los votos, la asignación de la mitad más uno del total de los miembros, para alcanzar mayoría absoluta (esta disposición también se modificó en la segunda reforma salinista).

La Ciudad de México no fue materia de esta primera reforma política y se convino postergar su democratización para más adelante.

⁸⁵² Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica. Primer Año. Diciembre 1998- diciembre 1989. p. 217.

⁸⁵³ *Ibidem* p. 276.

⁸⁵⁴ *Ibidem* p. 401 y 402.

En su Primer Informe de Gobierno, Salinas comentó en el capítulo correspondiente que se había dado especial atención a la solución de conflictos sociales. Dijo: “Los programas de acción se diseñaron atendiendo sugerencias y opiniones de los grupos involucrados, distinguiendo lo que se puede lograr a partir del trabajo colectivo y evitando acciones y obras espectaculares, de poco impacto para la ciudad en su conjunto, pero de gran trascendencia para los grupos sociales”.⁸⁵⁵

Informó además, del programa de transporte que se implementó de sustitución de peseras por minibuses, so pretexto de reducir la contaminación y que vino a constituir un serio agravamiento del tránsito vehicular, pues siempre estuvo fuera de normatividad y control; de la prolongación del drenaje profundo; excavaciones para un colector en Canal Nacional–Canal de Chalco; la continuación del acueducto perimetral; 326 plantas potabilizadoras y cloradoras de agua, etcétera⁸⁵⁶

El 4 de febrero de 1990, se llevó a cabo en la propia capital, la ceremonia de firma de reestructuración de la deuda entre México y sus acreedores bancarios privados,⁸⁵⁷ y en junio, el gobierno salinista inició formalmente las negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio para Norteamérica,⁸⁵⁸ y en la Ciudad de México, en julio se decretó la permanencia del Programa “Hoy no Circula”, que teóricamente debería de durar solamente hasta el 28 de febrero de 1990.⁸⁵⁹

Al rendir ante el Congreso de la Unión su Segundo Informe, Carlos Salinas de Gortari, festinó la disminución de los índices delictivos y la reducción de la impunidad; la verificación vehicular anti-contaminación ambiental de 6 millones de automotores; la sustitución de 2 mil motores nuevos a los autobuses de Ruta–100, para los mismos fines; la aparición de la gasolina “Magna–Sin” y la sustitución del combustóleo por gas natural en las termoeléctricas; la instalación de 125,471 muebles de baño de oficinas y hospitales para ahorrar agua; la continuación en 6 kms. del acuaférico; la realización de obras para el desalojo de aguas negras; la ampliación del Metro Pantitlán–Los Reyes en 7.9 kms. y la línea 8 en 16.8 kms., así como la

⁸⁵⁵ Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari. Informe complementario. México, D.F. Noviembre de 1989. Presidencia de la República. p. 476.

⁸⁵⁶ *Ibidem*, p. 477 y 479.

⁸⁵⁷ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica, Primer año. Diciembre 1988–diciembre 1989. p. 190 y 191.

⁸⁵⁸ *Ibidem*. p. 233.

⁸⁵⁹ *Ibidem*, p. 240 y 241.

inauguración del Tren Ligero Huipulco–Tlalpan con longitud de 2 kms.; entre otras muchas obras.⁸⁶⁰

Salinas reconoció que “el 92 por ciento del gasto total se financia con ingresos propios y con las participaciones generadas en el Distrito Federal. El subsidio federal es de sólo 8 por ciento que equivale al gasto que realiza el Sistema de Transporte Colectivo–Metro para dar servicio a los habitantes del Estado de México”.⁸⁶¹

Ya casi para concluir el año, el recién constituido Partido de la Revolución Democrática sufre su primera escisión con motivo de la renovación de su nuevo Comité Ejecutivo Nacional debido a la supuesta imposición de Cuauhtémoc Cárdenas, que denunciaron perredistas como Heberto Castillo, Rosalbina Garabito, Ciro Mayén, Juan N. Guerra, entre otros, que culminaría el 28 de diciembre con la renuncia a su partido de Jorge Alcocer, “por su profundo desacuerdo con la línea política y con los procedimientos antidemocráticos y excluyentes que había adoptado la dirección nacional”.⁸⁶²

Meses después, seguirían a Alcocer, –los también ex–pemesistas–, Pablo Pascual Moncayo, Adolfo Sánchez Rebolledo y José Woldemberg, en rechazo a la imposibilidad de debate interno y a la convicción de que “la mejor ruta para el país era la de una transición democrática pacífica y, para ello, pactada”.⁸⁶³

Los datos que arrojó el XI Censo de Población y Vivienda del INEGI, revelaron que para 1990, “de 81’249,645 habitantes en todo el país, 8’235,744 pertenecen al Distrito Federal, es decir el 11% de la población total del país radica en la capital. Aunque las cifras arrojadas por el INEGI fueron duramente cuestionadas, por creerse que desde hace varios años la población capitalina rebasada este número, es de igual modo alarmante la concentración en una superficie aproximada de 1,483 kilómetros cuadrados”.⁸⁶⁴

⁸⁶⁰ Segundo Informe de Gobierno 1990 del Lic. Carlos Salinas de Gortari. Informe Complementario. México, 1990. Presidencia de la República. p. 97-99.

⁸⁶¹ *Ibídem* p. 100.

⁸⁶² Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica, Primer año. p. 483-484.

⁸⁶³ *Ibídem*, Tercer año. p. 123.

⁸⁶⁴ CARRANCO ZUÑIGA, Joel. *El Distrito Federal en el sistema jurídico mexicano*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho. UNAM, 1996, P. 98.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México, según los mismos datos, siguió siendo el principal lugar oferente de bienes y servicios del país. “Su enorme primacía se refleja en su tamaño. En 1990, radicaban en ella, alrededor de 15 millones de personas, que representaron el 15% de la población nacional”.⁸⁶⁵

Carlos Jarque, Director del INEGI, destacó que “la Ciudad de México se consolidaba como el centro económico y financiero más importante del país al albergar 17.5% de los establecimientos comerciales, industriales y de servicios y 22% de la población ocupada”.⁸⁶⁶

De cara a las elecciones federales intermedias del sexenio así como para la renovación de la ARDF, el P.R.D. abandonó su posición de intransigencia motivada por la negativa a reconocer la legitimidad de Carlos Salinas como Presidente de la República y junto con los miembros del Foro Democrático provenientes del P.A.N.; así como los Partidos del Trabajo y Social Demócrata, firmaron lo que se conoció con el nombre de “Acuerdo Nacional por la Democracia” (ACNADE), que convocó a la ciudadanía a participar en el registro electoral y en las casillas, o en su caso como observadores comiciales.⁸⁶⁷

Varios integrantes de la Asamblea de Barrios fueron candidatos a diputados y a asambleístas,⁸⁶⁸ habiendo sido postulados por el P.R.D. y esperando que el gobierno cumpliera la promesa de una posterior reforma que les abriera más espacios políticos en la metrópoli.

En su segunda comparecencia ante la ARDF, el Regente concretó la oferta de negociación para regresar a la mesa de discusiones políticas al P.R.D., y propuso “desarrollar nuevas formas de representación política directa para evitar hacer ingobernable el Distrito Federal sin romper los equilibrios y luego llegó a sugerir que: *en su momento, en esta capital habrá un gobernante elegido por el pueblo*”.⁸⁶⁹

⁸⁶⁵ GONZÁLEZ GARCIA DE ALBA, Ligia y PANG MOLINA, Leticia. Revista Ciudades No. 19. *Efectos Urbanos de la Reforma Agraria*. Secretaría e Desarrollo Social. Departamento del Distrito Federal. Julio-septiembre, 1993. P. 48.

⁸⁶⁶ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*. Fondo de Cultura Económica, Tercer año. p. 425.

⁸⁶⁷ *Ibidem*, p. 61.

⁸⁶⁸ CUELLAR VAZQUEZ, Angélica. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Ed. Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997, p. 280 y 281.

⁸⁶⁹ MOCTEZUMA, Pedro y ANAYA, Elizabeth. *Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Metrópoli*. Tomo I: Economía y Sociedad en la Metrópoli. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco. México, 1997, p. 111 y 112. La primera Asamblea de Representantes del D.F. cumplió con creces su papel, a pesar de los ataques en su contra cuando se decidió su instauración, pues además de legitimar e institucionalizar la gestoría de la oposición, realizó un trabajo reglamentario de gran utilidad para la Ciudad. Durante su gestión aprobó:

El domingo 18 de agosto siguiente, se verificaron las elecciones constitucionales y los candidatos del P.R.I. alcanzaron la victoria en 209 de los 300 distritos uninominales y todas las senadurías en disputa, –salvo la de Baja California–, y las 40 curules de la ARDF de mayoría, lo que representó que en sólo tres años, el P.R.I. recuperó casi cuatro millones y medio de sufragios más que en 1988, ante el asombro de analistas y partidos de oposición, lo que se interpretó como un voto de aprobación al gobierno de Carlos Salinas, por sus logros económicos visibles.⁸⁷⁰

Salinas realizó continuas e intensas giras por las Delegaciones de la Ciudad y la recuperación electoral en la capital evidenciaba que la legitimidad anhelada estaba llegando.

El 1º de septiembre siguiente, Salinas declaró que su administración había dado seguridades para el desarrollo del pluralismo en la capital, lo que permitió “el amplio ejercicio de las libertades y mayor cercanía del gobierno con los ciudadanos; segundo, mejorar la administración de los servicios públicos, haciendo frente a los problemas financieros que enfrentan y ampliando la capacidad de respuesta institucional en los asuntos que interesan a la población, como la regularización de la tenencia de la tierra, drenaje, agua, basura, transporte y seguridad; y tercero, tomar las decisiones estratégicas de las cuales depende la viabilidad de la zona metropolitana”.⁸⁷¹

En mayo había decretado la expropiación del Cerro de la Estrella en Iztapalapa para declararla área natural protegida,⁸⁷² a esa Delegación y a la de Tláhuac se le habían destinado conjuntamente, un billón de pesos para dotarlas de pavimentos, drenaje, banquetas y servicios básicos;⁸⁷³ se anunció que la inversión inmobiliaria llegó a ser, –como consecuencia de la propia inversión pública–, la más alta de los últimos años;⁸⁷⁴ así como la prolongación del “Hoy no circula” en diciembre, para incluir a los vehículos con placas de otras

Reglamento para el Gobierno interior de la ARDF el 1º de junio de 1989;

Reglamento de Tránsito del DF. El 27 de junio de 1989.

Reglamento para el funcionamiento de establecimientos mercantiles y celebración de espectáculos públicos del D.F. el 4 de julio de 1989.

Reglamento para el servicio de limpieza del D.F. en 6 de julio de 1989.

Reglamento del servicio de agua y drenaje para el D.F. el 5 de enero de 1990.

⁸⁷⁰ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica. Tercer año. Enero 1991-diciembre 1991. p. 275.

⁸⁷¹ El Presidente ante el Congreso. H. Cámara de Diputados LV Legislatura. Tercer Informe de Gobierno 1991, p. 39.

⁸⁷² Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica. Tercer año. Enero 1991-diciembre 1991.

⁸⁷³ *Ibidem*, p. 127.

⁸⁷⁴ *Ibidem*, p. 128

entidades o del extranjero, ante la constante amenaza de contingencias ambientales.⁸⁷⁵

6.2 PROLEGÓMENO A LA REFORMA POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

Los antecedentes políticos y académicos de Carlos Salinas de Gortari, así como los de sus colaboradores más cercanos indican que a su llegada al gobierno, aplicaron un proyecto político largamente meditado: crear una nueva cultura del poder en México.⁸⁷⁶ Conocedores de la opinión que se tenía en el extranjero respecto a la larga permanencia del Partido oficial en el predominio electoral del país, así como por convicción propia, iniciaron una serie de transformaciones radicales.

Dentro del P.R.I., desde la campaña presidencial misma, determinaron que los tradicionales tres grandes Sectores, pilares de ese Instituto Político, –Popular, Obrero y Campesino–, dejarían de ser la plataforma corporativa única y definitiva de las candidaturas a cargos de elección popular, y que desde ese tiempo se arribaría a ellas mediante el reconocimiento de méritos y presencia ciudadana en el ámbito territorial, sin importar la filiación sectorial.⁸⁷⁷

El gobierno salinista se caracterizó por una intensa y en ocasiones violenta competencia partidista–electoral; la instauración en la larga historia de predominio priísta, de alternancia en gobiernos locales y en municipios importantes del país; el fortalecimiento de una prensa crítica e independiente del control del gobierno; radicalización de un amplio sector de la clase intelectual demandante de reformas políticas que permitieran nuevas y equitativas normas de competencia electoral; la presión y el condicionamiento del apoyo de organismos internacionales de carácter financiero y comercial,

⁸⁷⁵ Cronología del Gobierno del Distrito Federal. Comisión de Ciencia, Tecnología e Informática. ARDF. México, 1994, p. 17.

⁸⁷⁶ Se sugiere revisar el punto 10 de la tercera parte del libro de Peter H. Smith, “*Los Laberintos del Poder*”, Relativo a las Reglas del juego en el reclutamiento de las elites políticas de México, p. 282-322.

⁸⁷⁷ Esta determinación causó la molestia y fuerte reacción de parte de las dirigencias sectoriales, principalmente del poderoso líder obrero Fidel Velázquez, así como de muchos de los dirigentes de Sindicatos, –como por ejemplo el Petrolero y el de Maestros–, quienes además de no simpatizar desde un inicio con la candidatura de Salinas, vieron esta modalidad como un intento peligroso de romper su control hegemónico sobre sus organizaciones, (como efectivamente con el tiempo sucedió), y se considera que fue una de las principales causas de los resultados adversos al P.R.I., que se reflejaron en 1988.

para lograr a cambio transformaciones institucionales que fomentaran una transición más rápida de nuestro sistema casi unipartidista; etcétera

La reacción de intransigencia del P.R.D. para convivir con el gobierno en términos de civilidad, toda vez que Cárdenas se negó en todo momento a reconocer la legitimidad del carácter de Salinas como Presidente, llevó a generar una indispensable alianza estratégica gubernamental con Acción Nacional. Desde el reconocimiento histórico de su triunfo en Baja California, como primer Estado gobernado por un partido opositor; el de Chihuahua; la entrega concertada de Guanajuato a un panista que ni siquiera compitió en las elecciones locales; hasta las negociaciones para la aprobación de reformas y nuevas leyes que propiciaron un fortalecimiento político panista acelerado.

Los acuerdos políticos con el P.R.D., quedaron en manos de Manuel Camacho y las negociaciones casi siempre se concretaron en concesiones en la Ciudad de México. Incluso, los problemas que ese partido tenía en las entidades federativas, se radicalizaban en marchas y manifestaciones en la capital, y por ese sólo hecho y bajo el pretexto de que se convertían en cuestiones de su incumbencia, el Regente intervenía en ellos ante sus compañeros de gabinete, generando el enojo y la molestia de los gobernadores de los Estados.

En 1992, comienzan a concretarse los preámbulos de la reforma política en el Distrito Federal, frente a un hecho atípico dentro del gobierno: a pesar de que el sexenio salinista fue el único en que se negociaron dos reformas electorales radicales, –en las cuales se cambiaron artículos constitucionales que no llegaron ni siquiera a demostrar sus alcances legales–, Camacho logra que se le autorice negociar una exclusiva para el Distrito Federal, sin la intervención tradicional y obvia del Secretario de Gobernación.

La llegada al gabinete el 13 de abril de 1992 de Luis Donald Colosio como Secretario de Desarrollo Social,⁸⁷⁸ desde donde se manejaba el Programa de “Solidaridad”, que era el más importante programa social que canalizaba cuantiosos recursos presupuestales hacia los problemas más sentidos del país, preocupó profundamente a Camacho, quien percibía que por las vías convencionales sería difícil romper la condición de tener influencia solamente en la capital y no nacional para ser el Candidato y aceleró sus acciones para consolidar sus alianzas con la izquierda.

⁸⁷⁸ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica, Cuarto año enero 1992—diciembre 1992. p. 135.

El 21 de abril siguiente, cuando acude a la ARDF a su cuarta comparecencia ratifica su invitación a iniciar el proceso de negociación a la reforma política de la capital, convocando a todas las fuerzas a concurrir a la búsqueda de la unanimidad, sin la cual, no habría “un compromiso suficiente ni para hacer funcional la reforma, ni para defenderla”.⁸⁷⁹ Evidentemente que a fin de lograr la “unanimidad” pretendida, sería indispensable adoptar la agenda de los partidos en cuanto a la democratización del gobierno de la Ciudad, lo cual estaba desde luego en las intenciones calculadas del Jefe del Departamento.

Los Partidos Políticos aceptaron no escatimar recursos económicos para dar confiabilidad a las elecciones, y el 30 de abril posterior, en una sesión del I.F.E., aprobaron la expedición de la nueva credencial electoral con fotografía.⁸⁸⁰ El proceso de recredencialización se prolongó hasta antes de los comicios de 1994, —con gran éxito pues estimuló positivamente la participación ciudadana a esas elecciones—, y “a un costo de 730 millones de dólares, se distribuyeron credenciales a más de 45.7 millones (96.2 por ciento) de los 47.5 millones de electores registrados.”⁸⁸¹

En el mes de mayo, se llevaron a cabo sin un gran interés de parte del gobierno capitalino, las renovaciones de las representaciones de 43,000 jefes de manzana, cuyo proceso se había indebidamente diferido dos meses, pues el anterior Consejo Consultivo terminó sus funciones el 20 de marzo, y el 23 de mayo, la administración capitalina informó “que el proceso de renovación de órganos vecinales se había computado alrededor de 550,000 sufragios, lo que resultaba inferior a la cifra de 1989, cuando habían votado 800,000 personas”.⁸⁸²

El reconocimiento del poco interés ciudadano que despertó las elecciones vecinales, dieron pie a la instalación formal de lo que se llamó “Mesa de Concertación Política para la Reforma Política del D.F.”, el 25 de agosto siguiente. “Según los acuerdos previos, la mesa se integró con cuatro representantes de cada partido político y con tres del gobierno de la ciudad, y quedó establecida como un órgano plural, participativo y de decisión, en la

⁸⁷⁹ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica, Cuarto año enero 1992—diciembre 1992. p. 139.

⁸⁸⁰ *Ibidem* p. 157.

⁸⁸¹ CORNELIUS, Wayne A. *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*. Miguel Angel Porrúa. 1ª Ed. México, 1995. p. 432.

⁸⁸² Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica, Cuarto año enero 1992—diciembre 1992. p. 256.

que se llegarían a acuerdos entre los partidos políticos y las autoridades de la ciudad sobre la forma y el esquema del gobierno del Distrito Federal”.⁸⁸³

“Dos meses después, en octubre, se abrieron las Audiencias Públicas para la Reforma Política del Distrito Federal donde fueron invitados ya no tan sólo los partidos políticos, sino también ponencias individuales y colectivas. En estas audiencias, la idea de fundar un Estado 32 fue defendida mayoritariamente por los partidos de oposición, se pudo observar también la contradicción entre las formas territoriales (Junta de Vecinos) y las representativas (Asamblea de Representantes) en su búsqueda por constituir las en ejes de la Reforma”.⁸⁸⁴

Carlos Salinas autorizó las negociaciones buscando el retorno del P.R.D. a las deliberaciones nacionales, e incluso sentó el principio de que la Ciudad podía ser democratizada ampliamente, al declarar en su Cuarto Informe, que financieramente la capital era viable. Dijo “importantes son los avances en el saneamiento de las finanzas del DDF: en 1988 el 16% del gasto se cubría con subsidios federales; en 1992 esa cifra ha disminuido a menos del 2%. Han cambiado también las participaciones federales para lograr un mejor equilibrio con el resto del país. La Ciudad de México tiene hoy finanzas sanas”.⁸⁸⁵

Para disolver las resistencias internas dentro de muchos sectores del gobierno y abrirse a sí mismo sus expectativas, el gobierno capitalino no dudó en intentar todo tipo de operaciones que no solamente fueran legales, sino que aparecieran como legítimas a los ojos de una opinión pública demandante.⁸⁸⁶

Para demostrar que el Departamento del D.F. se decidía a encabezar la Reforma hasta sus últimas consecuencias, se crearon cuatro mesas para el análisis y discusión de los temas:

1. Forma de gobierno y derechos ciudadanos;
2. Hacienda pública, aspectos financieros y económicos del Distrito Federal;
3. Coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios, y

⁸⁸³ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica, Cuarto año enero 1992—diciembre 1992. p. 391 y 392.

⁸⁸⁴ MOCTEZUMA, Pedro y ANAYA, Elizabeth. Op. cit., p. 112.

⁸⁸⁵ El Presidente ante el Congreso, H. Cámara de diputados LV Legislatura. Tercer Informe de Gobierno 1992, p. 45.

⁸⁸⁶ WOLDENBERG, José. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Ed. Demos Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997, p. 186.

4. Procuración y administración de justicia.⁸⁸⁷

Para presionar en los puntos deseados “el 15 de diciembre de 1992 nueve asambleístas convocaron a un plebiscito para la democratización del Distrito Federal”.⁸⁸⁸

El proceso de democracia semidirecta del referéndum no estaba previsto por la ley, sin embargo aunque ante la opinión pública el gobierno no le concedía validez, la verdad es que siempre estuvo detrás del proceso. “El costo total fue de 770 mil pesos, de los cuales el DDF aportó prácticamente la mitad (300 mil). Todo estuvo dispuesto para que el 21 de marzo, entre las 9 y las 18:00 horas, los ciudadanos acudieran a expresar su opinión en las 2,481 casillas. Asistieron a la consulta 331,367 habitantes del DF; es decir, que en promedio se presentaron 115 personas a cada una de las casillas”.⁸⁸⁹

Los organizadores formales del plebiscito informaron que “de acuerdo con los informes publicados al día siguiente por la Fundación Rosenblueth, encargada del conteo de los sufragios, 66% de los votantes se habían manifestado a favor de convertir al DF en un estado más de la federación; 84.3% lo hizo en pro de la instalación de un Congreso local para el DF, y 84.8% se mostró favorable a la elección popular del gobierno de la Ciudad de México”.⁸⁹⁰

Carlos Martínez Assad, señaló algunos aspectos resultantes de ese ejercicio. “Es importante señalar que tanto los partidos como la autoridad central del DF, no sólo estuvieron de acuerdo con la consulta, sino que la promocionaron directa o indirectamente. No se exigió la credencial de elector con fotografía, tan sólo una identificación de cualquier tipo, por lo que se pudo manifestar una gran proporción de jóvenes, que probablemente no cumplieran necesariamente con el requisito de los 18 años cumplidos, que les da la calidad de ciudadanos”.⁸⁹¹

⁸⁸⁷ ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 54 y 55. Para profundizar en torno a las ponencias que se presentaron durante las audiencias públicas, se sugiere ver MOCTEZUMA, Pedro y ANAYA, Elizabeth. Op. cit. p. 113 y 114.

⁸⁸⁸ MOCTEZUMA, Pedro y ANAYA, Elizabeth. Op. cit. p. 113.

⁸⁸⁹ MARTINEZ ASSAD, Carlos *¿cuál destino para el DF? Ciudadanos, Partidos y Gobierno por el Control de la Capital*. Océano de México, S.A. de C.V. 1ª Ed, México, 1996, p. 73, 77, 78 y 79.

⁸⁹⁰ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica, Quinto año enero 1993—diciembre 1993. p. 131.

⁸⁹¹ MARTINEZ ASSAD, Carlos Op. cit. p. 73, 77, 78 y 79.

Para la Presidencia de la República, el ejercicio de referéndum practicado careció de sustento legítimo,⁸⁹² y en la Crónica oficial, asentó que quedaba claro que la participación directa del Regente no había pasado como inadvertida, e incluso transcribió una declaración expresa del funcionario: “Agregó que él había acudido a votar, y especificó que lo había hecho a favor de un calendario pactado para la información de un gobierno propio del Distrito Federal con un sustento democrático”.⁸⁹³

El Presidente, de manera simultánea, a lo que acontecía en el Distrito Federal recibió a los representantes de los partidos PT, PEM, PAN, PFCRN, y PRI, para dar inicio a la segunda reforma electoral nacional y el nuevo Secretario de Gobernación, Patrocinio González, hizo lo propio con una comisión del PRD, quienes no acudieron con Salinas.⁸⁹⁴ La intención de llevar otra negociación paralela era clara: sólo si el PRD no obstaculizaba la reforma electoral nacional, se avanzaría con la democratización de la Ciudad de México.

Formalmente las conclusiones de la Mesa de Concertación del D.F. se resumieron en un anteproyecto avalado por la ARDF que fue suscrito en julio por el Presidente,⁸⁹⁵ y enviado a la Cámara de Diputados a esperar la aprobación inicial de la segunda reforma política nacional del sexenio.

Esta reforma nacional tuvo la modalidad de ser aparentemente iniciada por el PRI, a través de su Presidente Fernando Ortiz Arana, quien propuso en un desayuno el 7 de julio la idea de aumentar a tres el número de senadores

⁸⁹² La Crónica oficial del sexenio, asentó el hecho y argumentó que 300,000 votantes no necesariamente reflejaban las preferencias de 10 millones de habitantes que tenía la Ciudad y que además las tres preguntas estaban fraseadas de manera que inducían las respuestas afirmativas.

⁸⁹³ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica, Quinto año enero 1993—diciembre 1993. p. 132. Este no fue el único caso en que Camacho rebasó el marco legal. El 10 de enero de 1993, suscribió el plena Alameda Central, suscribió con el gobernador del Estado de México un convenio para modificar y redefinir los límites de ambas entidades, mediante el cual la colonia San Felipe de Jesús se integraba a la Delegación Gustavo A. Madero y las comunidades de Emiliano Zapata, Jardín Los Reyes y Zona Arqueológica de Iztapalapa, pasaron a la jurisdicción del municipio Los Reyes-La Paz, además de 200 hectáreas del Parque Nacional Miguel Hidalgo (zona conocida como La Marquesa-El Zarco), para el municipio de Ocoyoacac Ibidem, p. 40.

Este convenio es inconstitucional, pues es facultad del Congreso de la Unión y el Jefe del Departamento del D.F., carecía de facultades legales para suscribirlo y por lo menos en el caso de los habitantes de la colonia Emiliano Zapata, se han resistido siempre a pertenecer al Estado de México, pues la calidad de los servicios es menos eficiente que los que se prestan en el D.F.

MARQUEZ, Enrique. *Por qué perdió Camacho*. Océano. México, 1ª Ed, p. 104 y 105. Cuando tiempo después recriminó al Presidente Salinas el por qué no había sido él, Candidato a la Presidencia, le contestó que sin desconocer sus virtudes personales, las causas fundamentales que lo determinaron, es porque “fuiste en diversas ocasiones, muy duro con tus compañeros. Esa actitud tuya te fue aislando del resto del gabinete. Créemelo que así sucedió. En lo político, Camacho, cometiste el error de aliarte con mis enemigos, y eso hizo que disminuyera la confianza en ti”.

⁸⁹⁴ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica, Quinto año enero 1993—diciembre 1993. p. 223.

⁸⁹⁵ Ibidem. p. 290-292.

por Estado, para que se accediera por el principio de representación proporcional; eliminar la cláusula de gobernabilidad y también la autocalificación del Poder Legislativo mediante Colegios.⁸⁹⁶

Todas las propuestas significaban renuncia de privilegios legales del PRI, lo que generó inmediatas reacciones de sus militantes en contra de Ortiz Arana, quien tuvo que ser defendido por el autor verdadero de las posiciones: el Presidente Salinas, quien encaró la inconformidad y exhortó “a hacer a un lado razones de Partido para consolidar el rumbo de una reforma democrática que garantizara comicios limpios en 1994”.⁸⁹⁷

Las cosas se suavizaron con el PRD, pues el 18 de julio resultó electo nuevo Presidente Porfirio Muñoz Ledo con 708 votos de un total de 1,559 delegados, al cual Salinas le envió un mensaje de felicitación invitándole además a contribuir al consenso de las reformas y reiterándole su disposición al diálogo.⁸⁹⁸

El 11 de agosto de 1993, el Presidente convocó a un período extraordinario de sesiones al Congreso, cuya apertura se dio el 16 de agosto, para aprobar los acuerdos que se tomaron en las concertaciones de una Comisión Plural que la Cámara de Diputados creó *ex profeso*, así como los resultados de los Foros a que convocó el I.F.E. y las iniciativas de todos los partidos pendientes de atención.⁸⁹⁹

El proceso previo a la reforma había sido bien aspectado por la prensa, que lo calificó como el más importante desde la reforma reyesheroliana de 1977.⁹⁰⁰

Una vez aprobada la reforma que modificó nuevamente los organismos electorales, e inició su ciudadanización; quitó la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados; disminuyó el número máximo de diputados que un Partido puede obtener por los dos principios a 315; y abrió el Senado a la representación proporcional, que en esa época aparentemente convenía mucho más al PAN; entre otros aspectos importantes, la reforma del Distrito Federal quedó lista para seguir adelante.

⁸⁹⁶ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica, Quinto año enero 1993—diciembre 1993. p. 325.

⁸⁹⁷ *Ibidem* p. 325.

⁸⁹⁸ *Ibidem* p. 338 y 339.

⁸⁹⁹ Honorable Cámara de Diputados LV Legislatura, Crónica de la Reforma Política Federal. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994. p. 13.

⁹⁰⁰ *Ibidem*, p. 14.

El Presidente informó el 1º de septiembre de manera anticipada a la aprobación formal del Congreso: “Con la participación de los partidos políticos, intelectuales, periodistas, especialistas y de los movimientos ciudadanos, se ha logrado una importante transformación de las instituciones políticas del gobierno de la ciudad de México. Ahora, en la capital de la República, sede de los Poderes Federales, el gobierno de la ciudad dejará de ser un departamento de la administración pública para contar con órganos propios, representativos y democráticos. La reforma política del Distrito Federal amplía los derechos políticos locales de los habitantes de la capital y fortalece la vida democrática del país”.⁹⁰¹

6.3 ALCANCES Y CARACTERÍSTICAS LEGALES DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1993 PARA LA CIUDAD DE MÉXICO.

Esta vez las modificaciones constitucionales implicaron un cambio radical al estado jurídico del Distrito Federal. La voluntad gubernamental concedió y coincidió con las oposiciones, respecto a la necesidad de iniciar la democratización plena de la Ciudad, así como la de fortalecer el establecimiento de órganos de gobierno que tuviesen facultades semejantes a las instituciones locales de los Estados de la República.

Sin aceptar la propuesta de convertir al Distrito Federal en el Estado 32, como lo solicitaban los Partidos, –por considerarlo inviable con el hecho de seguir siendo la sede de los poderes federales–, la reforma, sin embargo, definió que la Ciudad de México dejó de ser una dependencia administrativa, para consolidarse como una Entidad Federativa, y con el fin de enmarcarlo, modificó el Título Quinto de la Constitución, para especificar la nueva condición del D.F., y recibió el nombre de: “*De los Estados y del Distrito Federal*”, dejando clara la naturaleza distinta de ambos tipos de gobierno.

“A partir de la Reforma de 1993, se eleva a rango constitucional la denominación Ciudad de México para identificar al Distrito Federal”.⁹⁰² La costumbre de llamar al Distrito Federal como Ciudad de México, siempre

⁹⁰¹ El Presidente ante el Congreso H. Cámara de diputados LV Legislatura. Tercer Informe de Gobierno, 1993, p. 63.
⁹⁰² CARRANCO ZUÑIGA, Joel. *El Distrito Federal en el Sistema Jurídico Mexicano*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho, UNAM, 1996, P. 11.

estuvo arraigada en el país, pero solamente hasta que entraron en vigor las reformas constitucionales en comento, se instituyó jurídicamente el título.

El viernes 3 de septiembre, es decir, recién instalado el período ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, se “aprobó con 292 votos a favor y 42 en contra la reforma a 13 artículos constitucionales –31, 44, 73, 74, 76, 79, 89, 104, 105, 107, 119 y 122– que normaban la reforma política del Distrito Federal. Ello implicó que, en lugar de los 11 artículos para los que había propuesto modificaciones el ejecutivo, se cambiaran a 13”,⁹⁰³ pasando después a ser ratificada sin mayores complicaciones por el Senado y las Legislaturas de los Estados, siendo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

El tema del Distrito Federal pasó a ser actualizado en todo el texto constitucional de manera general, aunque hay que decirlo, por breve tiempo, pues tres años después sería nuevamente reformado, dando lugar a normas que sustituyeron a otras que ni siquiera tuvieron oportunidad de ponerse en práctica para demostrar su eficacia legal. Es decir, la Constitución fue utilizada de rehén político entre los Partidos y el Gobierno quienes abusaron de su texto para encuadrar sus consensos, pero como estos fueron modificados por una serie de acciones que más adelante serán comentadas, la movilidad e inmediatez de las reformas, –sin desconocer que significaron un gran avance–, por otro lado, representaron confusión y modificaciones innecesarias a nuestra Carta Magna.

Antes de pasar al análisis de los avances que significó la reforma política del D.F., conviene comentar las deficiencias que también presentó. En primer término, se debe subrayar el hecho de que las negociaciones políticas para transformar la condición jurídica de la Ciudad de México, omitieron incluir aspectos administrativos complementarios que permitieran preparar racionalmente las nuevas consecuencias que la reforma generaría.

Se podrá argumentar que las resistencias hubieran hecho imposible una transformación importante y que había primero que modificar el marco jurídico y luego la realidad reglamentaria de forma complementaria, lo cual se puede aceptar, pero las discusiones, los consensos y los textos de la reforma misma, nunca tomaron en cuenta algo que está pesando en la vida de la Ciudad: como Dependencia, el D.F. era la más rezagada en términos de

⁹⁰³ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica. Quinto año enero 1993-diciembre 1993. p. 420.

modernización, de toda la Administración Pública Federal, debido a la condición *sui generis* de ser considerada defectuosamente una instancia precisamente administrativa, y sin ordenar una reforma administrativa que preparara adecuadamente su nueva conformación, se decretó su transformación heredando sus deficiencias a la recién reconocida Entidad Federativa.

De igual manera como en 1928, para desarticular la presencia de la oposición que estaba enquistada en los municipios capitalinos, se dijo que el D.F. pasaría a ser un Departamento Administrativo, bajo el argumento de que se le sometería a una condición de atención basada en criterios técnicos, –lo cual nunca fue cierto, ya que no se implementaron planes y programas integrales adecuados para su desarrollo, pues la Ciudad de México es un ejemplo de improvisación y desorden en muchos renglones de su realidad–, ahora, se cometió el mismo error, y basados en la discusión política, los actores de la reforma olvidaron preparar adecuadamente la traslación hacia la nueva condición jurídica de la capital.

No se determinó revisar las estructuras administrativas, sindicales, procedimentales, ni tampoco las necesidades de descentralización, capacitación y en general, todos los aspectos inherentes a un cambio tan radical, que hubiese sido más sencillo incluirlos en las negociaciones que dejarlo a la voluntad o la capacidad de los nuevos recipiendarios de las recién creadas instituciones.

Otra observación, es la falta de técnica legislativa de instituir cambios que surtirán sus efectos trascendentales en un futuro en el cual ya no figurarán los actores que negociaron las reformas, lo cual obligó a su revisión y nueva redacción, como más adelante se verá.

Además de que filosófica y éticamente es inadecuado comprometer a las futuras generaciones sobre cuestiones que políticamente se debieron enfrentar. Por citar sólo un ejemplo, la nueva forma de nombrar al Jefe de Gobierno se pospuso para 1997, y no en 1994, dejando inexplicablemente pasar un periodo de tiempo que permitió se reabrieran las discusiones y negociaciones que concluyeron en una nueva reforma.

En síntesis, la Constitución no ha servido en estos últimos años para conducir la realidad política del D.F., sino que las condiciones de la discusión

partidaria ha regido en la redacción del texto constitucional, sin darle tiempo a crear certidumbre jurídica y creando confusión.

El artículo 31 Constitucional se reformó en su fracción IV, para distinguir como obligación de los mexicanos, la de contribuir para los gastos públicos, ya sean federales o del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, diferenciando ya al D.F. de la Federación.

El artículo 44 se reformó para contener la nueva consideración jurídica de la Ciudad de México como sinónimo de Distrito Federal, es decir, se desapareció al D.D.F. y se instituyó legalmente por primera vez en la historia, a la Ciudad de México, con el territorio que antiguamente tenía el Departamento, como sede de los poderes federales.⁹⁰⁴

El nuevo texto dice: “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

La redacción del artículo conservó la tradicional determinación de que si los poderes generales se trasladasen a otro sitio, en su lugar se erigirá el Estado del Valle de México con los límites y extensión que determine el Congreso General, con lo cual, se mantuvo la imperfección constitucional consistente en el hecho de preservar la incongruente posibilidad de que si se decidieran modificar los límites del nuevo Estado, lo que significaría ampliar o disminuir a otro, ello representaría la necesidad de una reforma constitucional, por virtud de lo que obliga el artículo 45 de la propia Constitución.⁹⁰⁵

Respecto a las modificaciones al artículo 73, relativo a las facultades del Congreso General, se instituyeron reformas a las fracciones VI, VIII y XXIX-H. La parte fundamental del texto que contenía esta fracción, referente a las bases para legislar en lo relativo al D.F., se pasó al nuevo contenido del artículo 122, y en él se especificaron todos los aspectos normativos de la nueva conformación de esta Entidad Federativa, como se tratará un poco más adelante.

⁹⁰⁴ PÉREZ DE LEON, Enrique. *Adendum a la 15ª ed. Notas de Derecho Constitucional Administrativo*. Porrúa, México, 1994, p. 220-222.

⁹⁰⁵ Artículo 45 Constitucional.- “Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos”, según el texto reformado desde 1951.

La fracción VI, (que sería derogada después, en agosto de 1996), solamente se limitó a señalar como facultad del Congreso, el expedir el Estatuto de Gobierno del D.F. y a legislar en todas las materias que no estuvieran expresamente conferidas a la ARDF.

La fracción VIII, determinó que en materia de deuda, el Presidente deberá incluir anualmente, –para su posterior consideración en la ley de ingresos–, los montos que requiera el Gobierno del D.F. y sus entidades públicas, y el Congreso tendrá la “facultad de aprobar los montos de endeudamiento requeridos”.⁹⁰⁶ Como el tema del endeudamiento debe ser considerado también por el Jefe de Gobierno del D.F. en sus solicitudes a la ARDF, respecto de ingresos que le deben autorizar para normar el gasto público del gobierno local, “para hacer operante la intervención de los dos cuerpos legislativos, sin que se de una reiteración de esfuerzos, la aprobación de parte del Congreso deberá ser obtenida por parte del jefe del Distrito Federal antes de que presente el proyecto de la ley de ingresos a la Asamblea de Representantes”.⁹⁰⁷

Igualmente, la fracción comentada, dispone la obligación del Jefe del D.F. de informarle al Ejecutivo Federal, el estado del ejercicio de los recursos que anteriormente se le hubieren autorizado ejercer, debiendo el mismo funcionario, además, informar de similar manera a la ARDF, al rendir su cuenta pública.

La fracción XXIX-H, suprimió como facultad del Congreso la posibilidad de instituir tribunales de lo contencioso administrativos para el Distrito Federal, que pasó a ser potestad de la ARDF, según el nuevo texto del artículo 122, fracción IV, inciso e.

El artículo 74 Constitucional, fue a su vez reformado en su fracción IV, eliminando como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la examinación, discusión y aprobación de los conceptos de egresos y contribuciones del D.F., que se le señalaron como potestades de la ARDF, según el nuevo artículo 122, fracción IV, inciso b).

⁹⁰⁶ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.* Cámara de Diputados LV Legislatura. Tomo VIII. Porrúa, S.A. México 1994, p. 650 y 651.

⁹⁰⁷ ARTEAGA NAVA, Elisur. *Los Grandes Problemas Jurídicos. Recomendaciones y Propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu.* Porrúa, S.A. 1ª Ed, México, 1995, p. 31.

La reforma constitucional, agregó texto a la fracción IX del Artículo 76, que aparecía como derogada anteriormente, y señaló como facultad exclusiva del Senado, la de “nombrar y remover el Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución”, dándole intervención a este órgano representativo del pacto federal, en este tema delicado para la Entidad.

Por lo que respecta a la reforma de la fracción II del artículo 79 Constitucional, se suprimió la facultad de la Comisión Permanente de recibir la protesta de los magistrados del D.F., que a partir de entonces quedaba como actividad incluida legalmente dentro de las potestades de la ARDF, según la fracción VII del nuevo texto del 122 de la propia Carta Magna.

La facultad que hasta entonces tuvo el Presidente de la República de nombrar y remover libremente al Jefe del D.D.F, según lo que establecía el artículo 89, fracción II constitucional, quedó derogada, así como la potestad de nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. que disponía la fracción XVII del mismo numeral.

Ahora el nombramiento del Jefe de Gobierno del D.F., quedaba sujeto a un complejo procedimiento que después se describirá, –el cual nunca se llegó a aplicar, pues se volvió a reformar esta cuestión para establecerse que dicho funcionario sería electo mediante voto directo de la ciudadanía antes de 1997, en que supuestamente entraría en vigor–, y la facultad de proponer a los magistrados pasó a ser de la competencia precisamente del Jefe de Gobierno, debiéndolos ratificar la Asamblea.⁹⁰⁸

El artículo 104 de la Constitución, fracción I.-B, definió que a los Tribunales de la Federación les correspondería conocer de los recursos de revisión en contra de las resoluciones definitiva de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tratándolos como entidades diversas a las de la federación.

La Suprema Corte de Justicia quedó investida de la facultad de conocer las controversias que se susciten entre uno o más Estados y el D.F. y entre los órganos, –que no poderes–, de gobierno del propio Distrito Federal, según el nuevo texto del artículo 105.

⁹⁰⁸ “Según lo disponía la misma fracción VII del artículo 122 Constitucional, pues después se trasladó en 1996 a la Base Cuarta, fracción I del texto vigente.”

El artículo 107 Constitucional, se reformó en lo relativo a su fracción VII, inciso a), determinando que los reglamentos de leyes locales expedidos por el Jefe del D.F., son materia de amparo, de la misma forma que de los Gobernadores de los Estados.

En el artículo 119 quedó incluido el Distrito Federal como autoridad obligada en el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior, sublevación o trastorno interior, así como establecer convenios de colaboración para entregar indiciados, procesados o sentenciados, además de una serie de efectos del orden penal.

La parte medular de la reforma quedó plasmada en el artículo 122 de la Constitución, –donde quedó descrita e incluso reglamentada en muchas partes– la nueva forma de gobierno del Distrito Federal. “En virtud de la reforma, el contenido original de este artículo pasó a formar parte, como primer párrafo del artículo 119 constitucional”,⁹⁰⁹ y su redacción nueva respondió totalmente a dar cabida y ampliar lo que contenía la anterior fracción VI del artículo 73.

De entre las posiciones encontradas que se virtieron durante los ejercicios de consulta popular, que representaron posiciones extremas entre la opinión del sector principalmente gubernamental, en el sentido de mantener la figura de Departamento Administrativo para el D.F., con la variante de que el nombramiento fuera ratificado por el Congreso o la ARDF, modernizando su organización e impulsando su descentralización; y en el otro punto cardinal, la creación del Estado 32, con municipios y gobierno local, se optó por la configuración de una Entidad Federativa *sui géneris*, que abriera nuevos procesos electivos de orden democrático, configurara órganos de gobierno, que sin alcanzar el nivel de poderes locales, sí se desarrollaran con autonomía facultada para realizar actos de gobierno eminentemente locales, es decir una entidad autónoma, pero que respetara la soberanía de la federación, en virtud de ser la sede de los poderes generales.

La importancia política que revistió la materia, llevó a abusar del tema en su redacción constitucional, pues detalla muchos aspectos que seguramente merecerán revisiones y modificaciones constantes, –como ya las hubo y comentaremos– además, dejó muchas dificultades formales para llevar a cabo rectificaciones que se podían haber realizado mediante la reforma legislativa

⁹⁰⁹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo XI. Miguel Angel Porrúa. LII Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1985, p. 684.

ordinaria, sobre todo en asuntos que surgieron y lo seguirán haciendo, pues la transición de departamento administrativo a entidad federativa, fue un proceso político que tuvo muchas improvisaciones e imprecisiones, que necesitarán muchas adecuaciones legales.

El primer párrafo del artículo 122, consagra uno de los reales alcances buscados durante muchos años por la oposición, consistente en que el Gobierno del D.F. no dependa del Presidente de la República, pues la Constitución ahora determina que está al cargo de los Poderes de la Unión, y “lo ejercerán para sí y a través de los órganos de gobierno del D.F. representativos y democráticos, que establece esta Constitución”.⁹¹⁰

Existen opiniones de que el término es impreciso ya que, –según diversos puntos de vista–, el Poder Judicial Federal no tiene injerencia en el D.F., y que lo correcto sería solamente señalar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.⁹¹¹ En lo personal, considero que con el hecho de que la Suprema Corte sea competente para conocer de los juicios de constitucionalidad y de la revisión de los resoluciones contencioso administrativas que provengan de órganos del D.F., se justifica su inclusión en el texto constitucional.

La fracción I del artículo determinaba que correspondía al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del D.F., lo que resultaba reiterativo con la fracción VI del artículo 73, que si bien actualmente ya fue derogada, en 1993, la Constitución llegó a establecer exactamente una misma facultad del Congreso, en dos artículos diferentes.

La instauración del Estatuto representa varias situaciones. En primer término, es el sustituto de las Leyes Orgánicas que rigieron en la Ciudad de México desde 1928 y al mismo tiempo, fue la fórmula que se encontró para un equivalente a la Constitución Local que se pretendía por quienes propugnaron por el establecimiento del D.F. en otro Estado de la Federación.

La Constitución estableció que en el Estatuto se deberá determinar:

- Las atribuciones de los Poderes de la Unión.
- Las bases de organización y facultades de los órganos locales, que serán: la Asamblea de Representantes; el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

⁹¹⁰ Artículo 122 actual, Op. cit. p. 684.

⁹¹¹ ARTEAGA NAVA, Ellsur. Op. cit., p. 25.

- Los derechos y obligaciones de carácter político de los habitantes del D.F.
- Las bases para la organización de la Administración Pública de la Entidad; y,
- Las relativas para la integración del Consejo Ciudadano.

De ello se desprende que el Distrito Federal contará con órganos de gobierno propios, pero que ellos no constituyen poderes y que el Estatuto asignará la división de atribuciones y competencias entre las propias autoridades capitalinas y su coordinación con los poderes federales.

La fracción II del artículo, le procuró preservar de alguna forma al Presidente de la República, parte de sus antiguas prerrogativas, pues determinó el inciso a), que le correspondía nombrar al Jefe del D.F., ya no de manera libre, –como lo pudo hacer desde 1928–, sino en los términos que ahora disponía el propio texto constitucional.

La fracción VI, inciso a), del mismo numeral restringía la facultad de nombramiento presidencial, a la obligación de escogerlo de entre los representantes a la ARDF, los diputados federales o senadores que pertenecieran al Partido Político que hubiese ganado la mayoría de asientos en la propia Asamblea, quien tenía además la potestad de ratificarlo.

Si se diera la hipótesis de que la ARDF no ratificara la propuesta presidencial, éste volvería a hacer una segunda designación y si nuevamente fuese rechazada, entonces correspondería al Senado hacer el nombramiento definitivo. Esta fórmula de inspiración propia de un sistema de gobierno parlamentario e inadecuada para nuestras formas presidencialistas, nunca fue aplicada, toda vez que en 1996 se reformó de nueva cuenta el texto constitucional, para dar paso a una elección directa del Jefe del D.F.

Además de que su incrustación extralógica resultaba extravagante y sentaba un precedente inconveniente, –pues teóricamente las formas híbridas o mixtas de gobierno entre presidencialismo-parlamentarismo, resultan inaconsejables–,⁹¹² la causa que fundamentalmente significó su inobservancia, fue la posposición que el artículo Quinto transitorio del decreto de reforma dispuso que esta modalidad del nombramiento se verificaría hasta diciembre

⁹¹² MAINWARING S. y SUGART M.S. *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge Uni.Press, 1997. Introducción. Buenos Aires p. 10,11 y 33. y MOLINELLI N.G. "Sistemas Electorales", en Pinto julio, Introducción a la Ciencia Política, Eudeba, Bs. As., 1997, 2ª Ed, p. 380-381.

de 1997 y que mientras ello ocurriese, “el Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del D.F. y continuará ejerciendo para el D.F., en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución”.⁹¹³

Quizás lo que se intentó es no crear un problema inicial de falta de gobernabilidad al gobierno sucesor, en caso de que las elecciones no determinaran que el Partido que obtuviese mayor número de asientos en la ARDF, fuese el mismo que ganara la Presidencia, pero la verdad es que el margen de tiempo fue excesivo y las oposiciones siguieron presionando para que se abandonase ese modelo de selección indirecta, por otro que permitiese a los ciudadanos capitalinos por fin elegir directamente a su gobierno local.

La misma fracción II, le concedía al Presidente aprobar el nombramiento o la remoción del Procurador General de Justicia del D.F., que ahora haría el Jefe del D.F., (lo que también significaba una limitación al clásico poder presidencialista, el cual consideraba al Procurador capitalino como parte del Gabinete Legal); mantenía el mando de la fuerza pública y la facultad de designar al servidor público que la tuviese a su cargo, pudiendo delegar al Jefe del D.F. la potestad de hacerlo; intervenir en el manejo de la deuda pública del D.F.; iniciar leyes y decretos ante la ARDF; y las demás que le fuesen señaladas por la propia Constitución, el Estatuto y las leyes.

La fracción III del Artículo 122 se refería a la nueva integración de la ARDF, con falta de técnica legislativa, pues llegó a señalar el número de asambleístas que la deberían integrar, según los principios de mayoría y representación proporcional, lo cual anclaba la necesidad de reformar el texto cada que se decidiera modificarlo de acuerdo a futuras necesidades de adecuación.⁹¹⁴

La reforma determinó que el período para el cual serían electos los asambleístas sería de tres años, de manera similar a los diputados federales y no de seis, como se pretendía en la iniciativa original del Ejecutivo,⁹¹⁵ debiendo reunir los mismos requisitos de elegibilidad.

⁹¹³ Artículo Quinto Transitorio. Diario Oficial de la Federación. 25 de octubre de 1993

⁹¹⁴ La ARDF se integraría con 40 asambleístas electos por el principio de mayoría y 26 por la vía de representación proporcional, y a pesar de que la reforma de 1996 correctamente dejó a la cuestión reglamentaria del Estatuto definir el número de los integrantes, sigue subsistente en la actualidad.

⁹¹⁵ LÓPEZ MORENO, Javier. *Reformas Constitucionales para la modernización. Una visión de la Modernización de México*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993, p. 61.

Para la asignación de diputados de representación proporcional, el artículo 122 cayó nuevamente en la tentación de determinar cuestiones que se debieron dejar a leyes reglamentarias, lo cual fue corregido por las reformas de 1996 que remitió al Estatuto, salvo la llamada “cláusula de gobernabilidad” que sí se mantiene en el texto vigente, que consiste en que el Partido que gane más asientos en una elección y obtenga por lo menos el 30% de la votación, se le otorgarán el número de asambleístas suficiente para hacer mayoría.⁹¹⁶

La calificación de las elecciones se ordenó se realizarían igual que las federales; se determinaron dos períodos ordinarios de sesiones; (17 de septiembre a 31 de diciembre y 15 de marzo a 30 de abril); y se les otorgó fuero a sus integrantes.

La fracción IV se refirió a las facultades de la ARDF, que incluían, –ahora sí–, facultades legislativas, lo que prácticamente la convirtió en una Primera Legislatura.⁹¹⁷

A diferencia de lo que el artículo 124 de la Constitución dispone respecto a que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, al D.F. se le aplica una regla inversa que se entiende que “lo no concedido lo tiene prohibido; no existe norma que le atribuya facultades implícitas”. “El Congreso de la Unión conserva la facultad genérica de legislar en lo relativo al D.F.”⁹¹⁸

Aunque esta vez lo omitió el texto constitucional, la ARDF conservó su función inicial, que se había convertido en algo sumamente importante: “atender las peticiones, denuncias y quejas que se le presenten, tendientes a superar deficiencias y mejorar servicios públicos que se prestan a la sociedad”,⁹¹⁹ es decir, a la gestoría social.

Según la fracción IV, la ARDF se le facultaba para:

- Expedir su Ley Orgánica;
- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del D.F., así como las contribuciones;

⁹¹⁶ PÉREZ DE LEÓN, Enrique. Op. cit. , p. 140-142.

⁹¹⁷ THOMAS TORRES, Lorenzo. Revista Quórum 2º Epoca, año V No. 46. Septiembre de 1996, p. 27.

⁹¹⁸ ARTEAGA NAVA, Ellsur. *Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales*. Tomo II. Coordinación de Humanidades de la UNAM, México, 1994, p. 922.

⁹¹⁹ BASSOLS RICARDES, Mario y CORONA MARTÍNEZ, Rocío. *Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social*. Revista Ciudades No. 13. Dinámica Urbano-Regional en los 90. Enero-marzo 1992.

- Revisar la cuenta pública;
- Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia y Contencioso-Administrativo;
- Presentar iniciativas referentes al D.F., ante el Congreso;
- Legislar localmente en materias de administración pública, -régimen interno y procedimientos; presupuesto, contabilidad y gasto público; bienes del dominio público y privado; servicios públicos y su concesión; justicia cívica; participación ciudadana; organismo protector de derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo, desarrollo urbano y uso del suelo; reservas territoriales; medio ambiente y protección ecológica y de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas; transporte urbano y tránsito; estacionamientos; limpia; fomento económico y protección del empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud; asistencia social; turismo; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros, y abasto; cementerios; “y función educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3º de esta Constitución”.⁹²⁰

La fracción V se destinó al Jefe del D.F., como se le designó al titular de la Administración Pública de la capital, a partir de la entrada en vigor de las reformas, es decir, a partir del 25 de noviembre de 1994, pues el artículo Primero Transitorio dispuso que sería treinta días después de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Además de reglamentar la forma de su designación, a la que ya nos referimos anteriormente, se definió que duraría en su encargo hasta seis años, aunque el artículo Quinto Transitorio mandaba que en el caso de la primera designación en 1997, el nombramiento cesaría en el año 2 000 para empatar los subsecuentes nombramientos con el inicio constitucional del periodo presidencial, lo cual subsistió aún en el caso de que posteriormente se decidió por la vía de la elección directa, pues Cuauhtémoc Cárdenas fue votado por un período únicamente de tres años.

Sus faltas temporales las cubriría el funcionario que designase el Estatuto,⁹²¹ y si la ausencia fuera de carácter definitivo, el Presidente podía nombrar al sustituto.⁹²²

⁹²⁰ Inciso g) de la fracción IV del artículo 122 constitucional

⁹²¹ El artículo 61 del Estatuto dispone que será el Secretario de Gobierno

⁹²² Después de la reforma de 1996, es ahora la ARDF quien está facultada para hacer la sustitución, según la base segunda del texto vigente del 122 Constitucional.

Al Jefe del D.F. se le concedió facultad reglamentaria, “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”,⁹²³ y se le somete a las responsabilidades del Capítulo Cuarto Constitucional en caso de violaciones a las leyes o manejos indebidos.

El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá ocuparlo, determinó el inciso f), como lo dispone la Constitución para los Poderes Ejecutivos, tanto federal como estatales.

Asimismo, el Senado fue facultado para conocer de causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el D.F., y similarmente como en el caso de la desaparición de poderes estatales, puede remover al Jefe del D.F., a iniciativa de la mitad de sus miembros o de la Comisión Permanente, en su caso.

“Un importante cambio respecto a la función judicial en el D.F. fue la modificación en la manera de designar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Los nombramientos serán realizados ya no por el Presidente, sino por el Jefe del D.F. y sometidos a la ratificación de la Asamblea”.⁹²⁴ Según la Fracción VII del artículo 122, los magistrados durarán en sus cargos seis años y en caso de ser ratificados, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Artículo Cuarto de la propia Constitución.

La fracción VIII del artículo, se refirió de manera muy sucinta al Ministerio Público, y únicamente dispuso que estará al cargo del Procurador, –ahora designado por el Jefe del D.F.–.

La última fracción del artículo, estableció la creación de Coordinaciones Metropolitanas para la eficaz planeación entre las distintas jurisdicciones limítrofes y la Federación en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, las cuales se les facultó para suscribir acuerdos.

⁹²³ La utilización del gerundio *proveyendo* fue criticada por los antecedentes interpretativos que la Corte hizo a la misma terminología que emplea el artículo 89 respecto de la facultad reglamentaria presidencial y sin embargo, en la reforma de 1996, se volvió a utilizar. ARTEAGA NAVA, Elisur. Op. cit. p. 28.

⁹²⁴ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Historia Constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo XI. Miguel Angel Porrúa. LII Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1985, p. 663.

Esta visión metropolizada, significó un importante avance conceptual respecto de los problemas de la Ciudad de México y su área conurbada, aunque no ha funcionado adecuadamente por distintas causas políticas.

Dentro de los artículos transitorios, la mayoría de ellos ya comentados anteriormente, destaca el Séptimo, que dice: “Los servidores públicos que se readscriban a la administración pública del Distrito Federal y sus dependencias conservarán todos sus derechos laborales”. Ello demuestra que no hubo la intención de revisar administrativamente un punto tan importante y que se traspasó a la nueva condición jurídica de la Ciudad de México a la organización sindical que se vino conformando con criterios de servicios públicos verticalmente organizados y no se trató de preparar las nuevas condiciones territoriales y delegacionales, como lo explicaremos más adelante.

6.4 PRIMEROS PASOS PARA LA CONSOLIDACION DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN ENTIDAD FEDERATIVA. EL ESTATUTO DE GOBIERNO.

A pocos días de publicadas las reformas constitucionales, que representaron la transformación más importante en la vida jurídica de la Ciudad de México en casi ciento setenta años de haberse convertido en asiento de los poderes federales, las condiciones institucionales habrían de verse convulsionadas.

El domingo 28 de noviembre de 1993, fue designado el Secretario de Desarrollo Social, Luis Donald Colosio, Candidato del Partido Revolucionario Institucional, a la Presidencia de la República, al día siguiente “la Dirección de Comunicación Social de la propia Presidencia informó que el presidente Salinas de Gortari había nombrado a Manuel Camacho Solís como titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores en sustitución de Fernando Solana, quien a su vez encabezaría la Secretaría de Educación Pública, mientras que Manuel Aguilera sustituiría Camacho al frente del DDF”.⁹²⁵

Los problemas de la metrópoli habían venido siendo enfrentados con criterios políticos, siempre afectados por enfoques de carácter futurista. “Los tiempos políticos del orden nacional no la beneficiaron, ya que el sexenio

⁹²⁵ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica. Quinto año enero 1993-diciembre 1993. p. 614.

expiraba y en consecuencia la forma de gobierno de la capital se dirimió en medio del tenso escenario de la sucesión presidencial. El entonces regente de la ciudad, Manuel Camacho Solís, no ocultó sus aspiraciones a ser candidato del PRI a la Presidencia de la República y esto condicionó marcadamente los alcances de la misma, por lo menos la sujetó a los condicionamientos del presidencialismo”.⁹²⁶

El Presidente Carlos Salinas, consideró que el sustituto adecuado para relevar a Camacho era Manuel Aguilera Gómez, en razón de que habían colaborado juntos en la SEDUE; durante los procesos de reconstrucción de la Ciudad después de los sismos; en la Regencia había sido Secretario General de Gobierno, después dirigió al P.R.I. en el Distrito Federal y consecuentemente resultó electo Senador por la Entidad, y porque además de que era su más cercano colaborador, conocía perfectamente las alianzas políticas que se construyeron desde esas responsabilidades gubernamentales, pues juntos las diseñaron.

Dos acontecimientos sociales debemos de citar y tomar en cuenta, ya que su aparición incluyó notablemente, –según muchos analistas–, en los resultados de las elecciones presidenciales de 1994. El primero, el surgimiento de la insurrección armada del autollamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el Estado de Chiapas, el 1º de enero, y el segundo, el asesinato del candidato del P.R.I., el 23 de marzo.

Es ampliamente conocido el ambiente enrarecido y adverso que se desarrolló durante la campaña política de Colosio y su trágico desenlace. Pocos días antes de su asesinato, realizó una exitosa gira por Iztapalapa y al parecer su imagen iba penetrando satisfactoriamente en la capital, que se estremeció, como todo el país con su sacrificio.

El relevo en la candidatura del P.R.I. favoreció a Ernesto Zedillo quien tuvo que remontar la inédita situación de tratar de superar el tremendo impacto que motivaron los hechos acaecidos en Baja California, precisamente donde Luis Donaldo, siendo Presidente de su Partido, reconoció en 1989, que “la tendencia de los resultados por la gubernatura favorece al candidato de Acción Nacional”, lo que constituyó un hecho histórico, pues nunca había perdido una gubernatura el Partido oficial.⁹²⁷

⁹²⁶ ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. Miguel Angel Porrúa. 1ª Ed, México, 1998, p. 56.

⁹²⁷ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*. Fondo de Cultura Económica. Primer año. Diciembre 1988-diciembre 1989, p. 286.

El proceso político-electoral siguió su marcha y de acuerdo con lo estipulado en las Reformas del Cofipe, el 24 de mayo de 1994, la Cámara de Diputados eligió a seis consejeros ciudadanos, que de acuerdo a las nuevas modalidades legales, vendrían a sustituir a los anteriores Consejeros Magistrados en el Consejo General del I.F.E., durante los comicios federales de ese mismo año.

La votación favoreció a Miguel Angel Granados Chapa, Fernando Zertuche Muñoz, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas, José Woldenberg Karaikowsky y Santiago Creel Miranda, todos ellos ciudadanos de trayectoria social reconocida y presuntamente ajenos a filiaciones partidista militantes.⁹²⁸

El 12 de junio siguiente, el órgano electoral informó que el padrón definitivo para las elecciones ascendió a 47'480,159 electores, de los cuales, el 96.3%, o sea 45'729,057, ya habían recibido su credencial con fotografía.

“De 39'239,860 empadronados el 18 de agosto de 1991, se pasó en 1994 a la cifra de 47'480,159; mientras que en 1991 aparecieron en las listas nominales 36 millones, para el 21 de agosto estarían listados 45'729,057. Es decir, un aumento de 24.69%, casi nueve millones más que hacía tres años”.⁹²⁹

Dentro de una gran incertidumbre respecto del destino del país, —ocasionada por todos los sucesos acaecidos durante el año—, así como de los posibles resultados electorales de agosto, el Congreso aprobó en julio el esperado Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El 29 de junio de 1994, la Comisión del D.F. de la Cámara de Diputados, presentó la iniciativa correspondiente ante el Pleno, para “dotar al Distrito Federal de órganos locales de Gobierno, representativos y democráticos”,⁹³⁰ buscando resolver el debate histórico por la democratización de la capital del país.

Una Comisión Plural trabajó desde enero de ese año para preparar la iniciativa, cuyo proyecto de dictamen que contenía 6 títulos, divididos en 132 artículos y 16 transitorios, se discutió el 7 de julio.

⁹²⁸ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica. Sexto año, enero 1994-agosto 1994, p. 260.

⁹²⁹ Ibidem p. 292 y 293.

⁹³⁰ Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año III No. 24 p. 1215

Los avances innegables de las reformas constitucionales de 1993, así como la cercanía del proceso electoral, influyeron en que los debates fueran breves y representativos únicamente de las posturas partidistas que resultaron de los trabajos de consensos previos.

Fernando Lerdo de Tejada del P.R.I. y en su carácter de Presidente de la Comisión del D.F., al presentar el dictamen asentó: “Yo quisiera señalar nada más como punto de referencia, que en los datos que tenemos se han integrado o se integraron en su momento 67 propuestas del Partido de Acción Nacional, 70 propuestas del Partido de la Revolución Democrática, 28 del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, siete propuestas del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y 16 Propuestas del Partido Popular Socialista. Del Partido Revolucionario Institucional fue desde luego el documento base”.⁹³¹

Al fijar la posición del P.P.S., el diputado Juan Jacinto Cárdenas García, reconoció que aunque el Estatuto no era una Constitución local, era un paso adelante, –pero sólo eso–, pues su Partido consideraba que habían condiciones para crear el históricamente solicitado, Estado 32. Alabó el texto del artículo 12 que permite al Gobierno de la ciudad recobrar “su papel de eje fundamental del desarrollo de las fuerzas productivas de la capital”,⁹³² criticó después, la nueva tesis de ciudadanización de antidemocrática, pues ponía en riesgo la vida de los partidos políticos, y concluyó que los diputados de su Partido votarían en contra del dictamen.

El diputado del P.A.R.M., Alfredo Castañeda Andrade, dijo que el contenido del Estatuto “es un gran avance para resarcir ciertos vicios y prácticas que han persistido en los cuerpos de Gobierno que frenan, de cierta forma, el desarrollo que se requiere”.⁹³³ Apoyó la incorporación de la rectoría económica a nivel local, el establecimiento del Consejo de Ciudadanos, y dejó asentada su demanda de elegir directamente al Jefe del D.F. y a los delegados, pero sin embargo anunció que su voto sería a favor.

Manuel Terrazas Guerrero, diputado de una larga trayectoria de izquierda, en su alocución dijo que su voto sería también a favor pues a pesar

⁹³¹ Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año III No. 24, p. 1678.

⁹³² *Ibidem* p. 1679.

⁹³³ *Ibidem*, p. 1681.

de que el Estatuto deja a un lado muchas cosas importantes, como la elección de los delegados, era un importante avance después de 66 años.⁹³⁴

Javier Centeno Avila, diputado del PFCRN que se manifestó ahora independiente, señaló que un sector de legisladores como él, votaron en contra de las reformas constitucionales de octubre y por ende lo volverían a hacer ahora, pues no estaban a favor del gradualismo a que se ha sometido a los habitantes del D.F. ya que no se llegó a constituir el Estado 32, ni se incluía el referéndum ni el plebiscito y asimismo, criticó el término Estatuto por inconveniente e inexacto.⁹³⁵

René Juvenal Bejarano Martínez, diputado del Partido de la Revolución Democrática, hizo una crítica muy moderada de los aspectos que según él, el Estatuto adolecía, sobre todo la posibilidad de que en los procesos electorales para consejeros ciudadanos se pudieran proponer candidatos de parte de los partidos o en su defecto, por 3 mil ciudadanos, —que su Partido proponía para posibilitar candidaturas avaladas por ciudadanos—, argumentando que los partidos no tienen que temer respecto de que la ciudadanía los rebase.

Reconoció, sin embargo, una serie de avances, aunque dijo que según su opinión, el proyecto lo debió elaborar la ARDF, y pudo contener un desarrollo idéntico en materia electoral al que se tenía a nivel nacional, pues se conservaba la cláusula de gobernabilidad, por ejemplo, por lo que advirtió que votarían en contra del dictamen.⁹³⁶

También a nombre del P.R.D., Guillermo Flores Velasco, dijo que si bien se reconocía diálogo, “las propuestas fundamentales de nuestro Partido no fueron aceptadas”, pues no se cubría la laguna del 122 constitucional al referirse a las demarcaciones territoriales en que se divide el D.F., y no precisa “que órgano u órganos serán responsables del Gobierno y administración”; ni se autorizaban los cabildos, la elección directa de los delegados, así como tampoco se disponía una materia electoral local con legislación y órganos propios.⁹³⁷

Por el Partido de Acción Nacional, su presidente en el D.F., diputado Gonzalo Altamirano Dimas, se defendió de las acusaciones del PRD de complicidad con el PRI y dijo que iban a apoyar el dictamen porque era “un

⁹³⁴ Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año III No. 24, p. 1682-1686.

⁹³⁵ *Ibidem*, p. 1686-1688.

⁹³⁶ *Ibidem* 1691-1693.

⁹³⁷ *Ibidem*, p. 1694-1698.

documento que refleja la pluralidad de las diferentes fuerzas políticas, y por lo tanto rechazamos que sea un documento exclusivista de alguna de estas fuerzas”⁹³⁸.

Apoyó la creación del Consejo de Ciudadanos, pero siempre y cuando surjan de candidaturas apoyadas por los Partidos, llamó a la conciliación de posturas pues todas habían sido consideradas y se siguieran haciendo esfuerzos serios para la democracia de la capital.⁹³⁹

René Bejarano pidió la palabra para contestar alusiones, con base a lo que prevé el reglamento, y arreció el ataque en contra de Acción Nacional, por la supuesta complicidad y apoyo al gobierno que según él, “la aclaración no pedida, es acusación manifiesta”, dijo que ese Partido se retiró de la mesa plural y “prefirió negociar por su lado, como tradicionalmente lo hace y sacrificar lo que en el discurso defiende”.⁹⁴⁰

Altamirano Dimas se defendió diciendo que su Partido estaba a favor de las reformas constitucionales referentes para que ese mismo año se eligiese al Jefe del D.F. con la nueva modalidad, y era falsa una confabulación junto con el P.R.I., “pero tal vez ahí sí vino un sentimiento de culpa del diputado René Bejarano, porque mucho se especulaba, y no yo, sino en la prensa, se decía de la posibilidad de que en este año se eligiera al jefe de Gobierno de la Ciudad, y los columnistas decían precisamente que era lo que le quitaba el sueño a Porfirio Muñoz Ledo, quien pretendía ser el regente de esta ciudad”.⁹⁴¹ Quedó ventilado un punto que flotaba en el aire: la negociación del gobierno de la ciudad y la dirigencia perredísta encabezada por Muñoz Ledo, se había trastocado por el hecho del aplazamiento de la elección del Jefe del D.F. hasta 1997, situación que se le reprochaba al PAN apoyar.

Siguieron siete intervenciones después, entre ellas la del diputado Alfonso Ribera Domínguez, del Partido Revolucionario Institucional, quien hizo un detallado recuento de los avances que contenían los doce principios estratégicos que orientará la actuación del Gobierno del D.F., dijo que si bien el Estatuto no dejaba totalmente satisfechos a todos, era un avance muy importante.⁹⁴²

⁹³⁸ Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año III No. 24, p. 1698.

⁹³⁹ *Ibidem*, p. 1701.

⁹⁴⁰ *Ibidem* p. 1701-1702.

⁹⁴¹ *Ibidem* p. 1702.

⁹⁴² *Ibidem*, p. 1709-1713.

Suficientemente discutido, se pasó a la votación del dictamen en lo general, mismo que fue aprobado por 254 votos en pro y 23 en contra.⁹⁴³

El Estatuto se divide en seis Títulos. El Primero se intitula “*de Disposiciones Generales*”, en el cual se establecen las cuestiones de población, territorio y gobierno propio de la Entidad.

El artículo 1º determina que el Estatuto, al contener por mandato Constitucional, carácter de orden público e interés general, “tendrá idéntico valor jerárquico que el que se reconoce a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, en el ámbito local gozará del atributo de ser supremo con relación a las autoridades del Distrito Federal”.⁹⁴⁴

Ratifica la condición de sede de los poderes federales de la Ciudad de México en su calidad de Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como los tradicionales límites territoriales fijados en los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898.⁹⁴⁵ “Se desecha así su calidad de simple departamento administrativo”.⁹⁴⁶

En materia de población, se crea una novedosa clasificación de cuatro distintas calidades: originarios, habitantes, vecinos y ciudadanos.⁹⁴⁷

Los artículos 7º y 8º determinan que el gobierno del D.F. está a cargo de los poderes de la Unión, de acuerdo a la Constitución y el propio Estatuto y que los órganos locales son la Asamblea de Representantes, el Jefe del D.F. y el Tribunal Superior de Justicia. A ellos no se les concede el rango de poder y por ende son entes autónomos que ejercen actos de autoridad, pero no son soberanos.⁹⁴⁸

“No se alude al principio de división de poderes. El *estatuto* le fue impuesto; no fue una Constitución que los habitantes se hayan dado a través

⁹⁴³ Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año III No. 24, p. 1714.

⁹⁴⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur. Op. cit. p. 26 y 27. La reforma al Estatuto publicada en el D.D.F. el 4 de diciembre de 1997, agregó que el Estatuto es norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del D.F.

⁹⁴⁵ Artículos 2º y 3º del Estatuto. Diario Oficial de la Federación 26 de julio de 1994, p. 46.

⁹⁴⁶ HERNÁNDEZ, Ma. del Pilar. *Estatuto de Gobierno del D.F. Comentado*. D.D.F. y UNAM 1ª Ed, 1996, p. 4.

⁹⁴⁷ Idem. Artículos 4º, 5º y 6º. La reforma de estatuto publicada el 4 de diciembre de 1997 en el D.D.F., dice: “son ciudadanos del D.F. los varones y mujeres que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos del artículo 34 constitucional y posean, además, la calidad de vecinos u originarios de la misma”.

⁹⁴⁸ La reforma al estatuto publicada en el D.D.F. el 4 de diciembre de 1997, determinó una nueva modalidad, pues dispone que el gobierno del D.F. está a cargo de los poderes federales, y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, que significa un avance en cuanto a la consolidación de la ciudad de México como entidad federativa, aunque todavía no otorga la calidad de poderes, a los entes locales. Asimismo instituyó la nueva denominación del ejecutivo local, llamándolo jefe de gobierno.

de sus representantes. Sus órganos de autoridad no serán titulares de “soberanía en los términos del artículo 41 constitucional”.⁹⁴⁹

Por principio constitucional se entiende que las facultades que la Constitución, el Estatuto o cualquier ley federal, no queden expresamente concedidas a los órganos locales, se entienden quedan reservadas a los poderes federales, según su correspondiente naturaleza.

El artículo 12 establece que la organización política y administrativa atenderá a los siguientes principios estratégicos.⁹⁵⁰

- Existencia, integración, estructura y funcionamiento de órganos, unidades, dependencias o entidades paraestatales;
- Órganos administrativos desconcentrados y autónomos por demarcación territorial;
- Actuación gubernamental con criterios de legalidad, honradez, lealtad, eficiencia, eficacia e imparcialidad;
- Actuación gubernativa con criterios de unidad, autonomía, funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad;
- Planeación y ordenamiento territorial;
- Procedimientos administrativos provistos de simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad;
- Cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de seguridad pública y procuración de justicia;
- Respeto a los derechos humanos;
- Planeación del desarrollo económico;
- Protección del medio ambiente;
- Finanzas públicas sanas;
- Juridicidad de los actos de gobierno y programación y control del ejercicio de la administración;
- Participación ciudadana;
- La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos; y,
- Rectoría económica del Estado, en los términos del artículo 25 constitucional.

⁹⁴⁹ ARTEAGA NAVA, Ellsur. Op. cit. p. 23 y 24.

⁹⁵⁰ Originalmente el Estatuto definió trece, pero las reformas del 4 de diciembre de 1997, ampliaron los principios estratégicos a quince, que son los que se sintetizan.

Las relaciones del gobierno y sus trabajadores, se regularán a pesar de la nueva condición local, por el apartado “B” del artículo 123 constitucional, según lo prevé el numeral 13 del Estatuto.

En materia de responsabilidades, el artículo 15 del Estatuto dispone que será la ley federal de la materia la competente para regir, es decir, “sujeta a los representantes a la Asamblea y no confiere expresamente a dicho órgano la posibilidad de legislar en esta materia”.⁹⁵¹

El Título Segundo, denominado “*De los Derechos y Obligaciones de Carácter Público*”, cuenta con dos apartados. El primero se refiere a los derechos y obligaciones de los habitantes, se establece que estos tienen derecho a la protección de las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas; a recibir la protección de los servicios públicos, sin distinciones o restricciones y en igualdad de circunstancias, por el sólo hecho de ser habitante de la ciudad; a utilizar los bienes de uso común conforme a su naturaleza y destino; a ser indemnizados en caso procedente; y, derecho a ser debidamente enterados e informados de las leyes, decretos y decisiones gubernamentales.⁹⁵²

Las obligaciones de los habitantes son cumplir con los preceptos legales; contribuir a los gastos públicos; a “utilizar las vías y espacios públicos conforme a su naturaleza y destino, y ejercer sus derechos sin perturbar el orden y la tranquilidad pública ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes”.⁹⁵³

La Exposición de Motivos del Estatuto asentó que este precepto se decidió incluirlo, frente al abuso en el ejercicio de los derechos de asociación y manifestación de ideas y los múltiples problemas que se han generado para la sociedad y la ciudad.⁹⁵⁴

Entre los derechos y obligaciones de los ciudadanos, están el principio democrático de votar y ser votado; ocupar cargos o cualquier tipo de empleo público; a participar en las representaciones vecinales y de consejeros ciudadanos, —de reciente creación, y vida efímera como más adelante

⁹⁵¹ Exposición de motivos del estatuto. Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año III No. 24 junio 29, 1994. p. 1218. Con las reformas del 4 de diciembre de 1997 al Estatuto y de acuerdo a las reformas al poder judicial iniciadas por Ernesto Zedillo, se exime de este capítulo a los funcionarios del Poder Judicial local, que se regulará de acuerdo a su propia organización de la judicatura.

⁹⁵² Artículos 16 y 17 del Estatuto.

⁹⁵³ Artículo 18 del Estatuto.

⁹⁵⁴ Exposición de motivos del Estatuto. Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año III No. 24 junio 29, 1994. p. 1219.

veremos—, y como obligaciones, las mismas que la Constitución señala, añadiéndose las de carácter electoral local.⁹⁵⁵

El Título Tercero se llama “*De las Atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del D.F.*”, que reproduce en términos generales lo que dispone ya la Constitución y se limita a establecer algunas precisiones o facultades adicionales.

Respecto del Congreso, el artículo 24 determina que le corresponde:

- Legislar en todas aquellas materias que expresamente no le estén conferidas a la ARDF;
- Aprobar los montos de endeudamiento que se deban incluir en la Ley de Ingresos del D.F.;
- Las demás que le señale la Constitución y las leyes;⁹⁵⁶ y,
- A través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, vigilar la correcta aplicación de los montos de endeudamiento autorizados.⁹⁵⁷

Como facultad exclusiva del Senado, este órgano puede remover y en su caso nombrar⁹⁵⁸ al Jefe del D.F., cuando existan causas graves que afecten las relaciones entre los poderes federales y el propio funcionario o el orden público de la Ciudad.⁹⁵⁹ El numeral 63 del propio Estatuto, —reiteradamente, pues también lo instituye el artículo 27—, establece que en los recesos de este ente colegiado, la Comisión Permanente del propio Congreso, puede resolver el conflicto de poderes. Como requisito de procedibilidad, en ambos casos la solicitud de remoción debe ser presentada por lo menos por la mitad de los miembros de cada órgano.⁹⁶⁰

Obviamente que cualquier Poder puede hacer del conocimiento del Senado la presunta existencia de causas graves para la substanciación del proceso, en especial por el Presidente de la República, por ser el responsable,

⁹⁵⁵ Artículos 20 a 23 del Estatuto.

⁹⁵⁶ La reforma al Estatuto del 4 de diciembre de 1997, agregó otra facultad y dice “dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la unión en el ámbito del Distrito Federal”.

⁹⁵⁷ Artículo 25 del Estatuto.

⁹⁵⁸ La reforma al Estatuto del 4 de diciembre de 1997, limitó al Senado, pues en caso de procedencia de la remoción del ejecutivo local, podrá nombrar solamente al propuesto por el Presidente de la República, en calidad de *sustituto* para que concluya el mandato, pues se refiere ahora a un Jefe de gobierno electo.

⁹⁵⁹ Artículo 27 del Estatuto.

⁹⁶⁰ Artículo 65 del Estatuto. Las reformas al Estatuto del 4 de diciembre de 1997, otorgan de manera correcta el derecho de audiencia al Jefe de Gobierno, quien quedaba en estado de indefensión, pues no podía alegar nada conforme al texto original. Ahora, según el articulado vigente, cuenta de diez días para oponer sus excepciones y defensas e incluso acudir ante el pleno del Senado a defenderse.

según el texto constitucional, de mantener el orden público. En el supuesto de que sean la Suprema Corte de Justicia o la Cámara de Diputados quienes inicien el procedimiento de solicitud de remoción, la comunicación la deben suscribir, –y hacer suyos los conceptos de afectación o violación–, igualmente la mitad de sus integrantes, por lo menos.⁹⁶¹

Las causas graves que pueden obligar la remoción del Jefe del D.F., según el artículo 66 del Estatuto son siete, aunque esta relación es “enunciativa y no limitativa”.⁹⁶²

- Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de los Poderes Federales;
- Abstenerse a ejecutar, –de la misma forma–, actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos dictados por los Poderes federales;
- Negarse a refrendar los decretos promulgatorios del Presidente respecto de las leyes o decretos que expida la ARDF;
- Ejercer en contravención de las leyes los montos de deuda autorizados;
- Negarse a informar con oportunidad al Presidente el ejercicio de los montos del endeudamiento;
- Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le delegue el Presidente, afectando así el orden público; y
- Las demás que a juicio del Senado afecten gravemente a los Poderes o al orden público.⁹⁶³

“Para el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también se reproduce el texto constitucional conforme al cual corresponde a dicho órgano conocer de las controversias que se susciten entre uno o más Estados y el D.F. y entre órganos locales del Gobierno del D.F., sobre constitucionalidad de sus actos”.⁹⁶⁴

⁹⁶¹ Artículos 28 y 64 del Estatuto.

⁹⁶² Exposición de motivos del Estatuto. Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año III No. 24 junio 29, 1994. p. 1225.

⁹⁶³ Las reformas al Estatuto del 4 de diciembre de 1997, reducen a sólo cinco las causas graves para remover al Jefe de Gobierno. deduce las dos relativas al endeudamiento, pero agrega en el nuevo inciso III, una nueva que dice “no brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los poderes federales, cuando haya sido requerido para ello”, aunque deja la posibilidad de incluir más supuestos, pues mantiene la clásica máxima de “las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los poderes de la unión o el orden público”

⁹⁶⁴ Exposición de motivos del Estatuto. Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año III No. 24 junio 29, 1994. p. 1220.

Como no existe ordenamiento reglamentario del artículo 105 constitucional, la exposición de motivos aclara que el artículo 31 del Estatuto, tuvo que hacer algunas precisiones en cuanto a requisitos de procedibilidad. Dice dicho texto, que para poder acudir ante la Suprema Corte a demandar su intervención, se necesita obligadamente:

- Que la ARDF lo acuerde por las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión respectiva;⁹⁶⁵
- La misma cantidad del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, si fuera el caso; y
- El Jefe del D.F., fundando y motivando su determinación.

Respecto del Presidente de la República, el Estatuto añade algunas otras facultades a las que le confiere el 122 de la Constitución.⁹⁶⁶

Tal es el caso de lo que señala el inciso III del artículo 32, que le posibilita acordar con el Procurador General de Justicia e instruirlo sobre la adopción de políticas en materia de seguridad pública. Esta disposición tuvo la intención de enmarcar la responsabilidad plena del titular del Ejecutivo Federal de tener el mando supremo de la materia, para que pueda garantizar la seguridad pública y le concede injerencia superior en la organización de la policía judicial.⁹⁶⁷

El título Cuarto del Estatuto de Gobierno se denomina *“De las Bases de la Organización y Facultades de los Órganos Locales de Gobierno del D.F.”*, que establece distribución de competencias entre los órganos particulares del Distrito Federal y las bases de relación y coordinación con los Poderes federales, desarrollando las materias que señala el esquema constitucional y detallando algunos aspectos para permitir su ulterior reglamentación.

⁹⁶⁵ La reforma al Estatuto de 1997, redujo a mayoría simple la decisión de la Asamblea, que actualmente lleva el calificativo de legislativa.

⁹⁶⁶ En virtud de las reformas del 4 de diciembre de 1997, el Presidente está facultado a proponer al Senado, en caso de remoción del Jefe de Gobierno, al sustituto que concluya el mandato para el que fue electo el removido, pero redujo seis incisos al artículo 32 original, pues ahora el Presidente ya no designa al Jefe del D.F. (actualmente el Estatuto dispone que el ejecutivo local es electo); no aprueba el nombramiento ni la remoción del Procurador que haga el Jefe de Gobierno; no acuerda con el Procurador ni lo instruye, sólo le puede solicitar información (artículo 35 fracción II del Estatuto vigente); ya no tiene derecho de iniciativa de ley, ni de veto, tampoco de promulgación ante la Asamblea Legislativa, así como no puede convocar a dicho órgano legislativo a sesionar extraordinariamente.

⁹⁶⁷ Como se dijo en la cita anterior, las reformas vigentes al Estatuto, conceden mayor autonomía al Jefe de Gobierno sobre el Procurador, pero refuerzan la dependencia directa del responsable del mando de la fuerza pública con el Presidente, quien según el nuevo texto del artículo 34, puede ser removido libremente por el Ejecutivo Federal o a solicitud del Jefe de Gobierno. Asimismo la reforma agregó tres incisos al artículo 35 original, para consolidar su supremacía en el tema de la seguridad pública.

Los artículos 36 a 51 del Estatuto se refieren a la todavía denominada Asamblea de Representantes del D.F.⁹⁶⁸

El Estatuto remite al texto del artículo 122 de la Constitución vigente en esa época, respecto a su integración,⁹⁶⁹ cuando técnicamente debería ser de manera inversa, pues es una ley reglamentaria constitucional.

Para los efectos de la organización interna de este órgano, el Estatuto previene que lo conducente deberá reglamentarlo su correspondiente Ley Orgánica, que la propia Asamblea podrá expedir autónomamente.⁹⁷⁰ Asimismo, se conservaron sus dos períodos de sesiones ordinarias, del 17 de septiembre al 31 de diciembre y el segundo, del 15 de marzo al 30 de abril.⁹⁷¹

En consecuencia a las nuevas facultades concedidas a la ARDF, el artículo 40 del Estatuto, determinó que las resoluciones del órgano tendrían ahora el carácter de ley o decreto, superando la inicial autorización que databa de 1987, que la circunscribía únicamente a bandos y reglamentos; asimismo, les ratificó el fuero constitucional a sus integrantes, para garantizarles la inviolabilidad en sus opiniones, así como también la del propio recinto en que se reúnan a sesionar.⁹⁷²

Diez y nueve facultades expresas enlistó el artículo 42 a la nueva Asamblea.⁹⁷³

En síntesis, la Asamblea se le facultó para:

- Expedir su propia Ley Orgánica;
- Examinar, discutir y aprobar los presupuestos de ingresos y egresos;

⁹⁶⁸ Las reformas del 4 de diciembre de 1997, modificaron el nombre de este órgano por el de Asamblea Legislativa y asimismo, actualizaron el texto vigente al respecto, haciendo transformaciones a todos los artículos del título correspondiente.

⁹⁶⁹ Actualmente, el artículo constitucional, –remite en cuanto a la integración de la Asamblea–, correctamente al Estatuto. La Asamblea se sigue conformando de 40 diputados electos por mayoría relativa y 26 más, propuestos bajo el principio de representación proporcional; todos ellos fungirán por tres años; mediante los mismos requisitos de elegibilidad que los diputados federales, agregándose la imposibilidad de ocupar cargos en cualquiera de los órganos locales, a menos que se separen del cargo noventa días antes de la elección; dispone además, los requisitos de los partidos para tener derecho a la asignación de diputados plurinominales; el tope máximo que un sólo partido puede tener, respecto al número de diputados por ambos principios de 63; mantiene la cláusula de gobernabilidad al partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta de la votación; y, prohíbe la reelección inmediata de los diputados.

⁹⁷⁰ Artículos 38 y 42 Fracción I, del Estatuto.

⁹⁷¹ Artículo 39 del mismo ordenamiento. (Los numerales 38 y 39 no se reformaron en 1997).

⁹⁷² Artículo 41 del Estatuto.

⁹⁷³ Las reformas al Estatuto del 4 de diciembre de 1997, ampliaron a XXVII los incisos relativos a las facultades de la asamblea, fundamentalmente para reclasificar las materias que tiene potestad de legislar, que anteriormente estaban contenidas en la fracción IX del antiguo ordenamiento de 1994.

- Formular el proyecto de su propio presupuesto de egresos que oportunamente enviará al Jefe del D.F., para que lo integre en la previsión general de gasto del D.F.;
- Aprobar las ampliaciones de los plazos de presentación de iniciativas presupuestales y de impuestos, así como de la cuenta pública, cuando lo solicite el Jefe del D.F.;
- Formular observaciones al programa general de desarrollo del D.F. cuando el Jefe del propio Distrito Federal, se lo remita para su examen y opinión;
- Expedir las Leyes Orgánicas de los Tribunales de Justicia y Contencioso Administrativos del D.F.;
- Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, respecto de asuntos del D.F.;
- Legislar en 36 materias del ámbito local, que son: administración pública; régimen interno y procedimientos administrativos; presupuesto, contabilidad y gasto público; contaduría mayor; bienes del dominio público y privado; servicios públicos y su concesión; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; reservas territoriales; medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercado, rastros y abasto; cementerios y función social educativa, en los términos que señale el artículo 3º constitucional.
- Recibir en el Pleno las comparecencias del Procurador General de Justicia, el responsable de la Policía y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos;
- Citar a comparecer a los servidores públicos correspondientes, para que informen cuando se discuta una ley a algún asunto que les compete;
- Analizar los informes trimestrales que rinda el Jefe del D.F. sobre el cumplimiento de presupuestos y programas autorizados;
- Aprobar licencias de sus propios miembros;
- Conocer de licencias y la renuncia del Jefe del D.F.;

- Ratificar el nombramiento del Jefe del D.F. que le someta el Presidente de la República;⁹⁷⁴
- Ratificar los nombramientos que el Jefe del D.F. haga de los Magistrados de los Tribunales de Justicia y Contencioso-administrativo;
- Comunicarse con los demás órganos locales de gobierno y cualquier otra entidad o dependencia;
- Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la ciudad o a la humanidad; y
- Las demás que le otorgan la Constitución y el propio Estatuto.

Posteriormente las reformas de 1997 añadieron a las facultades de la Asamblea amplitud para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y la posibilidad de legislar en nuevas materias como son: elecciones locales para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea y en un futuro, la de los responsables de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, (los que hoy se denominan “delegados”); registro público de la propiedad y el comercio; servicios de seguridad prestados por empresas privadas; así como adquisiciones y obra pública.

Adicionalmente, se le autorizó recibir también en su pleno al Contralor General, así como a cualquier servidor público cuando lo considere conveniente; a conocer de la renuncia del Jefe de Gobierno del D.F. y consecuentemente, la designación en caso de falta absoluta, –por renuncia o por remoción–, de un sustituto que termine el encargo; como también la importante misión de decidir sobre las propuestas que el Jefe de Gobierno haga para el cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del D.F.

El artículo 43 del Estatuto previó la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, –un órgano típicamente dependiente de un poder legislativo–, cuya labor primordial es la vigilancia del cumplimiento de las funciones autorizadas por dicho órgano a las instancias de gobierno, mediante la Cuenta Pública, la cual funcionará en los términos de su propia Ley Orgánica. Las reformas al Estatuto de 1997, precisan de manera más eficiente que la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar el apego de los responsables de los programas de gobierno a los criterios presupuestales autorizados, y de lo contrario, la consecuente determinación de responsabilidades.

⁹⁷⁴ Esta facultad jamás llegó a ser vigente, como ha quedado explicado.

El Estatuto determinó la obligación de la ARDF de sujetarse a lo que determine la Constitución y las leyes del Congreso de la Unión en los casos de materias concurrentes y de igual forma, a que sus leyes y decretos únicamente tendrán obligatoriedad a los órganos locales de gobierno.⁹⁷⁵

La sección II del Estatuto, relativa al tema “*De la Iniciativa y Formación de las Leyes*”, recoge una institución histórica y tradicional en México, consistente en que los funcionarios sean quienes tengan la posibilidad de excitar el inicio del proceso legislativo, bajo la tesis de que son precisamente ellos quienes están mejor enterados de las necesidades que la realidad social demanda. Según su numeral 46, la facultad de iniciar leyes y decretos lo tenían tres instancias: los representantes a la Asamblea; el Presidente de la República y el Jefe del D.F.⁹⁷⁶

La promulgación de las leyes, según lo previno el artículo 48 del Estatuto, era facultad del Presidente de la República, en términos semejantes a los procesos legislativos federales y su publicación deberá ser en la Gaceta Oficial del D.F. y también en el Diario Oficial de la Federación.⁹⁷⁷

Como órgano interno superior, el Estatuto previno la creación de una Comisión de Gobierno, que se debe conformar de manera plural y democrática y que además hace las veces de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, durante los recesos de la Asamblea.⁹⁷⁸

El Capítulo II del Estatuto, fue reservado al nombramiento y la remoción del Jefe del D.F. Se implementó un proceso de inspiración típicamente parlamentario, para democratizar de alguna manera el nombramiento del titular del poder ejecutivo local, consistente en que el Presidente de la República podía seleccionar a cualquier representante a la Asamblea o bien, de entre los diputados federales o senadores electos por la entidad, que

⁹⁷⁵ Artículos 44 y 45 del Estatuto.

⁹⁷⁶ Las reformas del 4 de diciembre de 1997 modificaron radicalmente este concepto. En primer término modificó el carácter de representante por el de diputado, con base en la concepción plenamente legislativa de la Asamblea. En segundo lugar, retiró la facultad al Presidente de la República para iniciar leyes o decretos ante la Asamblea, consecuentemente a la conceptualización de la Ciudad de México como entidad federativa y un tercer cambio radical: previene la iniciativa popular, mediante la cual los ciudadanos directamente podrán excitar un proceso legislativo. El nuevo texto no establece detalles para el funcionamiento, pero sí señala materias en las que no podrá ser objeto su funcionamiento, que son la materia tributaria o fiscal; régimen interno de la administración pública, de la propia Asamblea o de su Contaduría Mayor de Hacienda ni de los Tribunales de Justicia del fuero común, así como las que expresamente prohíban las leyes.

⁹⁷⁷ Actualmente, producto de las reformas de 1997, la promulgación de las leyes o decretos de la Asamblea corresponde al Jefe de Gobierno, en los mismos términos que antes le competían al Presidente de la República y se mantiene la obligación doble en cuanto a la publicación en ambos medios oficiales.

⁹⁷⁸ Artículos 50 y 51 del Estatuto.

pertenecieran al partido político que obtuviese la mayoría de los asientos en la ARDF en la última elección. La Asamblea debía ratificar, por mayoría simple, la designación y en caso de no hacerlo, el Presidente tenía derecho a hacer una segunda designación y si hubiese otro rechazo, el Senado haría el nombramiento definitivo, para resolver esta crisis constitucional entre poderes, debiendo abstenerse de elegir a los miembros que la ARDF se había negado a ratificar anteriormente.⁹⁷⁹

El Estatuto de Gobierno de 1994 ordenaba que en caso de licencia por ausencia temporal del Jefe del D.F., sus faltas las cubriría el Secretario de Gobierno, pero si excediesen de treinta días o fueran de carácter definitivo, el Presidente procedería a nombrar sustituto.⁹⁸⁰

El Estatuto original concedió 23 facultades expresas al Jefe del D.F. en el artículo 67, que en síntesis se referían a:⁹⁸¹

- Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea;
- Refrendar los decretos promulgatorios del Presidente respecto de las leyes y decretos que expida la ARDF;⁹⁸²
- Expedir reglamentos para la ejecución de las normas aprobadas por la ARDF;⁹⁸³
- Nombrar y remover a los miembros de su gobierno;
- Nombrar y remover, con la aprobación del Presidente, al Procurador de Justicia del D.F.;⁹⁸⁴

⁹⁷⁹ Artículos 50 a 56 del Estatuto. Las reformas constitucionales al artículo 122 del 22 de agosto de 1996, y posteriormente los del Estatuto de 1997, modificaron estas disposiciones, que aprobadas después de largas negociaciones y consensos, nunca se llegaron a aplicar. Esta es una demostración de un uso inadecuado del texto constitucional, el cual ha sufrido en pocos años una serie de reformas que no se ponen en práctica o bien, se modifican en un breve lapso, sin dejar que se penetren en la realidad nacional.

Actualmente, el capítulo II del Estatuto se intitula "Del Jefe de Gobierno" y se dispone que será electo de manera democrática, mediante votación directa, universal, directa y secreta, cada seis años, a partir del 5 de diciembre del año de su elección, y pudiendo ser removido únicamente por causas graves por el Senado.

⁹⁸⁰ El Estatuto vigente, determina que una falta que exceda de 30 días, se convierte en definitiva, pero concede un plazo de hasta 120 días en caso de que la Asamblea considere procedente otorgar una licencia. En ambos casos, el Secretario de Gobierno quedará en funciones, pero de excederse los plazos, la Asamblea Legislativa nombrará un sustituto que concluya el encargo por el tiempo que reste en el período para el que fue electo el ausente.

Solamente en caso de remoción del Jefe de Gobierno por el Senado, por presentarse causas graves, este mismo órgano legislativo federal, podrá designar sustituto, como quedó comentado anteriormente, de acuerdo a lo que señalan los artículos 26, 27, 28, 56, 57, 65 y 66 del Estatuto en vigor.

⁹⁸¹ Las reformas de 1997 contienen 31 facultades, ampliando las potestades del Jefe de Gobierno en lo relativo a cumplir y ejecutar las leyes que emanen del Congreso; nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del D.F.; proponer al Presidente de la República el nombramiento y remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; administrar los reclusorios en el D.F.; celebrar convenios de coordinación con fines ecológicos; la importante facultad expropiatoria o de limitación de dominio; proporcionar apoyos de todo tipo a los poderes federales; y convocar a plebiscito.

⁹⁸² Actualmente el Jefe de Gobierno ya tiene directamente las facultades promulgatoria y de publicidad, de las normas que emanen de la Asamblea Legislativa.

⁹⁸³ El Jefe de Gobierno actualmente tiene facultad reglamentaria de las leyes del Congreso Federal relativas al D.F., que debe someter a la consideración del Presidente.

⁹⁸⁴ En la actualidad, el Estatuto vigente exige al Jefe de Gobierno la obligación de obtener la aprobación de Ejecutivo federal en este asunto.

- Nombrar a los Magistrados de los Tribunales de Justicia y Contencioso-administrativo y someterlos a la aprobación de la ARDF;⁹⁸⁵
- Otorgar patentes de notario;
- Solicitar la convocatoria a período extraordinario de sesiones de la Asamblea, a través de la Comisión de Gobierno;
- Presentar a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre la iniciativa de ley de ingresos y el presupuesto de egresos para el año siguiente, o el 20 de diciembre del año que inicie funciones;
- Enviar a la Asamblea la cuenta pública del año anterior;
- Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta anual del monto de endeudamiento, en los términos legales;
- Informar al Presidente sobre el ejercicio de los recursos provenientes de dicho endeudamiento autorizado anteriormente;
- Formular el Programa General de Desarrollo del D.F.;
- Presentar por escrito, a la apertura del primer período de sesiones de la Asamblea, el informe anual de su administración;
- Entregar informes trimestrales a la Asamblea, sobre avances de gobierno y ejercicio de recursos;
- Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del D.F.;
- Ejercer funciones de dirección en materia de seguridad pública, cuando le sean delegadas por el Presidente de la República;⁹⁸⁶
- Facilitar las funciones del Tribunal de Justicia y de la Asamblea;
- Informar por escrito, a la Asamblea a través del secretario del ramo, sobre asuntos de administración o cuando la misma lo solicite;
- Administrar la hacienda pública del D.F.;
- Celebrar convenios con Estados y municipios y con sectores social y privado;
- Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano;
- Las demás que señalen la Constitución y las leyes.

Una sección especial mereció el tema de la Coordinación Metropolitana dentro del Estatuto, para la planeación y concertación de acciones comunes con los Estados y municipios conurbados, que determina con detalle las características que se deberán proseguir para la búsqueda de soluciones integrales a problemas como asentamientos humanos, protección al ambiente, ecología, transporte, agua potable, basura, seguridad pública, etcétera⁹⁸⁷

⁹⁸⁵ El texto vigente sólo concede al Jefe de Gobierno la facultad de proponerlos.

⁹⁸⁶ El texto reformado en 1997 del Estatuto, determina una amplia gama de actividades secundarias para reforzar lo que llama servicios de seguridad pública.

⁹⁸⁷ Ver artículos 69 a 75 del Estatuto.

Respecto a la función jurisdiccional, el artículo 77 del Estatuto remite a la correspondiente Ley Orgánica, para que se determinen las condiciones de ingreso, formación y permanencia de los integrantes del poder judicial local, con el objeto de que se garantice la independencia de magistrados y jueces.⁹⁸⁸

Los magistrados son *nombrados* por el Jefe del D.F. y ratificados por mayoría por la Asamblea y se les deberá dar trato preferente a los originarios o vecinos de la Entidad, y durarán seis años en el cargo.⁹⁸⁹

La organización de la administración pública del D.F., así como su régimen interno y los procedimientos administrativos, son materias que corresponden a la ARDF, y el Estatuto sentó las bases para dicha organización y la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a la ley orgánica correspondiente.⁹⁹⁰

Respecto a los actuales órganos desconcentrados conocidos como Delegaciones, éstos se conciben como instrumentos para una expedita y eficiente atención de necesidades, y demandas sociales, así como la equitativa y eficaz prestación de servicios públicos, el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros. El Estatuto les concede autonomía funcional en acciones de gobierno a las actualmente llamadas Delegaciones Políticas.

Los requisitos para ser Delegado son: la ciudadanía del D.F., en pleno goce de sus derechos; tener cuando menos treinta años cumplidos, (aunque le iniciativa original establecía solamente veintiún años, se consideró imprescindible el elemento de mayor experiencia);⁹⁹¹ ser originario del D.F. o

⁹⁸⁸ Las reformas del 4 de diciembre de 1997, avanzaron en ampliar en el texto del mismo Estatuto y establecer que será mediante el sistema de carrera judicial el ingreso y promoción a la función judicial, la que se regirá "por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honradez e independencia".

El ingreso y la promoción se regulan mediante concursos internos de oposición y de oposición libre y se establece además la existencia del Consejo de la Judicatura del D.F., como órgano auxiliar en materia de investigación, formación, capacitación, y actualización de los servidores públicos del órgano judicial local. Se integrará por siete miembros, uno será el Presidente del Tribunal, quien lo será también del Consejo; un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, electos mediante insaculación; dos consejeros designados por la Asamblea y uno por el Jefe de Gobierno. Ver artículos 80 a 83 del Estatuto vigente.

⁹⁸⁹ Las reformas vigentes exigen actualmente que los magistrados *propuestos* reúnan los mismos requisitos que se exigen para los ministros de la Suprema Corte de Justicia y que preferentemente su carrera debe ser realizada en el D.F.

⁹⁹⁰ Para mayor profundidad en el tema, los comentarios se harán más adelante cuando la investigación se refiera a la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F., pero su tratamiento en el Estatuto está consagrado en los artículos 76 a 103.

⁹⁹¹ Las reformas de 1997, redujeron la edad mínima a veinticinco años cumplidos al tomar posesión.

vecino con dos años de residencia; y no haber sido condenado en sentencia ejecutoriada a pena corporal.⁹⁹²

A los Delegados los designaba y remueve el Jefe del D.F. y sus nombramientos los ratifica la Asamblea por mayoría y en caso contrario, el ejecutivo local sustituye la propuesta.⁹⁹³

El número de la Delegaciones y sus límites, quedaron referidos a lo que disponga la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F., lo cual considero es un grave error, que se adoptó por sucesión de ideas del antiguo Departamento del Distrito Federal, pues aunque no se ha definido actualmente si las delegaciones se transformarán en municipios o cualquier otra figura que se considere conveniente para acercar las instituciones de gobierno a la comunidad, la cual elegirá a los responsables de su gestión gubernamental a partir del año 2000, queda claro que las demarcaciones territoriales deberán ser normadas en el Estatuto como cuestiones de gobierno y no en una ley reglamentaria, como asuntos administrativos.⁹⁹⁴

Para el caso de modificar o reordenar la división territorial del D.F. se deberá constituir un comité mixto compuesto por autoridades gubernamentales e integrantes de la Asamblea, el cual deberá tomar como elementos a considerar los aspectos de población, configuración geográfica; identidad cultural de los habitantes; condiciones socioeconómicas; infraestructura y equipamiento urbano; número y extensión de colonias; asentamientos humanos, recursos económicos; etcétera

Para fomentar las actividades de contacto con la ciudadanía y la participación ciudadana, los Delegados deberán realizar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, para verificar necesidades y constatar la prestación de los servicios públicos, así como conceder audiencia pública por lo menos dos veces al mes.⁹⁹⁵

La distribución de atribuciones entre los órganos de gobierno, ocupa el Capítulo III del Título Quinto del Estatuto, y en lo que concierne a las dependencias centrales, básicamente sus facultades se refieren a la planeación

⁹⁹² Artículo 105 del Estatuto.

⁹⁹³ Como consecuencia de lo que dispuso la reforma constitucional del artículo 122 publicada el 22 de agosto de 1996, en su base tercera, los titulares de las demarcaciones serán elegidos a partir del año 2000 de manera universal, libre, secreta y directa y, por lo tanto, el 4 de diciembre de 1997 las reformas al Estatuto derogaron los artículos 106 y 107, relativos al proceso de designación de los delegados.

⁹⁹⁴ Artículo 108 del Estatuto.

⁹⁹⁵ Artículos 113 y 114 del Estatuto.

del desarrollo de la Entidad; formulación de políticas generales; regulación interna sobre organización, funciones y procedimientos de la administración pública; administrar la hacienda pública; adquisición, administración y enajenación del patrimonio de la Ciudad; prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general; planeación y ejecución de obras de impacto interdelegacional; imposición de sanciones administrativas; dirección y administración de sus unidades propias; determinación de los sistemas en que participen las Delegaciones a la prestación de servicios públicos de carácter general, como agua potable, drenaje, tratamiento de aguas, basura, transporte y seguridad pública, y las demás que les confieran las leyes.

Para el desempeño de estas responsabilidades y de otras de carácter técnico, el gobierno de la ciudad puede apoyarse en otros órganos desconcentrados distintos de las Delegaciones, de acuerdo al Reglamento Interior que expedirá el propio Jefe de Gobierno.⁹⁹⁶

Las facultades de las Delegaciones, son variadas y extensas, aunque aún adolecen de falta de desconcentración mayor, que quedó solamente en la etapa discursiva, pero substancialmente son las mismas que tenían durante la existencia del D.D.F. Aún así, –y salvo la falta de elecciones para los cargos de gobierno–, tienen más atribuciones que los municipios y en casi la generalidad de los casos, superior presupuesto. Según el artículo 117 del Estatuto, la Ley Orgánica les señalará las facultades que en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, económicas, deportivas y demás, habrán de desempeñar, sujetas a las bases siguientes:

- Dirección de las actividades de la administración pública dentro de su demarcación;
- La prestación de los servicios y realización de las obras;
- Coordinación con los demás órganos centrales y desconcentrados;
- Opinar respecto a los servicios concesionados;
- Otorgamiento y revocación de licencias, permisos y autorizaciones;
- Imposición de sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos;
- Formulación de Programas Operativos y de presupuesto de su demarcación;

⁹⁹⁶ Artículos 88 y 116 del Estatuto.

- En general, todas las funciones administrativas, prestación de servicios públicos o al público y obras de incidencia interdelegacional.

El último Título del Estatuto, se consagró para los Consejos Ciudadanos, que por votación directa, en forma libre, secreta y personal se deberían conformar cada tres años. La existencia de los tradicionales organismos de representación vecinal, fueron relegados en cuanto a su reglamentación a la ley secundaria de participación ciudadana y en el Estatuto se estructuró esta novedosa figura de elección popular.

“Los Consejos Ciudadanos son órganos colectivos que representan a los vecinos de una demarcación territorial, las Delegaciones, para coadyuvar en las tareas de gobierno y administración que realiza el gobierno de la Ciudad en dicha demarcación”.⁹⁹⁷

En virtud de que su institucionalización se circunscribió a una sola integración, su génesis, funcionamiento y causas de desaparición serán materia de análisis más adelante.⁹⁹⁸

6.5 LAS ELECCIONES DE 1994 Y LOS SIGUIENTES PASOS HACIA LA CONFIGURACIÓN DE ENTIDAD FEDERATIVA. Los Consejos Ciudadanos. Las Reformas Constitucionales al Artículo 122. La Elección a Jefe de Gobierno en 1997.

Las Elecciones Presidenciales del 21 de agosto de 1994 resultaron totalmente contrarias a lo que esperaban los Partidos de Oposición y vaticinaban muchos de los analistas políticos. El 77.73% de un padrón de más de 45 millones de ciudadanos, acudió a las urnas y votó mayoritariamente a favor de los candidatos del PRI a la Presidencia, a las senadurías y a las diputaciones. Los electores lo hicieron, además, en forma ordenada y tranquila.⁹⁹⁹

⁹⁰⁷ CONCHA CANTÚ, Hugo A. *Estatuto de Gobierno Comentado*. D.D.F. y UNAM 1ª Ed, 1996, p. 197.

⁹⁰⁸ Ver artículos 120 a 132 del Estatuto.

⁹⁹⁹ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*. Fondo de cultura Económica. Sexto año enero 1994-agosto 1994, p. 425.

Se instalaron más de 96 000 casillas en todo el país, que funcionaron bajo la organización de aproximadamente 750 000 ciudadanos seleccionados con el procedimiento de insaculación y capacitados intensivamente, en virtud de las nuevas normas electorales y por primera vez en la historia, mediante la observación de más de 82 000 ciudadanos nacionales y extranjeros que legalmente se acreditaron para esta tarea, y que constataron la legalidad de los resultados.

“Conforme había seguido fluyendo la información, se confirmaba también el alcance sin precedente de la participación ciudadana, misma que no solamente rebasó los promedio nacionales sino que, además, situó la elección en niveles sumamente satisfactorios con relación en los promedios de participación electoral de Estados Unidos (55%), Canadá (69%), Suiza (45%) y España (64%)”.¹⁰⁰⁰

“Se derrumbó el mito de que una gran participación de votantes favorece de manera desproporcionada a los Partidos de Oposición”.¹⁰⁰¹

“Conforme a estos cómputos, la participación ciudadana se estimó en un total de 35 545 831 votos emitidos (77.73% del padrón), de los cuales, 17 333 931 sufragios correspondían a Ernesto Zedillo, lo que implicaba 50.18% de la votación total y 48.77% del universo de votos válidos, una vez descontados los sufragios nulos. Para Diego Fernández de Cevallos se emitieron 9 221 474 votos (26.69% y 25.94 por ciento, respectivamente) y para Cuauhtémoc Cárdenas un total de 5 901 324 que, con base en la cifra total de participación, representaba el 17.8% y una vez restados los votos anulados, 16.06%. Enseguida se ubicó la candidata del Partido del Trabajo, Cecilia Soto, quien ganó 975 246 votos, es decir 2.82 y 2.74 por ciento, respectivamente”.¹⁰⁰²

Algunos de los analistas sugirieron que la razón fundamental de que el gran vencedor de la contienda hubiese sido el P.R.I., fue el miedo generado por el levantamiento armado en Chiapas y el asesinato de Colosio; a contracorriente, otros consideraron que se había votado en favor de la paz y el gobierno basado en el orden y la estabilidad.

¹⁰⁰⁰ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de cultura Económica. Sexto año enero 1994-agosto 1994 p. 432.

¹⁰⁰¹ CORNELIUS, Wayne A. *La Voz de los Votos: Un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994*. Miguel Angel Porrúa. 1ª Ed, México, 1995, p. 423-432.

¹⁰⁰² Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de cultura Económica. Sexto año enero 1994-agosto 1994, p. 433.

También se trató de detraer la legitimidad el triunfo de Zedillo, argumentando que no había superado el 50%, pues si se consideran el millón de votos anulados y sufragados por candidatos no registrados, alcanzó únicamente el 48.8% de los votos, que es una cantidad prácticamente proporcional a la que recibió seis años antes Carlos Salinas.¹⁰⁰³

Las predicciones que Cuauhtémoc Cárdenas hizo una semana antes de los comicios en el sentido de que si la participación ciudadana excedía el día de las votaciones del 70% no habría ninguna posibilidad de que se cometiera un fraude masivo a favor del P.R.I., y por lo tanto él obtendría esta vez el triunfo, fracasaron estrepitosamente. Por la noche del mismo día de las elecciones, ante una gran concentración masiva en el Zócalo de la Ciudad de México, aceptó que el proceso de su candidatura había terminado, y que si bien no podía reclamar el triunfo para sí, tampoco reconocería la victoria para nadie, pues según él, se debería “limpiar” la elección ya que según él, aproximadamente en el 35 % de las casillas detectó irregularidades y amenazó con organizar la resistencia contra el triunfo legal.¹⁰⁰⁴

Sin embargo, la compleja y bien elaborada organización electoral, basada en los procesos de observación y vigilancia ciudadana impidieron esta vez que el discurso victimista de Cárdenas tuviera los efectos de seis años antes. El P.R.I. ganó casi todas las elecciones directas para el Congreso, lo que le permitió tener trescientos diputados de los quinientos que conforman la Cámara y “una mayoría de 95 a 33 en el Senado”.¹⁰⁰⁵

“De acuerdo con la composición de la Primera Asamblea Legislativa, el triunfo priísta de 1994 en el ámbito nacional se reprodujo en el D.F., por lo cual el PRI obtuvo 38 representantes, el PAN 14, el PRD 10, el PT 2, el Partido Ecologista Mexicano 2”.¹⁰⁰⁶

Sin embargo, los resultados en la capital de la República fueron distintos a los que obtuvo el P.R.I. en comparación con el resto del país. De una lista de 5,362,764 ciudadanos empadronados, votaron 4,415,403, es decir el 82.33%, o sea casi cinco puntos porcentuales arriba de la media nacional. En el Distrito Federal, Ernesto Zedillo triunfó con un porcentaje solamente del 43.39%; el

¹⁰⁰³ CORNELIUS, Wayne A. *La Voz de los Votos: Un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994*. Miguel Ángel Porrúa. 1ª Ed, México, 1995, p. 430.

¹⁰⁰⁴ Presidencia de la República. *Unidad de la Crónica Presidencial. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*. Fondo de cultura Económica. Sexto año enero 1994-agosto 1994, p. 434 y 435.

¹⁰⁰⁵ CORNELIUS, Wayne A. Op. cit., p. 430.

¹⁰⁰⁶ ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. Miguel Ángel Porrúa, 1ª Ed, México, 1998, p. 109, 111 y 114.

P.R.I. obtuvo 42.92% para senadores y 40.60% para diputados federales, perdiendo tres distritos de los cuarenta en disputa.¹⁰⁰⁷

Delegacionalmente, en la Ciudad de México, el P.R.I. obtuvo el predominio electoral en las dieciséis demarcaciones; el P.A.N. resultó la segunda fuerza en trece de ellas, con excepción de Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, donde le aventajó el P.R.D.¹⁰⁰⁸

Los resultados electorales en la Ciudad de México de 1994, la confirmaron como la entidad federativa de más altos índices de competencia electoral del país. "Las elecciones de assembleístas en 1994 ratificaron que los votantes capitalinos son participativos y posicionistas como, de hecho, lo han venido siendo históricamente".¹⁰⁰⁹

Jaqueline Peschard sostiene que en el Distrito Federal han nacido la mayoría de los Partidos Políticos que hoy tienen registro y es precisamente en la Ciudad de México donde desarrollan sus principales actividades, porque es el centro político y porque la concentración demográfica de la metrópoli permite que sus labores proselitistas tengan un impacto mayor.¹⁰¹⁰

El sexenio salinista concluyó de una manera intensa, tal y como inició. Durante su período, se reformaron constitucionalmente aspectos que se creyeron intocables, por ser teóricamente "*Principios Fundamentales*", como en materia agraria, que radicalmente se transformaron las características jurídicas del ejido;¹⁰¹¹ el reconocimiento legal de las Iglesias o la posibilidad de que los mexicanos, hijos de padres extranjeros, puedan ser Presidente de la República, por citar algunos de los más importantes ejemplos. Los procesos de reprivatización de la Banca; la desincorporación y venta de multitud de empresas del Estado; la institucionalización de Programas como el de "Solidaridad" o la firma del T.L.C., sin duda generaron todo tipo de reacciones, que aun persisten, pero la entrega del Poder se realizó en términos mucho más favorables de lo que auguraban los difíciles acontecimientos de 1994.

¹⁰⁰⁷ Estadísticas de las Elecciones Federales de 1994. I.F.E. México 1994. p. 263-267.

¹⁰⁰⁸ Idem.

¹⁰⁰⁹ PESCHARD, Jaqueline. *La Voz de los Votos: Un análisis Crítico de las Elecciones de 1994*. Miguel Angel Porrúa. 1ª Ed, México, 1995, p. 323.

¹⁰¹⁰ Idem, p 307.

¹⁰¹¹ NAVA, Telésforo. Departamento del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Social. Revista Ciudades No. 19. *Efectos Urbanos de la Reforma Agraria*. Julio- septiembre 1993, p. 21. "Ni en la campaña para las elecciones de agosto de ese año, los candidatos a diputados y senadores del PRI, propusieron en su programa dicha reforma (junto con las demás que están haciendo), ni mucho menos en su campaña presidencial, Carlos Salinas, planteó que impulsaría esos cambios. De tal forma que la ciudadanía jamás aprobó".

El 1º de diciembre de ese año, asumió la Presidencia de la República Ernesto Zedillo Ponce de León y se dio a conocer un gabinete presidencial que por primera vez en la historia acogía a un reconocido militante panista en una dependencia por demás estratégica, como la Procuraduría General de la República y dos ciudadanos que se declaraban así mismos apartidistas, en los ministerios de Salud y Medio Ambiente.

Se criticó al equipo de trabajo inicial zedillista, como de franca influencia salinista, aunque a pocos días de iniciado el mandato sobrevino una drástica crisis económica que ocasionó devaluación monetaria, fuga de capitales, incremento del endeudamiento externo, y consecuentemente, remociones y ajustes al gabinete.

La legitimidad que le brindaron más de 17 millones de votos a Zedillo, pareció disolverse en muy poco tiempo, lo que le obligó a buscar acuerdos y medidas que le permitieran recobrar la gobernabilidad. La primera de ellas fue una reforma constitucional inmediata para dotar al Poder Judicial Federal de mayor independencia y fortaleza. Sustancialmente se modificó la composición de la Suprema Corte de Justicia, que se redujo de veintiséis a once ministros, –todos ellos de reciente nombramiento, pues los anteriores fueron totalmente removidos–; el nuevo método para designarlos estaría a cargo del Senado a propuesta en terna del Presidente de la República; su ejercicio se limitó a quince años; se creó la acción de inconstitucionalidad para la solución de controversias constitucionales entre Poderes; así como la institucionalización del Consejo de la Judicatura, para la administración y gobierno del Poder Judicial Federal, de conformación paritaria por los tres poderes.¹⁰¹²

En lo que se refiere al Distrito Federal, la reforma obligó a que en el Tribunal Superior de Justicia del D.F., se instaurara también un Consejo de la Judicatura, con facultades semejante al del poder federal en cuanto a potestades y composición. “Se integra por siete miembros, de los cuales uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz; dos consejeros designados por la Asamblea de Representantes y uno por el Jefe del Distrito Federal”.¹⁰¹³

¹⁰¹² Las reformas constitucionales a los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122, y 123 de la Constitución Política, se publicó en el D.D.F. el 31 de diciembre de 1994. Se sugiere además ver MELGAR ADALID, Mario. *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM, México, 1997, p. 51 y 52.

¹⁰¹³ THOMAS TORRES, Manuel Lorenzo. *Revista Quórum*, 2ª Época año V, No. 46, Septiembre de 1996, p. 27 y 28.

El 30 de diciembre de 1994, el Diario Oficial de la Federación, publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública, que elaboró la H. Asamblea de Representantes del D.F., reglamentaria del Estatuto de Gobierno, que en 67 artículos y doce transitorios, asignó facultades y responsabilidades a los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales del gobierno del D.F.; detalló el territorio de la Entidad; confirmó la subdivisión en las 16 delegaciones tradicionales; y en general, dispuso la traslación administrativa de los asuntos que refería la antigua Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, a la Ciudad de México, en su carácter de Distrito Federal y de entidad federativa con personalidad y patrimonio distinto de la Federación.

Las condiciones políticas aconsejaron a Ernesto Zedillo abrir la posibilidad de una cuarta reforma electoral en menos de diez años, (o quinta, si se considera la particular para el D.F.), a la que llamó "*Reforma del Estado definitiva*". No obstante la contundencia de su triunfo, adoptó la hipótesis de los partidos opositoristas de que la competencia electoral era aún inequitativa, pues favorecía al partido oficial en lo relativo a financiamiento, uso de medios de comunicación y sobre todo, por la injerencia del gobierno como autoridad máxima en el órgano electoral, es decir el IFE, lo cual demandaba una reforma consensuada para dar mayor certidumbre a los procesos comiciales.

El 17 enero de 1995 se firmaron "los compromisos fundamentales para un acuerdo político nacional suscritos por representantes de los cuatro partidos políticos con representación en el Congreso: PRI, PAN, PRD y PT. En el mencionado acuerdo se asumía por los partidos políticos el propósito de impulsar una reforma política definitiva a través de los cambios necesarios en la legislación electoral".¹⁰¹⁴

La idea de perfeccionar los medios electorales siguió siendo el tema nacional por excelencia y el gobierno prefirió conceder en él, a cambio de que en otros renglones, —como en el económico—, se le permitiera maniobrar casi de manera imperturbable. Dice Bobbio que "si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres",¹⁰¹⁵ pero el tema fue preferente en la agenda nacional.

¹⁰¹⁴ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Cuadernos Constitucionales México. Centroamérica. La Reforma Política de 1996 en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª Ed, México, 1997, p. 12 y 13.

¹⁰¹⁵ BOBBIO, Norberto. *Política y Derecho, el Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1986, p.32.

La impresión en la opinión pública de que el Partido de Acción Nacional se había beneficiado en todos los órdenes por haber brindado su apoyo a las reformas del gobierno anterior y la constante radicalización del P.R.D. fueron variables permanentes en las negociaciones. La impugnación perredista contra el gobernador de Tabasco en abril y la del panismo argumentando fraude en las elecciones de Yucatán en junio, suspendieron la buena marcha de las negociaciones y el consecuente relevo del Secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán, considerado el colaborador más influyente del gobierno del Presidente Zedillo.¹⁰¹⁶

Difícilmente se fueron perfilando a lo largo de varios meses los temas de la reforma. Mesas de discusión, seminarios, el retiro de las negociaciones de los representantes partidistas del P.A.N. por el caso de Huejotzingo, Puebla mediante el cual buscó presionar nacionalmente para modificar resultados municipales, –como lo hacía en antaño–, lo cual llevó a que el 22 de abril se publicaran en los principales diarios un documento de consensos de 79 puntos, entre el P.R.I., P.R.D. y el P.T., con ausencia del P.A.N.

El 27 de junio de 1996 se publicó la convocatoria que la Comisión Permanente decidió para un período extraordinario, a iniciarse el 30 de junio a las 14.00 horas.¹⁰¹⁷

Mientras tanto, en la Ciudad de México, consecuentemente con las provisiones transitorias de las reformas constitucionales, el Presidente Zedillo designó como último Regente a Oscar Espinosa Villarreal, el cual tuvo que iniciar su administración capitalina en medio de una serie de fenómenos políticos viciados, generados por las inercias de la anterior administración.

“El periodo de Oscar Espinosa Villarreal se inauguró con el convencimiento por parte de amplios sectores de la sociedad de que la Ciudad de México era ingobernable y que los movimientos que albergaba eran de imposible solución. Estaban ahí, para ejemplificarlo, el conflicto de los trabajadores de la Ruta 100, el asedio de las calles por los vendedores ambulantes y el Zócalo –donde se encuentran las instalaciones de los poderes federales y locales– convertido en lugar privilegiado para las manifestaciones

¹⁰¹⁶ BOBBIO, Norberto. Op. cit. p. 17-59.

¹⁰¹⁷ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Cuadernos Constitucionales México. Centroamérica. La Reforma Política de 1996 en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª Ed, México, 1997, p. 59.

de agrupaciones con todo tipo de demandas, procedentes no sólo de la ciudad de México sino de todo el país”.¹⁰¹⁸

En un esfuerzo de ganar espacios de gobernabilidad, la administración de Espinosa invitó a trabajar como Delegados a una distinguida panista en Benito Juárez y a un reconocido perredista para que se hiciese cargo de la demarcación de Tláhuac. Los primeros meses de gobierno se emplearon casi totalmente en lograr la desocupación de las plazas cívicas, –tanto del Zócalo, como de algunas de las Delegaciones, como Iztapalapa, por ejemplo–, que permanentemente fueron tomadas por grupos que presionaron para refrendar sus posiciones de fuerza. Existen cifras estadísticas que indican que en el D.F. hubo solamente durante 1995, más de 450 manifestaciones públicas, es decir, más de una diariamente.¹⁰¹⁹

Desde el punto de vista presupuestal, la Ciudad de México intentó un ambicioso programa para buscar preservar la viabilidad financiera, consolidando sus ingresos propios, elevando la eficiencia en el uso del gasto público y con una nueva estrategia en la asignación de los bienes y servicios públicos, así como también, intentando atraer y retener nuevas inversiones, puesto que los efectos de acciones de descentralización y del combate a la contaminación, básicamente, habían dejado de emplear a un número muy considerable de mano de obra en la Ciudad.¹⁰²⁰

“Se decidía el fin del Estado de bienestar y, con el apoyo de una recaudación impositiva más eficiente, se repartían las responsabilidades. Se pretendió así disminuir las presiones sociales, buscando la dinamización de la economía con nuevas formas de mediación política ante el agotamiento de los sistemas corporativos y los cambios de protagonistas sociales que, como el movimiento obrero, la crisis desplazó”.¹⁰²¹

¹⁰¹⁸ MARTINEZ ASSAD, Carlos. Op. cit., p. 87 y 88.

¹⁰¹⁹ MARTINEZ ASSAD, Carlos. *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, Partidos y Gobierno para el Control de la Capital*. Océano de México, S.A. de C.V. 1ª ed. México, 1996, p. 143. Tan sólo en Iztapalapa, durante 1995, se procedió a desalojar 32 predios propiedad del dominio público de la ciudad mediante el procedimiento de recuperación administrativa, invadidos en la administración anterior, que conjuntamente representaron 303 mil 627 m². Para tener una idea de lo que ello significa, basta comparar lo informado por el presidente Zedillo en materia de vivienda, durante el mismo año de 1995, pues el Comité del Patrimonio Inmobiliario, desincorporó 13 inmuebles con superficie total de 611 mil 865 m². para ser destinados a la construcción de habitación popular, es decir, lo recuperado solamente en Iztapalapa, significó una superficie correspondiente a la mitad del programa de vivienda de toda la ciudad, para ese período. Ver Delegación Iztapalapa. Informe de Labores 1995. p.3 y el Primer Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, 1995. Internet [http:// www.presidencia.gob.mx./pages/ig8.html](http://www.presidencia.gob.mx./pages/ig8.html).

¹⁰²⁰ Programa para el Desarrollo del D.F. 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal p. 71-80.

¹⁰²¹ MARTINEZ ASSAD, Carlos. Op. cit. p. 53.

A nivel global, la federación excluyó al Distrito Federal del presupuesto de desarrollo regional, –conocido comúnmente como Ramo 2–, que la Secretaría de Desarrollo Social orienta para el combate a la pobreza y que trasladó hacia los municipios del país, con base en la histórica argumentación de que la Ciudad recibe la mayor cantidad de subsidios y que tiene recursos propios para enfrentar la marginación social de su entorno, lo que obligó a tener que optar por fuentes externas de financiamiento.

“Así al 31 de diciembre de 1995, la deuda anual del gobierno capitalino era de 2,465 millones de pesos. Al año siguiente se contrató un total de 6,355 millones de pesos, la mitad de los cuales aproximadamente se destinaron a la continuación de las obras de la línea B del Metro y a la adquisición de trolebuses y trenes ligeros; 479 millones para programas de saneamiento hidráulico del Valle de México; 1,014 millones para infraestructura urbana y obras hidráulicas y 7,248 millones a programas ecológicos. Es decir, que en una elevada proporción estos recursos se destinaron a mejorar la sustentabilidad ecológica de la metrópoli, mientras que el resto (734 millones) se destinaron a la procuración de la justicia y la seguridad pública”.¹⁰²²

Ello permitió consolidar el nuevo perfil en las formas de gestionar y gobernar a la Ciudad, que según Alicia Ziccardi, se basa en tres acciones: Se incrementó la autonomía económica de la capital respecto del gobierno federal con base al saneamiento financiero; segundo, se modificó el rol del gobierno capitalino sobre el desarrollo urbano, abandonando la planeación normativa y global y sustituyéndola por el papel de “facilitador” para proyectos de inversión privados; y por último, la decisión de reformar al D.F. en entidad federativa en lugar de departamento administrativo, es una prueba de la autonomía de la ciudad respecto del gobierno central, sin importar la afectación al presidencialismo y privilegiando fórmulas de gestión metropolitanas, para la resolución de sus problemas monumentales.¹⁰²³

Se atribuyó en gran medida a las difíciles condiciones económicas, y también consecuentemente al desempleo, la radicalización del problema de inseguridad pública, para el cual la administración capitalina pareció no tener recursos con qué combatirlo. Este fenómeno vendría, –durante la gestión de Oscar Espinosa–, a desplazar a cualquier otro, como la demanda ciudadana que más se urgía resolver. Existen voces autorizadas que consideran que sin exagerar, “durante los años setenta, la criminalidad no representaba para la

¹⁰²² ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 46 y 47.

¹⁰²³ *Ibidem* p. 105.

sociedad ni para el gobierno, ya no digamos un tema preocupante, sino que ni siquiera llamaba la atención a otros salvo a los especialistas de la materia”.¹⁰²⁴ Pero sin embargo, “en los primeros seis meses de 1995, según la Procuraduría General de Justicia del DF (PGJDF), ocurrieron 43,157 delitos donde se cometió violencia; también informó que en diez meses se denunciaron 76 secuestros, y fueron víctimas de asaltos quince de cada cien automovilistas”.¹⁰²⁵ El delito que más se cometió en el DF fue el del robo.

Los efectos de las estadísticas de que la sobrepoblación del D.F. se había detenido, justificaron una serie de medidas económicas y políticas que afectaron a la metrópoli, que vio disminuir en 10 distritos electorales federales su representación en el Congreso, y por otro lado, se dejó de considerar que la carga financiera por la prestación de los servicios públicos tiene una connotación metropolitana, pues gran parte de los usuarios y consumidores son formalmente ciudadanos del Estado de México que desarrollan sus principales actividades cotidianas en la Ciudad.¹⁰²⁶

Bajo el esquema de continuar con la reforma política del D.F. e incrementar la participación ciudadana,¹⁰²⁷ la oposición apuró al gobierno a legislar en la materia y a convocar a las elecciones constitucionalmente previstas para Consejeros Ciudadanos. La actual Consejera ante el I.F.E., Jacqueline Peschard, sostiene que el gobierno se negaba a proceder de inmediato a discutir el tema y que incluso “El P.R.I. ofreció la elección directa del jefe del gobierno capitalino a cambio de que se aplazaran las elecciones para consejeros hasta los comicios intermedios de 1997, a fin de *tener un margen de recuperación*. Ante la negativa de la oposición, el partido oficial echó mano de su posición mayoritaria para reformar el Estatuto de Gobierno del D.F. y sacar a los partidos políticos de la contienda, con lo cual no habría lugar para una eventual derrota del priísmo”.¹⁰²⁸

¹⁰²⁴ ROMERO APIS, José Elías. *Problemas emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de ciencias Sociales, A.C. UNAM. México, 1997, p. 59.

¹⁰²⁵ MARTINEZ ASSAD, Carlos. Op. cit. p. 60 y 61.

¹⁰²⁶ Las estadísticas del Gobierno de la Ciudad demuestran que por ejemplo, en materia de transporte, servicios educativos y servicios médicos, un número proporcionalmente importante, son usuarios radicados en el estado vecino que igualmente producen desechos sólidos o inciden delincuentemente, de manera significativa en la vida de la metrópoli.

¹⁰²⁷ El Programa para el Desarrollo del D.F. 1995-2000, del Poder Ejecutivo Federal, estableció como objetivos y estrategias para fortalecer la vida democrática de la ciudad, cuatro puntos básicos: 1.- Culminar la reforma política del D.F.; 2.- Impulsar la participación de la sociedad organizada; 3.- Fortalecer la presencia ciudadana en la política; y 4.- Establecer una administración responsable. p. 18 a 26 del citado programa.

¹⁰²⁸ PESCHARD, Jacqueline. *Participación y democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Ed. Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997, 215, 218, 221-223.

Aunque resulta incongruente hablar de que al partido oficial le urgía “tener márgenes de recuperación”, después de que había ganado prácticamente en toda la ciudad los comicios de 1994, el gobierno capitalino sí mostraba cierta reticencia a invertir los cuantiosos recursos que requería la organización de un proceso electoral, e intentó empatarlo con las elecciones de 1997.

Pero los partidos de oposición no compartían las prioridades gubernamentales y no estuvieron dispuestos a perder tiempo en ganar más espacios políticos. La concepción de la ciudadanización era producto de una idea largamente sustentada por diversos sectores, como una consecuencia de “la expansión del neoliberalismo, que implica la reducción del Estado y la limitación de sus funciones, con el impulso de estrategias eficientistas, que suponen la maximización de los recursos y la restricción de los gastos del Estado en la política social, ha propiciado la intervención de los grupos sociales en la atención del bienestar social”.¹⁰²⁹

Carlos Martínez Assad, quien presidió el Comité Central que tuvo a su cargo la organización de los comicios consejales, sostiene que “la ciudadanización fue una bandera que primero izaron las ONG, los intelectuales, los académicos; incluso personas cercanas al P.R.D. Pero curiosamente, el itinerario de la Ley de Participación Ciudadana hizo de ésta, de la noche a la mañana, consigna priísta”.¹⁰³⁰

La presión que los partidos ejercieron al gobierno para legislar y reglamentar las elecciones consejales, derivó en que se decidiese impulsar su organización sin la participación de los partidos en la postulación de candidatos. El esquema era simple, tomar la bandera que le había permitido avances a la oposición y radicalizarla en un asunto que la dejaba fuera de acción por una realidad palpable: los partidos de oposición carecían de una organización territorial real y de una militancia identificada con la ciudadanía y basaban sus estrategias en la sombra de su emblema partidario y captando votos más por reacción que por convicción autogenerada.

Bajo la premisa de no limitar la participación ciudadana, limitándola exclusivamente a la obligación de efectuarlo a través de un partido político y ampliar mayormente la pluralidad de voces, el gobierno presionó para que los

¹⁰²⁹ ALVAREZ ENRIQUEZ, Lucía. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM, 1ª Ed. Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997, p. 16 y 17. También se sugiere ver ENRIQUEZ MALDONADO, Pablo E. *Primer Congreso Internacional Ciudad de México sobre Política y estudios Metropolitanos*. 10 a 14 de marzo de 1997. Area 3, p. 8.

¹⁰³⁰ MARTÍNEZ ASSAD, Carlos. Op. cit. p. 215.

institutos políticos únicamente se limitaran a contribuir en la organización del proceso. Obviamente, los partidos políticos se opusieron a perder la oportunidad de ofertarse socialmente a través del desarrollo electoral y sabedores de que la ciudadanía no podría identificar a sus cuadros, debido a su débil inserción.

José Woldemberg, consideró promisorio y de un impacto importante para la participación ciudadana esta fórmula, aunque dijo que “restarle centralidad a los partidos políticos siempre tiene un costo”.¹⁰³¹ El costo fue que la iniciativa de la Ley de Participación Ciudadana se aprobó en la ARDF con la votación mayoritaria del P.R.I., sin contar con el apoyo del P.A.N. y del P.R.D.

El sábado 3 de junio de 1995, se publicaron reformas a los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno y se adicionó el décimo séptimo transitorio, para precisar las reglas de las elecciones para los Consejeros Ciudadanos, que aprobó el Congreso de la Unión y que se ajustaba a las condiciones que debería contener la reglamentación en materia de participación ciudadana.

El 9 de junio de 1995, la ARDF aprobó la Ley, que “establecía las bases de las instancias de la participación ciudadana como son la audiencia y la difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, quejas y denuncias; así como los recorridos periódicos del delegado y de los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio y unidad habitacional”.¹⁰³²

Los futuros Consejeros Ciudadanos, se determinó serían electos en forma directa; durarían tres años en su encargo; sin reelección inmediata; recibirían una compensación por asistir a las sesiones ordinarias, —lo que modificó la tradicional costumbre de que las representaciones vecinales eran honoríficas—, y en sus funciones de enlace entre autoridades y ciudadanos, estaban la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta y aprobación de programas de la administración pública citadina, que determinarían las leyes.¹⁰³³

Para ser Consejero se requería, además de la ciudadanía y residencia en el área vecinal correspondiente, no haber sido condenado por delito

¹⁰³¹ WOLDENBERG, José. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Ed. Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V., México, 1997, p. 193.

¹⁰³² MARTINEZ ASSAD, Carlos. Op. cit. p. 80-83.

¹⁰³³ En virtud del artículo décimo primero transitorio de la ley de referencia, los Consejeros Ciudadanos electos en 1995, fungieron del 15 de diciembre de ese año al tercer sábado del mes de agosto de 1997, y debido a las reformas al Estatuto de Gobierno, publicadas en el D.D.F. el 22 de noviembre de 1996, se derogaron todos los artículos relativos a futuras elecciones de consejeros, así que la vigencia plena de las funciones consejales, no operó jamás, como se verá mas adelante. Ver artículos 35, 37 y 38 de la Ley de Participación Ciudadana del D.F.

intencional ni ser servidor público de confianza, durante los tres meses anteriores a la elección.¹⁰³⁴

La primordial función que se concedió a los Consejos Ciudadanos, fue la de opinar y aprobar los Programas Operativos Anuales de las correspondientes Delegaciones, es decir, los presupuestos de gasto para servicios públicos, por lo cual podían solicitar la comparecencia ante el Pleno del Consejo, o ante alguno de sus grupos de trabajo de los funcionarios delegacionales, para ampliar las explicaciones que se juzgaran indispensables.¹⁰³⁵

El Estatuto de Gobierno en su artículo 129, determinaba que los Consejos tenían además, facultades para presentar denuncias; gestionar problemas; proponer medidas de atención de necesidades prioritarias y en cuanto a la prestación de servicios; proponer proyectos de equipamiento; mejoramiento de vialidad; transporte; seguridad pública; promover programas de carácter cultural, recreativos y deportivos; proponer acciones metropolitanas; opinar respecto de los informes del Delegado; participar en la vigilancia del programa de uso del suelo; otorgar estímulos y reconocimientos a servidores y ciudadanos que lo ameriten; y las demás que la ley les confirieran.

Las dificultades políticas que resultaron de la negociación de las características para la presentación de candidaturas y la dificultad extrema del procedimiento legal para la conducción del proceso comicial, fueron determinantes en el resultado de este experimento. Si bien representaban una elección universal y directa para las representaciones vecinales, lo que había sido una larga exigencia de la oposición, pero que en su momento, le fue retirado todo apoyo partidario.

“Exigencias altísimas en el número de firmas requeridas a los candidatos para su registro; creación de asociaciones vecinales directamente vinculadas a los partidos pero simulando estar desvinculadas de éstos; falta de interés de los ciudadanos y abstencionismo generalizado, llevaron a que el resultado fuese la constitución de unos órganos de representación ciudadana que nacieron debilitados por un proceso electoral conflictivo y poco apegado a la ley”.¹⁰³⁶

La Suprema Corte de Justicia, desechó la posibilidad de declarar inconstitucional la prohibición de postular candidatos por los Partidos

¹⁰³⁴ Artículo 36 Ley de Participación Ciudadana.

¹⁰³⁵ Artículos 129 del Estatuto y 131 de la Ley de Participación Ciudadana.

¹⁰³⁶ ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 134.

Políticos, y después de muchas especulaciones, confirmó que la organización del proceso debería llegar hasta culminar su función.

Carlos Martínez Assad, sostiene que a pesar del “mal primer paso para una acción que, en principio, encerraba posibilidades para ofrecer algunas, entre muchas, propuestas de solución a la participación ciudadana organizada en la ciudad más grande del mundo”,¹⁰³⁷ el proceso de elección de Consejeros Ciudadanos presentaba las ventajas siguientes.

- A pesar de provenir del P.R.I., no se puede asumir que es una iniciativa que se opone a las propuestas sociales. “Si el partido oficial ha sido un apoyo central al sistema político mexicano, se debe, entre otras explicaciones, a la articulación que ha mantenido a lo largo de los años con la sociedad, aunque los métodos clientelares y corporativos se opongan a cualquier teoría de la democracia”;¹⁰³⁸
- La *ciudadanización* se propuso sólo para los Consejos y no se trataba de hacerla extensiva a otros procesos electorales;
- En elecciones recientes, se percibe el éxito de candidaturas ciudadanas cuando los partidos recurren a algún personaje notable en su comunidad, aunque no sea un militante reconocido suyo, y sin embargo lo postulan, como es el caso de muchos alcaldes en el país;
- Es evidente que los partidos han descuidado su relación con los ciudadanos, puesto que “como órganos de poder, los partidos buscan la interlocución del Estado a través de las autoridades, de tal forma que los ciudadanos quedan siempre como la reserva de votos a la que se debe recurrir sólo cuando es necesario”.¹⁰³⁹
- Se registraron formalmente 4,149 fórmulas para las 365 áreas vecinales, es decir 11.3 por cada circunscripción.
- La correlación de quejas legales contra el proceso fue muy baja.¹⁰⁴⁰

¹⁰³⁷ MARTINEZ ASSAD, Carlos. Op. cit. p. 45.

¹⁰³⁸ *Ibidem* p. 91 y 92.

¹⁰³⁹ *Ibidem*, p. 96.

¹⁰⁴⁰ Es importante destacar la correlación que se estableció entre población y monto de las quejas presentadas; de tal forma, que las delegaciones más pobladas tuvieron el mayor número de asuntos, con las excepciones notables de Iztapalapa y Azcapotzalco, cuyas condiciones socioeconómicas permitirían suponer la existencia de más conflictos. Sin embargo, superó en número la Benito Juárez, quizás debido a la identificación de la delegada con el PAN, que provocó que los priistas siempre la tuvieran en la mira; y la Coyoacán, delimitación con una participación por encima de la media en el D.F. MARTINEZ ASSAD, Carlos. Op. cit. p. 151.

Como desventajas, el Presidente del Comité Central para conducir el proceso electoral, enuncia:

- La organización del proceso, fue más bien escenario de disputas partidarias, que de resolución de problemas técnicos de una elección que convocaba a 5 y medio millones de ciudadanos.¹⁰⁴¹
- Los medios de información juzgaron y criticaron al proceso siempre para desacreditarlo, en lugar de encontrarle las ventajas que podía llegar a ofrecer a la ciudadanía;
- Tampoco contribuyeron los medios informativos al aprendizaje ciudadano respecto del innovador proceso comicial, lo que redundó en mayor abstencionismo en este proceso, que califica de estratégico;¹⁰⁴²
- Injustificadamente, la oposición y los medios, “concedieron toda legitimidad al plebiscito de 1993, con una votación mucho menor; no niego sus atributos y lo que dejó a la cultura política de los defensores, pero la situación es un ejemplo de cuando se valora la política de manera parcial, sin sacudirse los prejuicios”.¹⁰⁴³
- Las posiciones e intereses particulares de los partidos políticos, fueron irreconciliables, y “fue lamentable porque se recurrió a uno de los rasgos de la cultura política nacional: la intolerancia; la misma actitud que ha marcado trágicos pasajes de nuestra historia y que deberá superarse si realmente nuestro compromiso es con la pluralidad”.¹⁰⁴⁴

La organización ciudadanizada del proceso electoral comicial, sufrió los costos de su condición inédita. Martínez Assad refiere desacuerdos y diferencias al conformar la cartografía de las áreas vecinales, como la que se vivió en Iztapalapa entre el Subdelegado Jurídico y de Gobierno y una propuesta para delimitar las áreas de Santa Catarina presentada por el Consejero Ciudadano Independiente, Elio Villaseñor, que se resolvió conciliatoriamente, autorizándose solamente la mitad de sus propuestas;¹⁰⁴⁵

¹⁰⁴¹ MARTINEZ ASSAD, Carlos. Op. Cit p. 91.

¹⁰⁴² *Ibidem* 194 y 195.

¹⁰⁴³ *Ibidem*, p. 194 y 195.

¹⁰⁴⁴ *Ibidem*, p. 107.

¹⁰⁴⁵ *Ibidem*, p. 128 y 129. Actualmente Elio Villaseñor es el Delegado designado por Cuauhtémoc Cárdenas en Iztapalapa y la dirigente de la Organización de la Sierra de Santa Catarina que promovió las modificaciones a la cartografía a través de Villaseñor, Clara Marina Brugada, es Diputada Federal por esa zona, representante del P.R.D.

limitadas facultades del Comité Central; crítica sistemática de los medios informativos, —como ya se dijo—; recursos económicos insuficientes y a destiempo; etcétera, pero en términos generales, se considera que el resultado fue muy positivo para este tipo de experiencia.

El 12 de noviembre de 1995 se verificó la jornada electoral, sin mayores contratiempos. Los datos que arrojó el proceso, consagran una participación del 20.69% del electorado, es decir 1,125,878 sufragantes, de un padrón de 5,441,782 empadronados.

Martinez Assad sostiene que aunque el proceso se atacó por la falta de participación ciudadana, no se reflexionó suficientemente lo siguiente:

- Si bien la abstención fue del 79.32%, se olvida que el promedio nacional supera apenas el 50%, aún en elecciones muy competidas;
- El comisionado ciudadano Carlos Quintana Roldán, demostró que el proceso representó un avance notable en el ámbito local, pues en las elecciones de jefes de manzana y presidentes de colonia de 1992, apenas votaron 220 mil ciudadanos;¹⁰⁴⁶
- No es justo comparar los comicios consejales con elecciones federales, que son mucho más familiares para la ciudadanía;
- No contó con la participación positiva de los partidos ni de los medios para invitar a la ciudadanía a interesarse más en el proceso.

La verdad sea dicha, los partidos y el gobierno cometieron un serio error en cancelar esta forma de representación y participación ciudadana, de manera por demás radical, sin tomar en cuenta el enorme gasto que representó su fase inicial; abusando del recurso de la reforma legislativa para la concreción de acuerdos políticos apenas coyunturales y sobre todo, sin haber hecho una evaluación seria de sus resultados, pues se decretó su abolición, aún antes de terminar su primer período, que no fue ni siquiera de los tres años que hipotéticamente deberían funcionar.

Los Partidos Políticos renunciaron al trabajo de abrirse de manera incluyente a nuevas formas de representación, e incluso de haberse

¹⁰⁴⁶ MARTINEZ ASSAD, Carlos. Op. Cit p. 210 y 211.

enriquecido con nuevos militantes que pudieran acceder a ellos,¹⁰⁴⁷ y por su parte, el Gobierno no tuvo mayor inconveniente en prescindir de una figura que resultó por demás molesta, pues la falta de oficio político de algunos Delegados, –quienes no supieron aprovechar la interrelación entre los consejeros y la comunidad, ni la legitimidad que les brindaba una incorporación racional del Consejo en la toma de decisiones importantes–, inclinó favorablemente el acuerdo para desaparecer la figura consejal.

Existen pocos estudios serios respecto de este efímero experimento social, sin embargo, Alicia Ziccardi, realizó un estudio del caso del funcionamiento del Consejo Ciudadano en la Delegación de Iztapalapa, que era el mayor de la Ciudad, pues se componía de 42 consejeros, cantidad que es superior a la de muchos Congresos estatales. Comenta respecto del proceso más importante que tuvo como responsabilidad ese órgano colegiado, que fue la discusión y aprobación del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, que definió el uso del suelo de la demarcación:

“El Consejo Ciudadano de Iztapalapa se considera como uno de los que mejor funcionaban de los 16 del D.F., porque han sabido crear condiciones de convivencia política que no suelen prevalecer en otros. En esa ocasión los representantes vecinales de Iztapalapa presentaron 569 observaciones al proyecto original realizado con apoyo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del DDF, de las cuales la comisión respectiva consideró procedentes 79 y, sobre la base de las mismas, se hicieron propuestas que se introdujeron en la versión original. No deja de llamar la atención que, aquí en Iztapalapa, el 18 de septiembre de 1996, los consejeros delegacionales aprobaron por unanimidad el mencionado Programa”¹⁰⁴⁸.

Mediante ejercicios similares en todas las Delegaciones, posteriormente fue posible que en la ARDF se aprobara también por unanimidad el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F.¹⁰⁴⁹ Es decir, la participación ciudadana en los Consejos Delegacionales permitió una más amplia, detallada y eficiente discusión de un tema tan controversial que representa tantos intereses económicos, y posibilitó su aprobación consensuada y unánime. Este fue uno de los elementos de avance social,¹⁰⁵⁰ que lamentablemente se desestimaron para el estudio de la figura de los consejos, que si bien eran perfectibles, no

¹⁰⁴⁷ Prueba de ello es el hecho de que el PRD postuló candidaturas a consejeros ciudadanos en los comicios de 1997 y tan sólo en Iztapalapa resultaron electos 2 para ser diputados federales y 3 como diputados a la Asamblea.

¹⁰⁴⁸ ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 193-195.

¹⁰⁴⁹ Ibidem, p. 74.

¹⁰⁵⁰ ALVAREZ ENRIQUEZ, Lucía. Op. cit. p. 147.

debieron desaparecer. Los Partidos Políticos deben cuanto antes reanudar el largo camino que significa conquistar a la ciudadanía y el reto es muy grande.¹⁰⁵¹

Tres meses después de las elecciones consejales, los Partidos Políticos reiniciaron las pláticas para profundizar la reforma política de la Ciudad de México, y el 12 de febrero de 1996, suscribieron las directivas del P.R.I., P.A.N. y del P.R.D. el llamado “Compromiso Político Formal”, que consistía en 27 puntos de coincidencia, respecto de lo que deberían ser las modificaciones legales al régimen jurídico de la entidad.

“Los 27 puntos del compromiso formal abarcaron cinco grandes asuntos. 1. La elección directa del jefe de gobierno del D.F.; 2. La ampliación de facultades legislativas y políticas de la Asamblea capitalina que ahora se denominaría Asamblea Legislativa del D.F.: emitiría el Estatuto de Gobierno del D.F. y una ley electoral propia, además de que intervendría en el nombramiento de servidores públicos de los poderes Ejecutivo y Judicial capitalinos; 3. El establecimiento de formas de participación y consulta ciudadanas directas (plebiscito, referéndum e iniciativa popular), encaminados a tener efectos aprobatorios o derogatorios de leyes locales y decisiones gubernamentales; 4. La elección indirecta de los delegados capitalinos, y 5. El establecimiento de un sistema de coordinación de las zonas conurbadas”.¹⁰⁵²

El Presidente Zedillo promovió la reforma al Distrito Federal con una visión atrevida para preparar un clima de gobernabilidad para los comicios intermedios de 1997, invirtiendo los procesos políticos que en los últimos años se habían venido sucediendo y retomar la iniciativa para el Gobierno. No estaba a discusión su legitimidad política, pues la capacitación de más de 17 millones de votos respaldaban su elección; existían reformas para fortalecer la vida democrática del país aún inexploradas y recientes; la materia electoral comenzaba a dejar de ser tema fundamental de la agenda nacional, ya que los nuevos órganos electorales ganaban confiabilidad y certidumbre y los conflictos pos-electorales dejaron de ser medios para la resolución de los procesos electivos.

Sin embargo, la disposición para radicalizar y acelerar cambios substanciales en la Ciudad de México, pasó a ser una acción gubernamental

¹⁰⁵¹ CUELLAR VAZQUEZ, Angélica. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 12ª Ed. Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V., México, 1997, p. 2283.

¹⁰⁵² PESCHARD, Jacqueline. Op. cit. p. 226 y 227.

para consolidar un principio que Zedillo consideró impostergable: redimensionar al presidencialismo, y el tema del gobierno de la capital era sin duda, un punto largamente señalado y criticado.

Su posición política, –apoyada por la legalidad y una legitimidad moral robustecida–, le permitió poner en marcha una estrategia, que Diego Valadés denomina como “procedimiento legislativo para-normativo”, que se conforma de una serie de factores, que son: “Autoridad moral para impulsar una reforma; convicción generalizada –espontánea o inducida– de la necesidad de esa reforma; oportunidad, –que incluye consideraciones políticas, económicas, administrativas y técnico-jurídicas– para la proposición; firmeza en el planteamiento; perseverancia para alcanzar el objetivo formal de la reforma y material de sus resultados; superioridad numérica, entre quienes adoptan la decisión formal de legislar y entre los destinatarios a quienes la norma se aplica; convergencia de voluntades a un mismo tiempo, y con relación a un mismo propósito, usualmente por medio de la negociación en paralelo con las fuerzas que intervienen y los intereses que se afectan; reservas estratégicas, frecuentemente consideradas a manera de proyecto alternativos que los cancelen, y economía de fuerzas, para no generar fricciones innecesarias, descubrir aspectos no deseados, precipitar o anular proyectos reservados para el futuro, comprometer excesivamente o desprestigiar a los apoyos tornándolos inútiles para ulteriores ocasiones, o exhibir ostentosamente los elementos de la estrategia misma, reduciendo por consiguiente la posibilidad de seguirla aplicando”.¹⁰⁵³

Todos estos elementos referidos por Valadés, se encontraban presentes. La correlación de fuerzas y los equilibrios partidarios habían cambiado la orientación dentro del sistema político mexicano. La cercanía que el P.A.N. tuvo con el gobierno salinista, que le permitió impulsar reformas constitucionales que lo fortalecieron, acceder a gobernaturas estatales a través de distintas vías, –y no todas electorales–, y hasta promover a uno de sus militantes reconocidos a la Procuraduría General de la República, se debilitó y su lugar en la consecución de los consensos, comenzó a ser sustituido por el P.R.D. y la Ciudad de México, era el principal objetivo de ese Partido, pues era precisamente aquí, donde su organización se encontraba mejor preparada y avanzada, así que desde luego apoyó la iniciativa presidencial.

¹⁰⁵³ VALADEZ, Diego. *Constitución Política*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1987. 1ª ed. p. 262, 264

Por su parte Acción Nacional tenía en ese momento una tendencia claramente favorable que demostraba su fuerte avance electoral en las ciudades capitales y medias de los Estados, así que vio la oportunidad de beneficiarse con las reformas y el resto de los partidos con registro, tampoco tenían objeción a sumarse a las propuestas de mayor democratización de la metrópoli, sobre todo porque a nadie se le exigió nada a cambio.

El tema de restituir a los otros Poderes de la Unión lo que a través de los años había concentrado el Ejecutivo, –por vía metaconstitucional, como también legislativamente–, fue la premisa del Presidente Zedillo que motivó las reformas al Poder Judicial; su declarada distancia a participar activamente en la toma de decisiones internas de su Partido; su resistencia a dialogar y negociar directamente con los Partidos Políticos respecto a temas legislativos, dando mayor capacidad de acción al Poder respectivo; y ahora tocaba el turno al tema de restar a la institución presidencial la facultad para tener injerencia, –siempre criticada– de decidir respecto del gobernante de la capital, dando oportunidad a que fuese electo directamente por sus habitantes.

El sistema político se había tenido que ir preparando para ello, a raíz de las presiones partidarias de los últimos años. Las finanzas capitalinas se reordenaron e independizaron para comprobar la viabilidad económica de la metrópoli; la ARDF realizó un intenso trabajo legislativo para reglamentar al Estatuto;¹⁰⁵⁴ se trató de incrementar la participación ciudadana mediante la institución de los Consejos Ciudadanos; luego, las reformas de 1994 consolidaron aún más el carácter de Entidad Federativa a la Ciudad de

1054

INICIATIVAS APROBADAS POR LA TERCERA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Nombre	Fecha de aprobación
Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.	23 de diciembre de 1994
Código Financiero del D.F.	26 de diciembre de 1994
Ley de Ingresos del D.F. Ejercicio Fiscal 1995.	28 de diciembre de 1994
Presupuesto de Egresos del D.F. Ejercicio Fiscal 1995.	29 de diciembre de 1995
Ley Orgánica de la ARDF	29 de marzo de 1995
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF	28 de abril de 1995

LEYES RELACIONADAS CON LA GESTION URBANA

Nombre de la iniciativa	Fecha de aprobación
Ley del Tribunal de lo contencioso Administrativo del D.F.	14 de noviembre de 1995
Ley de Transporte del D.F.	16 de noviembre de 1995
Ley de Procedimiento Administrativo del D.F.	22 de noviembre de 1995
Ley para las Personas con Discapacidad del D.F.	27 de noviembre de 1995
Ley de Protección Civil para el D.F.	13 de diciembre de 1995
Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del D.F.	22 de diciembre de 1995
Ley de Desarrollo Urbano del D.F.	23 de diciembre de 1995
Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el D.F.	15 de abril de 1996
Programa de Desarrollo Urbano del D.F. Versión 1996.	30 de abril de 1996

Tomado de: ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 118, 120 y 121.

México, abandonando la ilógica concepción de departamento administrativo, pero el siguiente paso era permitir de una vez por todas, la elección directa del responsable directo del gobierno. “Esa fue la respuesta de casi 70 años de imposición gubernamental que prefirió mantener en uso formas de organización administrativa que, luego de desgastarse, funcionaron como camisa de fuerza”.¹⁰⁵⁵

El 16 de abril de 1996, el I.F.E. hizo entrega a los Partidos Políticos de su primera propuesta de escenarios de redistribución correspondiente al Distrito Federal a efecto de actualizar la vigente desde 1978, la cual reducía de 40 a 30 los distritos electorales federales de la entidad,¹⁰⁵⁶ pero manteniendo el número original de distritos para el ámbito local.¹⁰⁵⁷ El 5 de julio siguiente, se presentó la segunda versión después de que el organismo electoral, consideró las observaciones hechas por los partidos y después de nuevos ajustes, se aprobó por el Consejo General del Instituto Federal Electoral la nueva redistribución nacional, en reunión extraordinaria, el 31 de julio subsecuente.¹⁰⁵⁸

El 9 de agosto, el Diario Oficial de la Federación, publicó la versión aprobada, incluyendo la definición de los 40 distritos que servirán de base para la elección de los integrantes de la Asamblea. “En cada uno de esos cuarenta consejos distritales habrá seis consejeros electorales designados por el Consejo local del IFE en el Distrito Federal y un representante por cada uno de los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, con voz pero sin voto; un coordinador ejecutivo y un coordinador secretario. Estos consejos distritales locales realizarán el registro de candidatos a la Asamblea, harán los cómputos e integrarán los expedientes de las elecciones de diputados a dicho cuerpo colegiado”.¹⁰⁵⁹

“Los líderes del P.R.I., PRD, y P.T., junto con la Secretaría de Gobernación, presentaron los acuerdos definitivos sobre la Reforma Electoral Federal y la Reforma Política del Distrito Federal, anunciaron que el titular del órgano ejecutivo de la capital del país, se denominará *gobernador* y será electo por votación directa, libre, universal y secreta. Los 11 acuerdos que

¹⁰⁵⁵ MARTINEZ ASSAD, Carlos. Prólogo del libro de Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. Miguel Ángel Porrúa. 1ª Ed, México, 1998, p. 9.

¹⁰⁵⁶ En 1990 el Censo General de Población arrojó que el D.F. tenía 8,235,765 habitantes y por tal razón, con base en la fórmula St. Languè se disminuyeron 10 distritos con relación a la distritación elaborada en 1978. Redistribución Electoral Mexicana. Memoria. Evaluación de la redistribución mexicana de 1996. I.F.E. México 1997. p. 135.

¹⁰⁵⁷ La Redistribución Electoral Mexicana, 1996. Memoria. I.F.E. México 1997, Tomo I, p. 118.

¹⁰⁵⁸ Idem, p. 145-150 y 161-182.

¹⁰⁵⁹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Cuadernos Constitucionales México. Centroamérica. La Reforma Política de 1996 en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1ª Ed, México, 1997, p. 224.

fueron enviados al Congreso de la Unión para su discusión, análisis y posterior aprobación”.¹⁰⁶⁰

El 26 de Julio de 1996 se presentó ante la Comisión Permanente, la iniciativa dirigida a la Cámara de Diputados, para la reforma del Distrito Federal, que afectaría a los artículos 35 fracción III; 36 fracción III; 41; 54; 56; 60; 74 fracción I; 94; 99; 101; 105; 110; 111; 116 y 122; así como adiciones a los numerales 98; 105; 116; y derogaciones a la fracción VI del 73 y algunas disposiciones transitorias de las reformas de 1993.¹⁰⁶¹

La iniciativa presentada fue suscrita de manera poco usual, por los coordinadores parlamentarios de los cuatro partidos con registro nacional, así como por el titular del Poder Ejecutivo Federal y reconoció como avances sustantivos de la democracia nacional, la creación del I.F.E., del Tribunal Federal Electoral y de la sala de segunda instancia en la que participan cuatro miembros de la Judicatura, en 1990; la reforma constitucional de 1993 que suprimió la cláusula de gobernabilidad, abrió a la pluralidad el Senado y suprimió los Colegios Electorales; consecuentemente, también las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para regular financiamientos y gastos de campaña ; y la creación de la figura de Consejeros Ciudadanos en el I.F.E. designados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, en 1994.

En lo que se refiere al Distrito Federal, el texto de la iniciativa en comento, consideró “un esfuerzo importante” la creación de la ARDF; después como avance el establecimiento del Estatuto, la concesión de facultades legislativas a la propia Asamblea; así también las reformas al órgano responsable de la función ejecutiva que la denominó Jefatura del D.F. y las nuevas formas de participación ciudadana.¹⁰⁶²

Las reformas al artículo 35 constitucional fracción III, tuvieron el propósito de reforzar el derecho a la libre asociación, al disponer como prerrogativa de los ciudadanos la asociación individual y libre “para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”. En el mismo sentido,

¹⁰⁶⁰ ALEJANDRO, Ma. de Jesús. *Cronología de la Reforma Política del D.F. (1996)*. Asamblea. Vol. 2, Núm. 15, abril 1996, México, p. 38 y 39. La reforma modificó el título de Gobernador y en su lugar lo designó como “*Jefe de Gobierno*”.

¹⁰⁶¹ Diario de los Debates. Cámara de Diputados año II. No. 3 julio 31, 1996, p. 61.

¹⁰⁶² *Ibidem*, p. 61 y 62. A pesar de los avances en las reformas que se consensaron con la oposición, no se negoció el reconocimiento de los Consejos Ciudadanos, apenas electos unos meses atrás.

el artículo 41 en su fracción I, señala la afiliación a los partidos como libre e individual.¹⁰⁶³

El artículo 41 de la Constitución se modificó de su segundo párrafo en adelante, para materializar una transformación radical a la forma de estructurar el I.F.E., mediante la cual el Secretario de Gobernación dejó de formar parte y presidir el máximo órgano electoral del país, así como determinó que se ampliara la representación de los consejeros del Poder Legislativo, para dar cabida a todos los grupos parlamentarios, pero únicamente con voz y sin voto.¹⁰⁶⁴

El Consejo General se integra a partir de la reforma por ocho Consejeros Electorales, un Consejero Presidente y un Secretario Técnico, que al igual que los representantes de los Partidos, no tiene derecho a voto. Durarán en su encargo siete años y serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los asistentes el día de la votación en la Cámara de Diputados, no pudiendo tener ningún otro cargo, empleo o comisión, excepto actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, siempre que no sean remuneradas, siendo sujetos al régimen de responsabilidades a que se refiere el Título Cuarto de la propia Constitución.¹⁰⁶⁵

Se modificó además, el régimen de financiamiento de los Partidos, para incrementar los subsidios, procurando mayor equidad y transparencia en el origen de los recursos, haciendo prevalecer el financiamiento público sobre el privado.

Otra cuestión que se reformó y que muchos años el gobierno había sido renuente, fue la incorporación del Tribunal Electoral a la jurisdicción del Poder Judicial. Por ello, se suprimió la imposibilidad de la Suprema Corte para excepcionarse del conocimiento de la materia electoral y facultó a los Partidos Políticos a ejercitar acciones de inconstitucionalidad.¹⁰⁶⁶

De igual manera, se modificó la disposición que producto de la reforma de 1993, se había dejado subsistente, que se refiere a la calificación de la

¹⁰⁶³ Ver texto vigente de la Constitución. Este fue un tema largamente discutido por los partidos de oposición que opinaban que las organizaciones sectoriales del P.R.I., establecían una incorporación corporativa de integrantes al seno de ese partido, lo que configuraba una obligación que generaba inequidad entre los partidos y atentaba contra la libre determinación individual de los ciudadanos.

¹⁰⁶⁴ El retiro del gobierno de la organización de los comicios fue un tema largamente debatido y sistemáticamente rechazado por él, bajo la premisa de que no podía quedar a la voluntad ciudadana efectuar los procesos, sino que era una obligación del estado garantizar la renovación de los poderes.

¹⁰⁶⁵ Ver artículos 108, 110 y 111 vigentes de la Constitución.

¹⁰⁶⁶ Revisar texto vigente del artículo 105 Constitucional

elección presidencial, la cual dejó de ser competencia de la Cámara de Diputados, para trasladarla a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, dentro del contexto claro de fortalecerlo.¹⁰⁶⁷

Otra reforma interesante, es que nuevamente se aceptó reducir el número máximo de diputados federales que un Partido puede obtener por los dos principios, de 315 a 300, lo que amplió aún más los espacios para la representación plural.¹⁰⁶⁸

Nuevamente se abusó de la reforma del texto de nuestra Carta Magna, al modificarse la composición del Senado, incluso impidiendo que disposiciones transitorias de las anteriores transformaciones llegaran a consolidarse. La criticada reforma que permitió la apertura de la Cámara Alta a criterios de representación proporcional, cuando teóricamente representa paritariamente a las Entidades Federativas y no a la población, volvió a ser alterada para establecer que dos senadores se elegirán por mayoría relativa, —en lugar de tres—, y los otros dos se seleccionarían asignando uno a la primera minoría en cada Entidad y el otro mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional. Además, el Senado volverá a renovarse completamente cada seis años y no alternativamente por mitades cada tres años como lo disponía la reforma de 1986, que impulsó Miguel de la Madrid.¹⁰⁶⁹

Pero sin duda, la reforma más trascendente fue la contenida en el texto totalmente modificado del Artículo 122, respecto a la nueva organización jurídica del Distrito Federal, así como las adecuaciones correspondientes a las normas transitorias de las actualizaciones pendientes desde 1994.

El texto vigente del 122 constitucional, reorganiza de manera más sistematizada en cinco “Bases” la situación jurídica de esta Entidad “*sui-géneris*”, mediante un sistema de coordinación entre las facultades que ejercen los Poderes Federales y las atribuciones de los órganos locales.

Se derogó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, que establecía la facultad del Congreso para expedir el Estatuto y legislar en lo relativo al D.F., que resultaba reiterativa. Se remite al artículo 44 de la propia Constitución, ratificando la condición de capital de la república, así como

¹⁰⁶⁷ Ver artículos 60 y 74 fracción I, 94, 99, 101, 105, del texto Constitucional vigente.

¹⁰⁶⁸ Ver artículo 54 Constitucional

¹⁰⁶⁹ Ver artículo 56 de la Constitución vigente

preservando la naturaleza jurídico-política de Distrito Federal y asiento de los poderes federales, pero, el primer párrafo agregó que su gobierno está corresponsablemente a cargo, además, de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial local, otorgándoles a éstos mayor jerarquía que la que les concedía el texto anterior.

Para mantener una diferenciación conceptual entre el Distrito Federal y los Estados de la República, la Constitución reservó al Congreso de la Unión “*la facultad originaria legislativa*” toda vez que puede seguir creando normas aplicables a esta Entidad, con excepción de las materias que expresamente se le confieran a la Asamblea Legislativa del D.F.¹⁰⁷⁰

Asimismo, la Constitución reserva al Congreso de la Unión, una intervención directa que conforma “un principio más riguroso para el endeudamiento del Distrito Federal, en comparación con los Estados”.¹⁰⁷¹

La ARDF, por lo tanto desaparece como tal y en su lugar se crea una Asamblea Legislativa, con rango de órgano legislativo local y sus integrantes ahora tendrán carácter de diputados,¹⁰⁷² “y no solamente de representantes como sucedía anteriormente”.¹⁰⁷³

De ser un órgano híbrido y limitado, con “facultades propias a las de un ayuntamiento, pues sólo podía emitir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno”¹⁰⁷⁴ en 1987, en pocos años se transformó en un organismo parlamentario, no sin antes haber sido reconocido, –incluso por quienes al principio la confrontaron–, que cumplió un papel importante en la vida democrática de la Ciudad, pues “ha equilibrado intereses, contribuyendo a la distensión en ciertas capas y esferas de la vida capitalina; se ha desempeñado en la defensa de los derechos humanos; ha sido complemento de las organizaciones vecinales y ha sensibilizado a los partidos políticos ante la problemática urbana”.¹⁰⁷⁵

¹⁰⁷⁰ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. cit. p. 245-247.

¹⁰⁷¹ CARRANCO ZUÑIGA, Joel. *El Distrito Federal en el Sistema Jurídico Mexicano*. Tesis para obtener el grado de Maestro en derecho. UNAM, 1996, p. 170.

¹⁰⁷² Véase *Crónica Legislativa*, número 11, México, LV Legislatura, Cámara de Diputados, octubre-noviembre de 1993, p. 227 y 228.

¹⁰⁷³ BECERRA Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. *La Reforma Electoral de 1996, Una Descripción general*. 1ª Ed, Fondo de Cultura Económica. Colección Popular No. 531. México, 1997, p. 215.

¹⁰⁷⁴ Revista Crisol No. 4. Primavera, 1993. *Gobierno, Municipio y Ciudad: El caso de México*. Autor Saúl Escobar Toledo, p. 10.

¹⁰⁷⁵ MOCTEZUMA, Pedro y ANAYA, Elizabeth. *Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en a Metrópoli*. Tomo I: Economía y Sociedad en la Metrópoli. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco. México, 1997, p. 99.

La *Base Primera*, determina lo que corresponde a este órgano legislativo, el cual se integra de manera idéntica a como lo venía siendo la antigua ARDF y sus facultades se ampliaron en temas como nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno, —como se denomina ahora al ejecutivo local—, en caso de falta absoluta; legislar en materia electoral local; adquisiciones y obra pública, ratificará los nombramientos que haga el Jefe de Gobierno de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia¹⁰⁷⁶ y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo,¹⁰⁷⁷ por citar algunos rubros importantes.

En lo que se refiere a las disposiciones inherentes a la integración de la Asamblea, substancialmente son las mismas que se previeron para los anteriores órganos representativos y la fracción III de la *Base Primera* del 122 Constitucional, refrendó la existencia de la “cláusula de gobernabilidad”, para asegurarle preeminencia dentro del órgano legislativo al Partido que obtenga el mayor número de asientos por vía del principio de mayoría relativa y por lo menos el 30% de la votación, procediéndole a asignar diputados de representación proporcional suficientes para tener mayoría absoluta. Respecto a la configuración de la Asamblea, conviene recordar que existía una norma que impedía en la anterior ARDF un sólo Partido contara, sumando los miembros electos por ambos principios electorales, con más del 63% de las curules. “Esta norma ya no figura actualmente en el texto constitucional”.¹⁰⁷⁸

La reforma olvidó actualizar el texto del artículo 105, fracción II, inciso e), que concede potestad a la Asamblea para iniciar recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, pues sigue vigente el término “*Asamblea de Representantes*”.

Aunque no alcanza el carácter de poder legislativo local, sus facultades son muy amplias, aunque resta concederle potestades para intervenir en los procesos de reformas constitucionales;¹⁰⁷⁹ en materia de responsabilidades de servidores públicos; no puede tampoco reformar al Estatuto de Gobierno, —que es el equivalente a la Constitución local—; no puede conceder amnistías por delitos;¹⁰⁸⁰ no le fue conferida la atribución de legislar en materia de profesiones;¹⁰⁸¹ y en general, no puede legislar, sino en las materias

¹⁰⁷⁶ Base Cuarta, fracción I del propio artículo 122 Constitucional.

¹⁰⁷⁷ Artículo 9º del Estatuto de Gobierno, reformado y publicado en el D.D.F. el 4 de diciembre de 1997.

¹⁰⁷⁸ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. cit. p. 256. Estas cualidades particulares de las normas de integración y funcionamiento del órgano legislativo local, son criticadas, pues demuestran atraso respecto a la legislación electoral nacional.

¹⁰⁷⁹ ARTEAGA NAVA, Elisur. *Los grandes Problemas jurídicos. Recomendaciones y Propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*. Porrúa, S.A. 1ª Ed, México, 1995, p. 36.

¹⁰⁸⁰ CARRANCO ZUÑIGA, Joel. Op. cit. p. 136 y ARTEAGA NAVA, Elisur. Op. cit. p. 38.

¹⁰⁸¹ ARTEAGA NAVA, Elisur. Op. cit. p. 38 y 39.

expresamente facultadas por el Congreso, inversamente a lo que sucede con los Legislativos locales que pueden legislar en todas aquellas materias que no estén reservadas al Congreso General.¹⁰⁸² Ello quiere decir “que lo no concedido lo tiene prohibido; no exista norma que le asigne atribuciones implícitas, por lo que, en principio, las tiene prohibidad”.¹⁰⁸³

La segunda autoridad de orden local que establece el artículo 122 Constitucional, es el ahora denominado Jefe de Gobierno del D.F., que fue el nombre que definitivamente se le dio al titular del ejecutivo, para clasificarlo como autoridad diferente de los poderes correspondientes de los Estados, ya que el término de Gobernador, se consideró inapropiado, pues aunque se coincidió en la conveniencia de perfeccionar al D.F. como Entidad Federativa, su condición de asiento de los poderes generales, no puede evitar tener un rango distinto, “*sui géneris*”.

Desde que el Distrito Federal fue concebido en 1824, el responsable directo de su gobierno fue un funcionario designado por el Presidente de la República, pero ahora, en virtud de las reformas de 1996, la Ciudad de México será conducida por un gobernante electo en forma directa y universal.

La forma de designación de inspiración propia de un régimen parlamentario, que se estableció en la negociación realizada en la Jefatura del antiguo D.D.F. en 1993 y que se plasmó en el texto anterior del 122 Constitucional, contempló que el titular del ejecutivo local sería nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, diputados y senadores al Congreso, electos por el D.F., que pertenecieran al Partido que obtuviese mayor número de asientos en la propia ARDF, nunca llegó a aplicarse. La disposición transitoria que dispuso que el procedimiento debería entrar en vigor hasta 1997, de hecho liquidó esta forma inadecuada de actuación constitucional. Ni técnica, como tampoco políticamente se justifican consensos políticos para comprometer acciones a futuras generaciones, excluyéndose en el presente de sus efectos. Además de que era una imitación extralógica la figura adoptada para el nombramiento del Jefe del D.F., el hecho de que la responsabilidad de su ejercicio se decidiera que debería recaer en el futuro gobierno, motivó que otro cambio hiciese totalmente innecesario haber reformado el texto constitucional.

¹⁰⁸² CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. *Introducción al derecho Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A. Fuentes b). Textos y estudios legislativos. Núm. 25. UNAM. México, 1983, p 136.

¹⁰⁸³ ARTEAGA NAVA, Elisur, Op. cit. p. 36.

Sin que mediase presión política ni que el gobierno tuviese que conceder algo para tener margen de gobernabilidad, —como vino sucediendo desde 1987 en que se creó la ARDF y luego en 1993, en que se decidió desaparecer al D.D.F., ampliar las facultades de la Asamblea y crear el concepto de entidad federativa plena—; el Presidente Zedillo se atrevió a cristalizar una larga demanda de permitir a los ciudadanos capitalinos, elegir a su gobernante local.

“La reforma más trascendente realizada en el D.F. con motivo de los cambios constitucionales de 1996”, como la identifica Eduardo Andrade Sánchez,¹⁰⁸⁴ dispone que ahora, el Jefe de Gobierno del D.F. durará en su encargo seis años a partir del 5 de diciembre del año de su elección, conforme lo establezca la legislación electoral local. En virtud de lo que determinó el artículo Séptimo Transitorio, el Jefe de Gobierno electo en 1997, solamente ejercerá, —por única vez—, su mandato hasta el año 2,000 y la legislación electoral, deberá entrar en vigor el 1º de Enero de 1998.

Para ser elegible como Jefe de Gobierno, la Constitución exige ser ciudadano mexicano por nacimiento; en pleno goce de sus derechos; con residencia efectiva en la Entidad de tres años si se es originario de ella o de cinco ininterrumpidos si se procede de otra; tener treinta años cumplidos el día de la elección y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno, con cualquier carácter.¹⁰⁸⁵

La Asamblea designará a su sustituto, en caso de falta absoluta, renuncia u otra causa, excepto en caso de remoción del Senado, en que será ese mismo órgano legislativo federal quien lo nombre, a propuesta del Presidente. Además, el Jefe de Gobierno está sujeto a las disposiciones relativas a responsabilidades del Título Cuarto de la Constitución y le es aplicable consecuentemente “el régimen general de juicio político” ante el Congreso de la Unión, pudiendo ser destituido e inhabilitado como servidor público.¹⁰⁸⁶

¹⁰⁸⁴ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. cit. p. 256.

¹⁰⁸⁵ El inciso f) de la fracción VI del anterior texto del artículo 122, establecía de manera similar “el ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del D.F., con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo”. El artículo noveno transitorio de la reforma de 1996, precisó este tema y dispuso: “el requisito a que se refiere el párrafo segundo 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 a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación”.

Camacho Solís, quien condujo la reforma de 1993 en que se introdujo la disposición inicial, sin embargo, consideró que el artículo transitorio citado le afectaba en sus aspiraciones políticas, pues al precisarse que los anteriores regentes también estarán imposibilitados para ser candidatos y no solamente los nuevos Jefes de Gobierno, como al parecer fue su intención real, interpuso juicio de amparo contra el constituyente permanente, el cual no ha sido resuelto.

¹⁰⁸⁶ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. cit. p. 258-260. Se sugiere ver lo que Andrade Sánchez explica en cuanto al régimen de sustitución del Jefe de Gobierno del D.F., donde amplía los detalles de los diferentes casos y efectos procedentes de sustituciones temporales o definitivas, así como de destitución y remoción por el Senado.

Sus facultades y obligaciones señaladas en el nuevo artículo 122 Constitucional, están definidas en la *Base Segunda* del texto, y en síntesis consisten en cumplir y ejecutar las leyes del Congreso de la Unión en su esfera de competencia, relativas al D.F.; promulgar las leyes de la Asamblea Legislativa, –con todas sus implicaciones, en sustitución al Presidente de la República, quien lo debía hacer anteriormente–, así como publicarlas y ejecutarlas; presentar iniciativas de leyes y decretos ante la propia Asamblea;¹⁰⁸⁷ nombrar y remover a los servidores públicos a su cargo; ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de acuerdo a lo que establezca el Estatuto;¹⁰⁸⁸ y las demás que le confiera la propia Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

La *Base Tercera* del nuevo artículo 122 Constitucional, se refiere a la Administración Pública local en el D.F. y remite al Estatuto de Gobierno la determinación de lineamientos para distribuir atribuciones a los órganos administrativos; de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales; para fijar los criterios para la subdivisión territorial, las competencias de los órganos correspondientes, su integración y sus relaciones de coordinación con el Jefe de Gobierno.

Otra reforma trascendente es la que contiene el último párrafo de la *Base Tercera*, pues dispone que los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, serán elegidos en forma universal, libre, secreta, y directa, “según lo determine la ley”.

El artículo Décimo Transitorio del Decreto que reformó al artículo 122 constitucional en 1996, determinó que esta norma entrará en vigor el 1º de enero del año 2000 y que en 1997 su forma de elección sería indirecta, en los términos de ley.¹⁰⁸⁹

Conviene hacer notar que la reforma se refiere a que serán *los Titulares de los órganos* quienes deberán ser electos, –es decir los Delegados o como se

¹⁰⁸⁷ Actualmente el Presidente de la República ya no tiene facultad de iniciar leyes, decretos o reglamentos ante la Asamblea.

¹⁰⁸⁸ El artículo 34 del Estatuto reformado el 4 de diciembre de 1997, establece que corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el D.F. y la designación o remoción del funcionario responsable de su conducción a propuesta del Jefe de Gobierno, quien puede además designar y remover con la misma correspondiente aprobación presidencial, al Procurador General de Justicia del D.F., según lo faculta el artículo 10 del mismo Estatuto. Esto significa que el Procurador del Distrito Federal deja de formar parte del gabinete legal del Presidente, como oficialmente lo era desde 1987. Ver RUIZ MASSIEU, Armando. *El Gabinete en México. Revisión Histórica y Propuestas de Discusión*. Océano de México, S.A. 1ª Ed. México, 1996, p. 118.

¹⁰⁸⁹ Como no hubo ninguna disposición en contrario, Cuauhtémoc Cárdenas designó a los Delegados mediante el procedimiento de someterlos a la ratificación de la Asamblea, igual que como lo hizo el gobierno de Oscar Espinosa.

determine intitularlos--, lo cual deberá ser reglamentado por la ley electoral local que la Asamblea Legislativa deberá expedir, según lo dispuesto por el inciso f) de la fracción V de la *Base Primera* del artículo 122 constitucional y 42 fracción X del Estatuto de Gobierno vigente.¹⁰⁹⁰

La *Base Cuarta* del texto vigente del artículo 122 Constitucional, se dedica al Tribunal Superior de Justicia y a los demás órganos de carácter judicial local, incorporando los requisitos para ser magistrado; las nuevas previsiones para suplir las vacancias; los preceptos que dan cabida al Consejo de la Judicatura local y sus atribuciones para la formación y actualización de funcionarios que permitan la profesionalización de la carrera judicial.

Por su parte, la *Base Quinta* se refiere al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá plena autonomía y remite a su Ley Orgánica para la determinación de su integración y atribuciones.

En materia de coordinación metropolitana, el nuevo texto del artículo 122 constitucional reproduce la misma redacción de la versión de 1993, relativas a la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas.

El artículo 122 finaliza con un inciso H) que a la letra dice "Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal". Es decir, quedan los órganos del D.F. sujetos al proceso de controversia constitucional que establece el artículo 105 y le aplican igualmente las limitaciones que como Entidad Federativa le marcan los numerales 117 y 118 de la Carta Magna.¹⁰⁹¹

La negociación para la reforma constitucional fue consensada sin una visión integral para aportar soluciones a la problemática integral de la Ciudad y sus habitantes. La interpretación a la posición de los partidos de oposición de que el problema fundamental era la falta de participación de los ciudadanos capitalinos para elegir a su gobernante, fue plasmada en la reforma, dejando de lado el gobierno la oportunidad de haber efectuado un proceso de transición más racional y planeado.

¹⁰⁹⁰ Mientras no existió la Ley Electoral Local, se siguió aplicando el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como lo exige el artículo octavo transitorio del Decreto reformativo del artículo 122 Constitucional del 22 de agosto de 1996. Ver ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Op. cit. p. 244. La citada ley se aprobó por la Asamblea el de diciembre de 1998.

¹⁰⁹¹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Op. cit. p. 252.

Por ejemplo, se desestimó el hecho de que el antiguo D.D.F. era, como Dependencia administrativa, la más retrasada en los programas de modernización que el gobierno federal implantó desde hace años y que se debió implementar una reforma precisamente de carácter administrativo paralelamente a la política, para no heredar vicios y rezagos al Distrito Federal en su nueva condición de Entidad autónoma.

No se contemplaron tampoco, las nuevas necesidades que reflejaría en la recientemente creada institución estatal, los asuntos relativos a los derechos gremiales del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del D.F.; se olvidó la existencia de las Delegaciones cuya demarcación resultaba desde hace tiempo demasiado extensas y pobladas para poder administrarlas con criterios de eficiencia y eficacia, –como en el caso de Iztapalapa y Gustavo A. Madero–, y se canceló en el plano inmediato la decisión de racionalizarlas mediante su subdivisión; asimismo, los afanes de descentralización que las oposiciones demandaron siempre al Departamento Central, tampoco se concertaron y se transmitió a la nueva condición de la Ciudad, una organización administrativa demasiado centralizada y unas Delegaciones con potestades insuficientes, por citar sólo algunos aspectos que debieron resolverse en una transformación jurídica tan importante.

Respecto a las insuficiencias de la reforma constitucional, Carlos Martínez Assad opina que “se mantuvo inconclusa porque pese a las expectativas que fueron surgiendo, se estableció en el ámbito de la negociación partidaria y gubernamental con el objetivo único de alcanzar la democracia electoral. Es decir, se concertó la elección del gobernador del D.F., sin someter a juicio y a un profundo análisis lo concerniente a la organización gubernamental y la posible reordenación territorial. Por esas razones la reforma política de 1996 se dio en el plano electoral y dejó al margen el cambio de Estatuto de Gobierno que debía operar como el equivalente de la constitución local que tienen las otras entidades federativas”.¹⁰⁹²

La única reforma al Estatuto que se implementó en el Congreso de la Unión durante 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre, para determinar que el seis de julio de 1997, en el ámbito local del Distrito Federal, se elegirían exclusivamente al Jefe de Gobierno y a los diputados a la Asamblea Legislativa, decretándose que en lo relativo a los

¹⁰⁹² MARTINEZ ASSAD, Carlos. Prólogo del libro de ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 11.

Consejeros Ciudadanos, se derogaban todos los artículos del Estatuto de Gobierno vigentes, dejando así de lado el compromiso de que también serían electos en la misma jornada comicial.

De manera inconcebible, la negociación política concedió a la oposición la desaparición de la figura de consejeros ciudadanos, a menos de un año de gestión y sin siquiera evaluar su actuación, —que como ya se afirmó—, a nuestro parecer, era una figura perfectible y de gran utilidad para incrementar la participación ciudadana en los asuntos gubernamentales, de modo que fue injustificable alterar tan radicalmente las normas jurídicas y propiciar la confusión y el desencanto ciudadano por la falta de seriedad y abuso en la facultad de reformar a la ley.

Menos de un año restaba para la trascendente elección que por primera vez permitiría a los ciudadanos capitalinos elegir a su Jefe de Gobierno; con autoridades electorales totalmente ciudadanizadas; funcionarios en las mesas receptoras de votación totalmente insaculadas; redistribución federal nueva, que al no coincidir con la de índole local generaría confusiones en la ciudadanía.

Al finalizar 1996, las encuestas de los medios de opinión marcaban una tendencia favorable hacia el Partido de Acción Nacional, quien eligió como candidato a Jefe de Gobierno a su exdirigente nacional Carlos Castillo Peraza. El P.R.I. implementó un método de selección indirecta, mediante el cual, tres de sus militantes, Manuel Jiménez Guzmán, José Antonio González Fernández y Alfredo del Mazo, se sometieron a una consulta interna para determinar quien era el mayormente conocido, resultando favorecido el último de ellos.

El P.R.D. intentó una elección directa entre los expriístas Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, resultando vencedor el exgobernador michoacano. El P.V.E.M. impulsó a Jorge González Torres y el P.T. a Francisco González, quien renunció durante la campaña en favor de Cárdenas y fue sustituido por la cantante conocida como Viola Trigo.

La elección fue caracterizada por ataques mutuos entre todos los partidos, pero lógicamente coincidentes en contra del Partido en el poder y se dio lugar a un nuevo debate, —como sucedió durante la campaña presidencial en 1994—, entre Alfredo del Mazo y Cuauhtémoc Cárdenas, quien no accedió a ejecutarlo

contra los demás candidatos, pues las preferencias en las encuestas comenzaban a favorecerle.

Los problemas de relación con la prensa de Castillo Peraza, su campaña desangelada y su exclusión en el debate, terminaron por eliminarlo de la contienda y su lugar en las encuestas fue sustituido por el candidato perredista, quien realizaba su tercera campaña como candidato de oposición y ejecutó un impresionante despliegue de propaganda y publicidad, básicamente en contra de la crisis económica, la inseguridad y el desempleo.

La ciudadanía de la capital en 1988 votó en contra del P.R.I., habiendo resultado derrotado por el entonces conformado Frente Democrático Nacional. Sin embargo, las acciones políticas de Carlos Salinas, generaron una recuperación en términos absolutos durante los comicios de 1991 y 1994. El desencanto que provocó entre los habitantes del país, –pero especialmente en los capitalinos, por ser el electorado más informado y con mayor nivel de estudios–, el efecto de los problemas económicos y los escándalos de corrupción atribuidos precisamente a la administración de Salinas, surtieron efectos devastadores en contra del partido oficial.

Cuauhtémoc Cárdenas capitalizó su condición de candidato eterno y su particular posición de nunca reconocer la legitimidad del ascenso al poder de Carlos Salinas, así como la victimización de llamarse despojado por el ahora detestado expresidente, resultó abrumadoramente triunfador de las históricas elecciones de 1997, logrando atraer además para su partido todas las diputaciones en disputa.

La lista nominal de electores para la jornada electoral de 1997 contenía 5,889,965 empadronados, de los cuales acudieron a sufragar 3,947,283 ciudadanos, es decir el 67.16% de participación. Contrasta el porcentaje con la teoría de los Partidos de oposición de que el tema de mayor preocupación para la ciudadanía capitalina era la elección de su gobernante, pues en 173 años la primera vez que se tuvo esta oportunidad, el porcentaje proporcional de votación fue un 15.17% menor al que se presentó en las elecciones federales de 1994, incluso con una disminución efectiva de 446 mil 712 electores menos que en ese mismo año.¹⁰⁹³

¹⁰⁹³ En los comicios de 1994, de un padrón electoral de 5'362,764 ciudadanos, votaron 4'415,403 electores, es decir, el 82.33%. I.F.E. Estadísticas de las Elecciones Federales de 1994, México 1994, p. 263.

En 10,731 casillas votaron: por Carlos Castillo Peraza del P.A.N., 602,927 ciudadanos, o sea el 15.5%; Alfredo del Mazo obtuvo 990,234 sufragios, que significó el 25.5% de la votación; Cuauhtémoc Cárdenas resultó electo como Jefe de Gobierno con 1'881,444 votos, es decir el 48.11%. El resto de los Partidos contendientes tuvieron resultados marginales. El PFCRN acumuló 71,684, o sea 1.85%; el P.T. con 50,461, equivalente al 1.30%; al P.V.E.M, le correspondieron 288,871, que inesperadamente le significó el 4º lugar con el 6.90%; al P.P.S. 9,754, con apenas el 0.23% y el P.D.M. que obtuvo el 0.42% con 16,079.¹⁰⁹⁴

Coincidentemente, el P.R.D. obtuvo exactamente el mismo 48% de la votación que en su oportunidad atrajo el Frente Democrático Nacional que lo apoyó en los comicios presidenciales de 1988.¹⁰⁹⁵ La derrota en el Distrito Federal, fue la causa principal por la que, –por primera vez en su historia–, el Partido en el poder no alcanzó la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Contrariamente a la actitud que asumió Cárdenas en las elecciones de 1994, el Presidente Zedillo reconoció y felicitó al vencedor, apenas unas horas de haber cerrado las casillas y sin mediar los trámites formales de cómputo y con base a los resultados previos que diversas empresas obtuvieron mediante el sistema conocido como de “exit-pool”, consistente en encuestas a ciudadanos a la salida de las urnas. Alfredo del Mazo, hizo una declaración ante los medios informativos reconociendo que las tendencias le resultaron desfavorables cerca de las 21:00 horas del mismo día de la jornada electoral. Sin la presentación de recursos electorales de trascendencia, el Dr. Manuel González Oropeza, en su carácter de autoridad máxima de la Junta Local Electoral, entregó la constancia respectiva unos días después.

Se inauguraba una nueva etapa de co-habitación en la capital del país entre un gobierno nacional y uno de carácter local, provenientes de partidos diferentes, como sucedía en Francia o Argentina, se rebasaba el mito de la imposibilidad de la alternancia en México y de la ausencia de conflictos poselectorales. La histórica profecía, que desde el Congreso Constituyente de 1824 se aludió reiteradamente, en el sentido de que los habitantes de la Ciudad de México tenderían a votar en contra del gobierno federal, se cumplió fatalmente.

¹⁰⁹⁴ I.F.E. INTERNET <http://www.ife.org.mx/wwworge/grafgdf.htm>

¹⁰⁹⁵ El FDN en conjunto, obtuvo 1'394,784 votos en 1988, contra 788,547 del P.R.I. que proporcionalmente significó poco más del 27%.

En la comunidad internacional se reconoció como un avance democrático sustancial, el que el Partido oficial perdiera, –y lo reconociera de inmediato– el control político de la concentración demográfica, económica y política más importante de la nación, pues México se acercaba más a las tendencias naturales de la democracia. “Sabemos la importancia de este equilibrio en las sociedades clásicas de Occidente, ya que la alternancia en el poder de la mayoría y de la oposición constituye una especie de gran *respiración política*, mientras que las críticas de la oposición ayudan a encontrar soluciones mejor adaptadas a los problemas planteados”.¹⁰⁹⁶

El gobierno de Oscar Espinosa y el equipo de Cárdenas acordaron integrar una comisión conjunta para preparar con la debida anticipación la entrega de la administración de la Ciudad, a fin de evitar la paralización de los asuntos y servicios públicos, la cual trabajó varios meses. Asimismo, se concretaron acuerdos políticos para reformar el Estatuto de Gobierno con base a los nuevos alcances del artículo 122 de la Constitución que desde un año antes modificó radicalmente el *statu quo* de la Ciudad de México y que no había sido reglamentado.

En un manifiesto publicado en la prensa nacional, los coordinadores de los grupos parlamentarios de la I Asamblea Legislativa del D.F. el 19 de noviembre de 1997, informaron que en su sesión del día 13 anterior acordaron por unanimidad presentar al Congreso de la Unión, una iniciativa que consensadamente contenía un conjunto de reformas y adiciones al Estatuto de Gobierno, que pretendían dar un marco más preciso al primer gobierno electo de la Ciudad de México, “cuyas facultades y atribuciones se incrementan notablemente; abre espacios a la participación ciudadana y refuerza la autonomía política del Distrito Federal”.¹⁰⁹⁷

Las fracciones partidarias del P.A.N., P.R.I., P.R.D. y P.T., en la Cámara de Diputados acordaron respetar los acuerdos alcanzados en la Asamblea y no realizar ninguna modificación, para procurar que el Senado también los aceptara, a efecto de que las reformas se aprobaran antes del 5 de diciembre, fecha de la toma de posesión de Cuauhtémoc Cárdenas de la Jefatura de Gobierno.

¹⁰⁹⁶ HAURIQU, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Colección Demos. Ariel. 2ª Ed. España, 1980, p. 756-758.

¹⁰⁹⁷ Asamblea Legislativa del Distrito Federal. I Legislatura. Diario “El Reforma”. 19 de noviembre de 1997.

Sin embargo, el presidente del P.R.D. en la Ciudad, declaró a la prensa que su partido estaba insatisfecho con la reforma y con el autoritarismo del P.R.I., aunque dijo: "Reconocemos que el acuerdo al que llegaron nuestros compañeros asambleístas tiene como base el realismo político que impone la correlación de fuerzas entre la Asamblea Legislativa, la Cámara de Diputados y el Senado, aunque, estimó, no es completamente favorable a las fuerzas democráticas de nuestro país, y aseveró que para futuras modificaciones harían valer su mayoría en la Asamblea Legislativa capitalina".¹⁰⁹⁸

El Diario Oficial de la Federación publicó el 4 de diciembre, el Decreto que reformó y actualizó, de acuerdo a los lineamientos constitucionales del artículo 122, -anteriormente comentados-, tanto al Estatuto de Gobierno, como a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley de Expropiación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El 5 de diciembre de 1997, en el viejo recinto de Donceles que perteneció a la Cámara de Diputados y que hoy es sede de la Asamblea Legislativa, ante la presencia del Presidente Ernesto Zedillo, tomó posesión el primer Jefe de Gobierno democráticamente electo para la Ciudad de México. Una larga historia de 173 años de gobernantes designados por los titulares del Poder Ejecutivo Federal terminaba y daba comienzo a una nueva etapa no exenta de dificultades y retos.

¹⁰⁹⁸ CAMARGO, Jorge y PARAMO, Arturo. "Ciudad y Metrópoli". Diario El Reforma. Miércoles 19 de noviembre de 1997.

CAPITULO VII

“ANALOGÍA ENTRE EL NUEVO STATUS DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y OTRAS CAPITALES”.

El término autonomía está siendo puesto de moda por los países europeos, frente a la necesidad ingente de descentralizar políticamente a sus regímenes unitarios, como vía indispensable para poder subsistir frente a la globalización. Parece un contrasentido que en lo macro se estén uniendo en organizaciones supraestatales y por otro, se estén descentralizando los poderes gubernamentales en circunscripciones autónomas, pero la respuesta inteligente radica en que están conscientes de su diversidad ideológica, histórica, étnica, religiosa, etcétera, y saben que solamente podrán acceder a su organización continental, si conceden fórmulas de resolución de conflictos en el orden territorial local.

Encontrar fórmulas que ayuden a vencer la falsa antítesis entre democracia representativa y directa, resulta indispensable. Países de estructura política concentradora y absoluta del poder, comienzan a abrirse al cambio, –del cual ya participamos y tenemos que intensificar–. El Primer Ministro británico, Tony Blair, en su llamada “Tercera Vía”, sostiene respecto de la descentralización: “Debemos satisfacer esta demanda mediante la devolución del poder y procurando que la gestión sea más transparente y responsable. Ni esta devolución ni el gobierno local son importantes en sí mismos; lo que importa es instaurar un debate democrático abierto, vibrante y diverso que sea un laboratorio de ideas sobre cómo afrontar las necesidades o demandas sociales”.¹⁰⁹⁹

Evidentemente, el Federalismo es un modelo extraeuropeo,¹¹⁰⁰ pero autores como Carl Fiedrich y Antonio la Pèrgola,¹¹⁰¹ hablan de un “federalizing process” que vive el Estado contemporáneo, a través del reconocimiento y garantía de la autonomía.

¹⁰⁹⁹ BLAIR, Tony. *La Tercera Vía*. Prólogo de José Borrell. Grupo Santillana de Ediciones S.A. El País, S.A., 1998, P. 121.

¹¹⁰⁰ Ver CAMARGO, Aspásia. *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. El Colegio de México. Fidelcomiso Historia de las Américas. Fondo de Cultura Económica. México, 1996, 1ª Reimpresión, p. 300.

¹¹⁰¹ LA PERGOLA, Antonio. *Los Nuevos Senderos del Federalismo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1994, p. 65.

“La autonomía constituye un nivel intermedio entre aquellos que se encuentran en las fronteras del auténtico federalismo; autonomía, no sería, en suma, soberanía, y al propio tiempo significaría una cosa muy diversa y superior del reconocimiento en cada uno de los cuerpos locales de atribuciones no garantizadas constitucionalmente”.¹¹⁰²

La conceptualización del término “garantía”, viene a constituir la clave para entender la descentralización del poder estatal, pues es preciso que el consenso entre los poderes generales y los de índole local se enmarque constitucionalmente para entrar a una “nueva matriz federal que permita transitar desde el federalismo centralizador al federalismo cooperativo”.¹¹⁰³

Aquella práctica del federalismo sinónimo de omnipresencia y omnipotencia, atrayente de cuestiones sociales, económicas y políticas que en teoría le debían ser ajenas, ha entrado en crisis y se debe redefinir sus límites e “impone hoy en día a la clase dirigente la obligación de formular un nuevo pacto federal en el cual la dimensión política vuelva a ser significativa”.¹¹⁰⁴

Para referenciar un poco lo señalado anteriormente, haremos un breve análisis descriptivo de las tendencias internacionales hacia la descentralización de los gobiernos locales, así como otro de carácter comparativo más detallado de dos capitales extranjeras –Buenos Aires y Madrid–, las cuales están viviendo transformaciones jurídicas importantes, que no obstante sus características diversas de ser asiento del gobierno federal, –en el primer caso–, y unitario “autonómico” –como los españoles se autoproclaman–, nos brindan importantes puntos de referencia respecto de su equiparación al resto de las unidades territoriales de su país y que nos permita tener parámetros en cuanto a dos aspectos importantes: su autonomía respecto del gobierno general o la descentralización de competencias que gozan, y luego, el grado de avance que tienen los ciudadanos de ellas en materia político-electoral, para después continuar con las perspectivas de avance jurídico que visualizamos para la capital mexicana.

Max Weber recomendaba para poder construir lo que llamó “tipos ideales”, –dentro de las sociedades complejas–, a la confrontación analógica,

¹¹⁰² LA PERGOLA, Antonio. Op. cit., p. 60.

¹¹⁰³ HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia. *¿Hacia un nuevo federalismo?* El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas. Fondo de Cultura Económica. México, 1996, p. 33.

¹¹⁰⁴ CAMARGO, Aspásia. Op. cit. p. 29.

puesto que en las ciencias sociales no existe otro mejor método de investigación para llegar al conocimiento, que el de la comparación.¹¹⁰⁵

7.1 LAS TENDENCIAS INTERNACIONALES PARA FORTALECER EL GOBIERNO LOCAL.

La Comunidad Europea se ha puesto a la vanguardia respecto de aplicar una descentralización del poder público hacia los gobiernos de índole local, lo cual significa un contrasentido, pues sus formas y sistemas políticos históricamente siempre han tendido hacia la centralización y consolidación de los asuntos gubernativos en pocas manos.

Dentro de la Comunidad Europea, “la forma de Estado es unitaria en diez de los quince países y constitucionalmente descentralizada en los otros cinco, pero las diferencias existentes en el grado real de descentralización, que no van necesariamente ligadas a la caracterización del correspondiente sistema como federal o regional, y la intensidad de las autonomías locales en algunos de los Estados unitarios, difuminan considerablemente esta dicotomía”.¹¹⁰⁶

Las serias diferencias causadas por el hecho de estar constituidas de manera poco homogénea; la necesidad de constituirse en una Entidad supranacional, –para fines comerciales y también políticos–; el crecimiento demográfico y la tendencia a establecerse en el ámbito preferentemente urbano; etcétera, han propiciado una corriente hacia el fortalecimiento de facultades de sus gobiernos, territorialmente considerados como locales.

Los tratadistas europeos prestigiados, como Francisco Rubio Llorente, aceptan que en los países de ese Continente, mayormente influenciados por los Estados Unidos, que son Alemania y Austria, la descentralización es más constitucional que políticamente eficaz y que está siendo menos racionalizada en otros, como Bélgica y España.

Esto no resulta extraño, lo mismo sucede en nuestro continente, pues el País que fue el vanguardista en el tema del federalismo –Estados Unidos–, ha dejado a un lado muchos aspectos en el tema que nos ocupa, por ejemplo, su

¹¹⁰⁵ WEBER, Max. *Conceptos sociológicos fundamentales en economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1964, p. 5-95.

¹¹⁰⁶ RUBIO LLORENTE, Francisco, DARANAS PELAEZ, Mariano. *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*. Ariel, S.A., España, 1997, p. XVI-XVII.

Capital, Washington D.C., muestra una situación de rezago en materia política en lo que se refiere a la descentralización de facultades gubernativas locales.

7.1.1 Washington

Como quedó ya señalado en el Capítulo Segundo de la presente investigación, desde que fue aprobada la segunda enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América el 17 de septiembre de 1787, la Sección 8, del Artículo I, se estableció que el Congreso de esa Nación tendría facultad: “Para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de diez millas por lado) que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos Estados y la aceptación del Congreso, y para ejercer una autoridad semejante sobre todos los terrenos que se adquirieran con anuencia de la legislatura del estado en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios”.¹¹⁰⁷

Desde esa fecha, los habitantes del *Distrital Center*, fueron ajenos a la participación política nacional y también local, pues el Presidente les ha designado a sus gobiernos inmediatos, como facultad exclusiva de ese Poder. Es hasta hace algún tiempo que la Constitución volvió a reformarse para permitir a los ciudadanos residentes en Washington pudiesen participar electoralmente, aunque de manera limitada.

El Artículo de enmienda Vigésimo Tercero, Sección 1, dispone: “El Distrito que constituye la sede del Gobierno de los Estados Unidos nombrará, según disponga el Congreso: Un número de electores para elegir al Presidente y al Vicepresidente, igual al número total de Senadores y Representantes ante el Congreso al que el Distrito tendría derecho si fuere un Estado, pero en ningún caso será dicho número mayor que el del Estado de menos población; estos electores se sumarán al número de aquellos electores nombrados por los Estados pero, para fines de la elección del Presidente y del Vicepresidente, serán considerados como electores nombrados por un Estado; celebrarán sus reuniones en el Distrito y cumplirán con los deberes que se estipulan en la Enmienda XII”. Esta enmienda fue propuesta el 27 de agosto de 1962 y ratificada el 23 de enero de 1964.¹¹⁰⁸

¹¹⁰⁷ FRANK SMITH, James. (Coord.) *Derecho Constitucional Comparado*. México-Estados Unidos. UNAM, Tomo II. México, 1990, p. 983.

¹¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 999.

Cuando los constituyentes americanos decidieron asentar políticamente los poderes federales alejados del poder económico de Nueva York, y en una circunscripción propia, que evitara la repetición de los sucesos que interrumpieron sus trabajos cuando sesionaban en Filadelfia, ante la negativa del gobierno local de intervenir para disolver las manifestaciones de un grupo de reclutas que reclamaban falta de pago en sus haberes que les adeudaba el gobierno nacional,¹¹⁰⁹ seguramente tuvieron "la idea de una sede exclusiva de poderes federales donde no hubiera más que las federales y, en consecuencia, no hubiesen autoridades municipales o autoridades gubernativas distintas",¹¹¹⁰ pero nunca imaginaron que el número importante de ciudadanos que hoy habita esa Capital, permanecería prácticamente en las mismas condiciones políticas que hace más de dos siglos.

Las negociaciones políticas entre Washington, Jefferson, Madison y Hamilton, para concertar el apoyo al establecimiento de la Capital federal en los terrenos del Distrito de Columbia cedidos por los Estados de Virginia y Maryland, a cambio del proyecto de Hamilton para fundar un Banco Central,¹¹¹¹ crearon un núcleo poblacional, que hoy escapa enormemente de cualquier predicción que pudieran haber soñado sus fundadores.

Desde los antecedentes jurisprudenciales del caso "Marbury vs. Madison", que determinó la consideración de declarar nulo todo decreto de las legislaturas estatales que se opongan a la Constitución general,¹¹¹² el federalismo estadounidense ha tendido al fortalecimiento principalmente del Presidente de la República.¹¹¹³

"Los presidentes modernos han trastornado las viejas doctrinas y prácticas de los derechos estatales, al extender su poder de implantar las

¹¹⁰⁹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *El Federalismo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C. Estudios Históricos, Núm. 53, UNAM, 1995. P. 58.

¹¹¹⁰ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *La elección en el Distrito Federal: su sentido histórico*. Revista Ciudad No. 2, I.F.E. Junio de 1997, p. 32 y 33.

¹¹¹¹ MOYANO PAHISSA, Angela, VELASCO MARQUEZ, Jesús. *EUA Documentos de su Historia Política*. Instituto Mora, 1ª Ed, Tomo I, México, 1988, p. 297 y 298. Parte del programa de Hamilton incluía la constitución de un banco central que se encargaría del financiamiento de la deuda pública. La creación del banco fue autorizada por el Congreso en diciembre de 1791; no obstante, aquellos que lo consideraban contrario al espíritu de la Constitución, entre ellos James Madison y Thomas Jefferson, se resistieron de inmediato. Su argumento se apoyaba en que la Carta Magna no otorgaba facultades al gobierno federal para constituir ningún tipo de corporación; a esto se le llamó la "interpretación estricta". Hamilton, a su vez, respondió que si la Constitución autorizaba al Congreso para contraer deudas, imponer tributos, acuñar moneda y "promulgar todas las leyes necesarias y apropiadas para ejecutar los poderes otorgados", entonces "implícitamente" podía crear el Banco Central; a esto se le conoce como la "interpretación amplia" (15 y 23 de febrero de 1791). El presidente Washington se inclinaba por la segunda interpretación y firmó la ley correspondiente el 15 de febrero de 1791.

¹¹¹² *Ibidem*, p. 323, 325 y 326.

¹¹¹³ Se sugiere ver SCHLESINGER, Arthur Jr. "The Imperial Presidency". Columbia University, press 1973, y Richard F. Fenno "The President Cabinet". Cambridge, Harvard University, press 1959.

normas en esas áreas urbanas de la nación. Históricamente, el crecimiento de las ciudades ha impulsado la mayor necesidad de reglamentación pública y su control, de ahí el crecimiento del gobierno. Esta tendencia ha resultado evidente en salubridad pública, transportes, servicios de bienestar social, reglamentos de tráfico y criminal y muchos otros aspectos. Estos desarrollos, a su vez, han producido crisis financieras en muchas ciudades. Conforme crecía la carga sobre el gobierno ciudadano, sus recursos fiscales iban resultando inadecuados. Los funcionarios de la ciudad se han visto obligados a solicitar ayuda a las legislaturas estatales; por el dominio rural sobre ellas, no se han mostrado muy ansiosas que digamos por soltar dinero a sus hermanos ciudadanos; las ciudades tuvieron que recurrir a Washington; pero aquí también a menudo se ven defraudadas, pues el Congreso se halla demasiado influido por la coalición partidista en él, con fuertes bases rurales, especialmente en los comités de erogaciones. Así pues, los alcaldes optan por dirigirse a la Casa Blanca.

Y ahí está el Presidente para darles la bienvenida. Cualquiera que sea su partido político, el Presidente debe ser sensible a las necesidades de las ciudades, la alianza entre el Presidente y las ciudades es uno de los hechos más antiguos de la política estadounidense.

Como fuerza vital detrás de la supremacía legislativa y política del Presidente, las ciudades constituyen un fundamento del gobierno presidencial. Inevitablemente, conforme el gobierno presidencial atravesase y trastoque la antigua división formal entre autoridad local, estatal y nacional, dominará la adopción de normas, en y alrededor de las metrópolis”.¹¹¹⁴

Las competencias en Estados Unidos respecto de los gobiernos locales son totalmente heterogéneas y “se asemejan a un mosaico fracturado”,¹¹¹⁵ ya que solamente en la mitad de los estados de la Unión, existen municipios con competencias generales, es decir, sistemas de gobierno local con autonomía, aunque justo sea decirlo, limitada, pues esta puede ser recortada por la legislatura de la Entidad o mediante reforma a la Constitución del Estado. Estos municipios caracterizados mediante el término de *Home rule*, también ven afectada su autonomía, por la amplia gama de organizaciones no gubernamentales, creadas con fines específicos (ad hoc), con facultades locales como juntas escolares, autoridades de transporte, comisiones o

¹¹¹⁴ MACGREGOR BURNS, James. *Gobierno Presidencial*. Limusa Wiley, S.A. 1ª Ed. México, 1967, p. 382-384

¹¹¹⁵ ALBA, Carlos R. y VANACLOCHA, Francisco J. *El Sistema Político Local: un nuevo escenario de gobierno*. Coed de la Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado. Madrid, España, 1997, p. 42.

agencias de planificación o de conservación, etcétera, las cuales casi siempre son dirigidas por ciudadanos electos y con poderes legales para recabar impuestos o cobrar derechos que debilitan a la institución municipal.¹¹¹⁶

En los Estados que se organizaron tempranamente, como Nueva Inglaterra, Alabama, Florida y Tennessee, “las autoridades locales tienen sólo competencias específicas: éstos son los llamados “municipios de Carta”,¹¹¹⁷ es decir, no gozan de autonomía sino únicamente de delegación de funciones estatales.

La explicación a este estado de cosas, los analistas lo atribuyen a una debilidad y desorganización en el ámbito territorial de los Partidos Políticos, quienes en el orden local no se han consolidado y han propiciado el fortalecimiento de cacicazgos con intereses particulares de cada región. “Los partidos políticos en los estados están compuestos por alianzas de facciones autónomas y a veces enemistadas. Los partidos nacionales no tienen jerarquía. Lo que más impresiona a los observadores sobre los partidos nacionales es su falta de organización”.¹¹¹⁸

Un federalismo de equilibrios y contrapesos serios entre los Poderes de la Unión, disminuidos entre los Poderes Federales y los Estados asociados y muy débiles en lo que respecta a los gobiernos locales, es el que viven los Estados Unidos en la actualidad. El espejismo del sistema estadounidense se distorsiona cuando se analizan las desigualdades económicas y sociales en los barrios suburbanos motivados por la falta de gobiernos locales fuertes, y la Ciudad de Washington, a pesar de su condición de Capital del País más poderoso del mundo, no es tampoco una excepción.

Los barrios negros del Distrito Federal del vecino país, son sinónimo de pobreza y rezago social. Eliashev hace una descripción descarnada de la metrópoli, “es bueno quitarse el ropaje de la mentirosa jerga sociológica y apagar el motor del auto en cualquier punto de Willis Avenue, en el South Bronx, y escuchar el silencio que cubre como una frazada letal aquella destrucción masiva salpicada aquí y allá por brotes esporádicos de vida. En ese momento me asalta permanentemente el mismo vacío interpretativo que suele afectarme cuando patrullo la capital de los Estados Unidos. La nada que

¹¹¹⁶ Para mayor detalle se sugiere ver: BANFIELD E.C. y WILSON J.Q. “*City Politics*” (Cambridge Mass). Harvard University press, 1963; y Adrian C.R. y press c. “*Governing Urban America*”, McGraw, New York, 1972).

¹¹¹⁷ ALBA, Carlos R. y VANAGLOCHA, Francisco. Op. cit. p. 42.

¹¹¹⁸ GREENSTEIN, F. *Democracia y partidos políticos en Norteamérica*. Labor, S.A., Barcelona, España, 1974. P. 80 y 116.

crece tras la pregunta por la residencia del poder y la imposibilidad consecuente de responder en modo adulto al interrogante por el futuro de esta nación parecen compatibilizarse con la angustia sobrecogedora que envuelve el dolor de los ghettos y la oscura y espantosa experiencia de aniquilamiento que nombra la realidad de la destrucción urbana”.¹¹¹⁹

Sin embargo, en 1967, el Congreso aprobó una forma de gobierno para la Ciudad capital de índole local a través de un Alcalde y un Consejo municipal, que vino a sustituir a la junta de tres comisarios que operó durante largo tiempo. “El presidente de los Estados Unidos nombra a los nuevos funcionarios con la aprobación del Senado. Tienen la facultad de reorganizar el gobierno local, pero en asuntos fiscales sus actos están sujetos a revisión de los subcomités del Congreso creados a este efecto. El ciudadano que sostiene su residencia solamente en el distrito de Columbia no tiene voto para la elección de representantes o senadores, pero actualmente puede contribuir con su voto a elegir al presidente. Según la enmienda vigesimotercera, ratificada en 1961 por los tres cuartos requeridos de los estados (38) el distrito adquirió tres votos en el colegio electoral, el mínimo reconocido a los estados menos populosos. Habrá que adoptar otra enmienda si se quiere que el distrito de Columbia esté representado en el Congreso”.¹¹²⁰

Como puede desprenderse, la ciudadanía de Washington va a tener que esperar todavía mucho tiempo para alcanzar participación política y autonomía en la solución de sus asuntos locales, pues no se observa este asunto dentro de las prioridades políticas de ningún Partido y además electoralmente no representa ningún peso específico dentro del escenario nacional, prueba de ello, es que en este siglo, ningún candidato a la Presidencia de los dos Partidos Políticos importantes del país, –Demócrata y Republicano–, ha sido nativo de esa localidad.¹¹²¹

La palabra dada por Madison en el memorable año de 1787-1788, de que “un cuerpo legislativo municipal para fines locales, derivado de sus propios sufragios, se autorizaría, por supuesto”, para los residentes del distrito de Columbia, todavía no ha sido vindicada. El presidente y el Congreso ejercen

¹¹¹⁹ ELIASCHEV, José Ricardo. *Reagan, U.S.A. los años ochenta*. 1ª Ed en español. Folios Editores, S.A. México, 1981, p. 88 y 89.

¹¹²⁰ CALDWELL, Gaylon y L. LAWRENCE, Robert M. *Teoría y Práctica del Gobierno actual de los Estados Unidos*. Diana, S.A. México, 1972, p. 79.

¹¹²¹ Ver cuadro relativo al estado de residencia de los candidatos nacionales desde 1900, en GREENSTEIN F.I. *Democracia y partidos políticos en Norteamérica*. Labor, S.A. Barcelona, España, 1974, p. 80 y 116.

todavía considerable control sobre el gobierno local en el “distrito de Columbia, o D.C.”.¹¹²²

7.1.2 Actualidad Europea

En el Viejo Continente las cosas caminan de distinto modo. Como resultado de que en estos momentos la mayoría de los países miembros de la Unión Europea estén siendo gobernados por Partidos Políticos de centro-izquierda, se observa una reacción en contra de la filosofía neoliberal que sostiene la superioridad del mercado y la maximización de la libertad individual, que en el pasado reciente implementó políticas tendientes a “reducir el volumen del gobierno local e incrementar el control central sobre municipios y reestructurar el proceso y los mecanismos de toma de decisiones a nivel local”.¹¹²³

Como un recurso para enfrentar la apatía y el descrédito de los Partidos y la clase política generados por el alejamiento popular en las decisiones de gobierno, se está innovando y explorando la reconversión y democratización de los asuntos relativos a la descentralización del poder político.¹¹²⁴

Uno de los temas que se han destacado al respecto, es precisamente el del fortalecimiento de los gobiernos locales, pero sometido a requisitos apegados a las exigencias de sus procesos globalizadores continentales. Los rasgos esenciales de la idea del gobierno local contemporáneo, en primer término, consisten en ubicar en un área territorial limitada dentro de una nación, a un organismo que opere fundamentalmente mediante mecanismos de selección democrática, –dotado de cierta autonomía, que deberá incluir necesariamente el manejo de determinadas competencias fiscales–, y someterse al principio legitimador de ser eficaz y eficiente, para que efectivamente sea un agente transformador de las necesidades locales, en acciones políticas.

Existen importantes opiniones como las de Kjelgerb, quien “ha advertido que el concepto de autonomía local es complejo y hace referencia a tres conjuntos de valores: libertad-autonomía; democracia-participación; y, eficiencia”.¹¹²⁵

¹¹²² CALDWELL L. Gaylon. LAWRENCE M. Robert. Op. cit., p. 78.

¹¹²³ ALBA, Carlos R. y VANACLOCHA, Francisco J. Op. cit., p. 22 y 23.

¹¹²⁴ Respecto al tema del debilitamiento de los partidos políticos en Europa, se recomienda ver: ABELLAN, Angel Manuel. *Problemas representativos y participativos de los ciudadanos: la democratización de los partidos políticos y la perspectiva electoral*. Editado por la Universidad de SALAMÁNca, España, 1997, p. 288-290.

¹¹²⁵ ALBA, Carlos R. y VANACLOCHA, Francisco J. Op. cit. p. 18.

La nueva dinámica europea trata de imprimir un cambio político para aliviar las tensiones que surgen de los excesos de control centralizado que pueden desestabilizar el proceso de unificación comercial, reforzando componentes de participación democrática en los gobiernos locales, los cuales gozan de medios de acción dentro de la política de fines que definen los gobiernos nacionales.

La confederación comercial europea constituye un ingrediente catalizador para provocar que aquellos países, –tradicionalmente unitarios y concentradores del poder–, se abran al estilo de los países con forma de Estado federada y reconozcan que “cuanto más diversa sea la población, más diferentes serán las necesidades y deseos de varios grupos y regiones”.¹¹²⁶

“El derecho comunitario es neutral con relación al sistema de distribución de competencias que posea cada Estado miembro. La norma comunitaria no predetermina ni condiciona a qué poder interno corresponde su aplicación. La primacía del derecho comunitario no incide en las reglas competenciales internas, pues en relación a esta cuestión rige el principio de autonomía institucional”.¹¹²⁷

“En la práctica, parece que varía más entre servicios que entre países, sugiriendo que la autonomía está más cercanamente relacionada a la distribución de funciones, que a la naturaleza de las relaciones gobierno central–gobierno local en general”.¹¹²⁸

7.1.3 París.

En Francia, la descentralización de tipo administrativo de la gestión pública, es concebida como participación en las responsabilidades de las colectividades locales, las cuales son consideradas como auténticas escuelas de civismo, puesto que se tiene la convicción de que sólo se administra bien de cerca y que dichas localidades son indispensables para la satisfacción final de necesidades como la educación, vivienda, empleo, etcétera

¹¹²⁶ DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*. Sección de obras de Política y Derecho. Fondo de Cultura Económica, 1ª. Ed, México, 1976, p. 212.

¹¹²⁷ TORNOS MAS, Joaquín. *La delimitación constitucional de las competencias. El principio de territorialidad y las competencias*. Legislación básica, bases, legislación y ejecución. AA.UU, El funcionamiento del estado Autonomico, M.A.P., Madrid, España, 1996, p. 77.

¹¹²⁸ ALBA, Carlos R. y VANACLOCHA, Francisco J. Op. cit. p. 46 y 47.

El artículo 1º de la Constitución gala de 1958, definía a Francia como una república “indivisible”, es decir unitaria o central.¹¹²⁹ Asimismo, dispone en su artículo 72 que las colectividades territoriales en esa república son los municipios o comunas, los departamentos y los territorios de ultramar.¹¹³⁰ La supremacía de la Administración central respecto de las administraciones locales, se ejerce a través del control de los Delegados del Gobierno y aunque subsiste el Departamento como estructura fundamental organizativa, últimamente se creó la concepción de la “Región”, que sin llegar a ser un nuevo ente territorial es por lo menos un tímido experimento de regionalismo.

Las regiones están a cargo de un prefecto con facultades robustecidas a través de desconcentración de potestades, y por razones económicas deben organizarse en torno a las metrópolis y está en proyecto que ello signifique un nuevo concepto de democracia, pues esta redistribución de la descentralización del poder, implica además una reivindicación de la participación ciudadana en la toma de decisiones.¹¹³¹

Actualmente existen 21 regiones, y se critica mucho el número excesivo y que algunas no tienen viabilidad económica, por lo que “para un futuro próximo, evaluando en veinte años, se delinean ocho metrópolis: Lille, Nantes, Burdeos, Toulouse, Marsella y Lyon, Nancy, Strasbourg y París. En estas grandes metrópolis reside la añeja esperanza en los franceses de “equilibrar París” y, en definitiva, demuestran que “para descentralizar es necesario aumentar las dimensiones de las unidades territoriales de base”.¹¹³²

Karl W. Deutsch, sostiene que debido a que las decisiones locales dependen tradicionalmente en mayor parte de definiciones impuestas desde el centro, –a través de planes, órdenes y regulaciones gubernamentales–, y no de los votantes de la localidad, ello ha convertido al ciudadano francés en apático y desconfiado, pero regresa a la actividad política cuando lo exigen acontecimientos insólitos, es por eso que en Francia “la política sea a menudo más excitante y menos pronosticable que en cualquiera otra parte”.¹¹³³

¹¹²⁹ Según reforma constitucional del 4 de agosto de 1995, este concepto se trasladó del artículo 2 al primero. Ver: CASCAJO CASTRO, José Luis y GARCÍA ALVAREZ Manuel. *Constituciones Extranjeras Contemporáneas*. Tecnos, Madrid España, tercera ed 1994. Una obra aún más actualizada se sugiere consultar: RUBIO LLORENTE, Francisco. *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*. Ariel S.A. Barcelona, España. 1ª Ed 1997, p. 233 a 255.

¹¹³⁰ MANZANEDO MATEOS, José Antonio. *Corporaciones Locales y desarrollo económico*. Montecorvo. Madrid, España, 1971, p. 45.

¹¹³¹ *Ibidem* p. 65.

¹¹³² *Ibidem* p. 57.

¹¹³³ DEUTSCH, Karl W. Op. cit. p. 427, 428 y 445.

Acortar la distancia que media entre el gobierno y el pueblo y eliminar las resistencias clientelares de carácter político y administrativo, son algunas de las principales preocupaciones actuales que se viven para incrementar la madurez participativa de los franceses, pues lo precisan para la nueva cohabitación dentro de la Unión Europea.

Con motivo de la consolidación de la Unión Europea, en 1995 se reformó la Constitución para derogar el Título XIII que se refería a una institución que se denominaba *Comunidad*. Esta organización prácticamente fue letra muerta, debido a la proclamación unilateral de independencia de parte de los Estados africanos que la constituirían y para establecer además, entre otros cambios, un novedoso Título XIV, que se intitula “de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea”.

La adhesión francesa al Tratado de Maastricht, obligó al establecimiento del artículo 88-3, entre otros, que dice: “...se podrá conceder el derecho de voto y elegibilidad en las elecciones municipales únicamente a los ciudadanos de la Unión que residieren en Francia. No podrán, sin embargo, estos ciudadanos ejercer las funciones de alcalde, ni participar en la designación de los compromisarios para la elección de senadores...”.¹¹³⁴

Como es de observarse, el orgullo nacionalista francés subsiste, y en el caso del status de la capital, París, sigue estando ausente del texto constitucional como reflejo del centralismo, a pesar de que ha sido el sitio de radicales confrontaciones partidarias, y se ha constituido en asiento de la cohabitación plural entre un gobierno de carácter nacional, –de una orientación ideológica opuesta–, coincidiendo territorialmente con otro de régimen local, además de que el gobierno capitalino parisino ha sido una plataforma política de primer orden para el ascenso de figuras al escenario nacional.

7.1.4 Roma.

En Italia, las cosas no son radicalmente distintas. Superada la etapa fascista, y mediante un referéndum institucional del 2 de junio de 1946, se constituye en república, adoptando un sistema “parlamentario-racionalizado”.¹¹³⁵

¹¹³⁴ Ver artículos 88-1 a 88-4 en RUBIO LLORENTE, Francisco. *Op. cit.* p. 248.

¹¹³⁵ CASCAJO CASTRO, José Luis y GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel. *Op. Cit.* p.133.

Los entes locales italianos son ciertamente autárquicos en cuanto al método de elección de sus gobiernos de manera democrática, y organizados mediante órganos municipales, –también autónomos–, en torno a los que gira la descentralización política.

La administración territorial italiana, según el artículo 114 constitucional, se organiza en regiones, provincias y municipios. Las regiones son entes autónomos con poderes y funciones propias, –incluso de carácter financiero–, pudiendo emitir normas legislativas en una amplia gama de asuntos de índole local, siempre que no se opongan al interés nacional.¹¹³⁶

Las regiones cuentan con tres órganos fundamentales, “il Consiglio Regionale”, viene siendo quien ejerce las potestades legislativas; la “Giunta”, es el órgano ejecutivo de las Regiones, y el “Sindico” o Presidente, es quien promulga las normas y dirige la administración pública de la circunscripción, siendo todos ellos elegidos democráticamente.¹¹³⁷

Sin embargo, la administración central del Estado limita gravemente la inicial independencia local a través de los órganos provinciales y de las cargas fiscales, no obstante que el artículo 5º de la Constitución impone la obligación de atender ampliamente la descentralización en los servicios dependientes del Estado y a promover la autonomía local.¹¹³⁸

Diversas leyes ordinarias buscaron anteriormente transferir facultades a las localidades, así como insertarlas en los procesos de programación económica “en las cuestiones que afectan a la economía regional”,¹¹³⁹ pero en general, las competencias locales eran residuales y todavía muy centralizada la distribución de atribuciones políticas.

Es hasta 1970 en que se eligen Consejos regionales en 15 circunscripciones que se les conoce como de “Estatuto ordinario”, y mediante otra norma reglamentaria, –la No. 616 de 1977–, “que se les confiere un detallado y estimable conjunto de competencias”.¹¹⁴⁰

¹¹³⁶ Artículos 115, 117 y 119 de la Constitución de la República Italiana, RUBIO, Francisco. Op. cit. p. 358.

¹¹³⁷ MANZANEDO MATEOS, José Antonio. Op. cit. p. 27 y 28. La conformación regional es muy parecida a la adoptada también en España después de la transición política en 1978.

¹¹³⁸ ZAGREBELSKY, Gustavo, PORTINARO Pier Paolo y LUTHE Jorg. *Il Futuro Della Costituzione* Einaudi Editore, Torino Italia 1996, p. 239.

¹¹³⁹ MANZANEDO MATEOS, José Antonio. Op. cit. p. 32-35.

¹¹⁴⁰ CASCAJO CASTRO, José Luis y GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel. Op. Cit, p 134.

Mediante la Ley 142 del 8 de junio de 1990, se expidió un ordenamiento que les concede autonomía local a las provincias y municipios, –con lo cual el sistema de derecho local italiano se asemeja mucho al actual español–, y crea además las llamadas áreas metropolitanas, aunque conviene acotar, la enésima crisis institucional y política de 1992, alteró un tanto la marcha normal de las reformas.

Cacicazgos, intereses económicos poderosos y ambiciones políticas, han sido los obstáculos para la plena descentralización de las facultades gubernativas en la península itálica. Sin embargo, en búsqueda de la estabilidad institucional se ha intentado evitar la fragmentación partidaria, así como disminuir la interferencia de los aparatos oligárquicos, mediante un sistema electoral de votación directa, mayoritaria, de dos vueltas, –para forzar al establecimiento de alianzas y consensos–, tanto para el caso de los alcaldes como de los Presidentes de los Consejos.

El Jefe del Estado italiano puede declarar disuelto, “*sciolto*”, algún Consejo Regional por causas graves, (lo que no es posible en España ni mucho menos en Alemania, aunque sí en Austria), lo que resta una real autonomía a estos entes.¹¹⁴¹

A la fecha la Constitución italiana en su artículo 131, divide en 20 Regiones a la República y sin mencionarlo, ubica a Roma como capital de la zona de Lazio. Como es sabido, esa milenaria metrópoli es sede de los poderes centrales del Estado, pero también del Vaticano, y quizás por ello, no se señala como capital del país en ningún artículo constitucional.

Como lo veremos más adelante, de manera similar a España, el país se ha territorializado para la descentralización de autonomías y Roma queda considerada con un status similar al de cualquiera otra capital regional, a pesar de ser el asiento del Gobierno de la República.

¹¹⁴¹ Artículo 126 constitucional.

7.1.5 Londres.

En Inglaterra, el proceso democratizador ha iniciado su marcha renovadora. Como ya se mencionó anteriormente, el laborista, Primer Ministro Británico, Tony Blair, enmarca dentro de su Tercera Vía el compromiso de compartir responsabilidades y ceder poder a través del establecimiento de “un Gobierno moderno basado en la colaboración y la descentralización, que profundice en la democracia para adecuarla a los tiempos actuales”.¹¹⁴²

Constitucionalmente en la Gran Bretaña, las administraciones locales, responsables de muchos servicios públicos, están situadas bajo la estructura política del Poder Ejecutivo, debajo del Gabinete y los ministerios de gobierno. Esto quiere decir, que jurídicamente la administración territorial tradicionalmente se encontraba al arribar el Partido Laborista al poder, plenamente controlada desde el centro.

Históricamente, existen algunas opiniones en el sentido de que puede decirse que en el Reino Unido hace poco más de un siglo, no existía nada que mereciera el nombre de régimen provincial y municipal.¹¹⁴³ Otros autores, por el contrario, atribuyen al gobierno local inglés, —como a muchas de sus instituciones políticas—, profundas raíces en el pasado, habiendo experimentado a lo largo de los siglos muchos cambios.¹¹⁴⁴

Según esta última versión, a principios del siglo XIX las cuestiones locales estaban al cargo de condados y parroquias, —hay que recordar que en Inglaterra, el Rey es también Jefe de la Iglesia—, y que básicamente los condados urbanos habían ido ganando poco a poco autonomía. Aunque estos condados eran aristocráticos y nada demócratas, sus autoridades eran gentes con identidad localista reconocida. Los condados se administraban por el alcalde, concejales y regidores y a su vez se subdividían en distritos o *boroughs*. En 1855 se expidió una Ley de Consolidación de Corporaciones Municipales para crear nuevas unidades administrativas, para 1902 solamente sobrevivieron, “el condado administrativo, el distrito o *borough* de condado, el *borough* municipal, el distrito urbano y la parroquia”.¹¹⁴⁵

¹¹⁴² BLAIR, Tony. Op. cit. p. 79 y 80.

¹¹⁴³ YOUNG, G.M. *El gobierno y el parlamento de la Gran Bretaña*. Espasa Calpe S.A. impreso en la Gran Bretaña, sin fecha de ed, p. 36.

¹¹⁴⁴ ZINK, Harold. *Los sistemas contemporáneos de gobierno*. (Versión en español de la obra *Modern Governments*. Libreros Mexicanos Unidos, Limusa-Wiley, México, 1ª ed. p. 309.

¹¹⁴⁵ *Ibidem*. p. 311.

Manuel García Pelayo sostiene que la flexibilidad técnico-jurídica del sistema constitucional inglés, le permite también una gran flexibilidad política,¹¹⁴⁶ y actualmente, las instituciones de gobierno local se encargan de la prestación de muchos servicios públicos, como por ejemplo, los de vivienda, educación, prestaciones sociales, policía y bomberos, etcétera y las administraciones locales son democráticamente elegidas en todo el territorio, de acuerdo a poderes que legalmente se les confieren, con la uniformidad que centralmente se impone mediante normas que tienden a garantizar la salud pública o proteger los derechos de los ciudadanos.¹¹⁴⁷

Las corporaciones de la administración local se componen actualmente de concejales elegidos en forma similar al del Parlamento y duran en su encargo cuatro años, pudiendo participar a partir de 1996 en los comicios municipales, todos los ciudadanos de la Unión Europea que se inscriban en el censo electoral.¹¹⁴⁸

Para completar la idea, precisaremos que, “según el sistema electoral británico vigente se divide el país en distritos electorales de más o menos equivalentes electorados, cada uno de los cuales designa un miembro del Parlamento. Cada elector tiene un voto y resulta elegido el candidato que obtenga mayor número de votos. A este método se le ha dado el nombre sumamente gráfico de “el primero de pasar el poste”.¹¹⁴⁹

Con motivo de las necesidades de encontrar caminos para solucionar los conflictos nacionalistas, la estructura de la administración territorial está en proceso de revisión, puesto que existen reformas legales para los casos de Escocia y Gales, que se aprobaron en 1994 y entraron en vigor en abril de 1996.

Excluyendo la zona del Gran Londres, Inglaterra y Gales se dividen en 53 condados, subdivididos en 369 distritos. A su vez, los condados de Londres y Middlesex, que juntos constituyen el Gran Londres y “la City” se dividen en 32 boroughs, que vienen siendo especies de municipios, y cada uno de ellos cuenta con una corporación encargada de la administración local del mismo.¹¹⁵⁰

¹¹⁴⁶ GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza . Madrid 2ª Ed, 1991. p. 277.

¹¹⁴⁷ MACAULA, George y TREVE, Lyan. *Historia Política de Inglaterra*. Fondo de Cultura Económica. México, 2ª Ed 1984, p.533.

¹¹⁴⁸ *El Sistema de Gobierno del Reino Unido*. Foreign & Commonwealth Office London, p. 24 y 25.

¹¹⁴⁹ MENHENNET, David Y PALMER, John. *El parlamento en perspectiva*. Trillas. México 1ª Ed, 1968. p. 48.

¹¹⁵⁰ FRIEDLAND, R. *Power and crisis in the city*. MacMillan. London, 1995. p. 19.

En los condados metropolitanos, las corporaciones de distrito son responsables de todos los servicios, a excepción de los cuerpos de policía y bomberos y los medios de transporte público y, en algunas zonas, de la regulación y eliminación de residuos. En el Gran Londres, los municipios y la Corporación de la City de Londres desempeñan funciones similares, aunque el cuerpo metropolitano de policía de Londres depende del Ministro del Interior. La gestión de los medios de transporte público es responsabilidad de London Transport, sociedad constituida por la ley.¹¹⁵¹

7.1.6 BERLÍN

En el caso de Alemania, país federal a la influencia estadounidense, pero de larga tradición histórica en cuanto a la tendencia de imponer “controles verticales” al ejercicio del poder, como clasifica Karl Loewenstein al federalismo,¹¹⁵² teóricamente la descentralización debería ser un concepto natural y espontáneo, pero la realidad no es tan contundente.

Actualmente, hacer una referencia a su gobierno local y en especial al status de su capital –Berlín–, no puede efectuarse con total precisión, pues su proceso histórico se ha vuelto a transformar de manera un tanto radical, debido a los acontecimientos recientes relativos a la reunificación territorial después de la caída del Muro de Berlín.

Alemania nunca ha sido un Estado unitario, “sino que nació paulatinamente y con grandes esfuerzos de la unión de pequeños Estados independientes. El federalismo se mantuvo hasta la unificación alemana de 1871 y subsistió bajo el Imperio guillermino y la República de Weimar”.¹¹⁵³

Durante la República de Weimar, los estados o “länder”, no eran independientes y fueron paulatinamente desapareciendo de su entorno las monarquías; en la época de Hitler, “siguieron desempeñando su papel, pero perdieron casi toda su razón de existencia y fueron suplantados en gran parte por los distritos nacionales (Gaue) como áreas regionales de gobierno”.¹¹⁵⁴

¹¹⁵¹ Revista *El sistema de gobierno del Reino Unido*. Foreign & Commonwealth Office London. Traducido por: Pablo Badía. Madrid, diciembre 1997, p. 1, 24-26.

¹¹⁵² LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ariel. Barcelona, España. 2ª Ed, 1976.

¹¹⁵³ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y MELLADO PRADO, Pilar. *Sistemas Políticos Actuales*. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., España, 1995, p. 126.

¹¹⁵⁴ ZINK, Harold. Op. cit. p. 639.

Con su derrota radical en la Segunda Guerra Mundial, Alemania es ocupada por las fuerzas aliadas después de la capitulación del ejército nazi el 8 de mayo de 1945. Ante la decisión tomada en virtud de la Conferencia de Potsdam, que adoptó el reconocimiento de la división de Alemania en julio de 1948 durante la reunión de Ministros-Presidentes de la zona occidental de Rittersturz, ¹¹⁵⁵ y la conveniencia de por el momento no restaurar inmediatamente el poder central. Ante tales acontecimientos, los antiguos “länder” volvieron a adquirir nueva importancia como constituyentes del más alto nivel y como instancia superior de la administración local. ¹¹⁵⁶

“Francia, Gran Bretaña, la Unión Soviética y los Estados Unidos de América, en su calidad de potencias de ocupación, asumieron el poder ejecutivo supremo en Alemania”. ¹¹⁵⁷ El 1º de septiembre de 1948 se convocó a la celebración de lo que se intituló “Consejo Parlamentario”, compuesto de 65 miembros electos por los “länder”, con el fin de detener el fortalecimiento excesivo de esas jurisdicciones y elaborar un proyecto de Ley Fundamental, cuyos trabajos dilataron ocho meses, siendo aprobada el 8 de mayo de 1949 y enviada a la ratificación de los Parlamentos de los propios “länder”, –a excepción del de Baviera–, y con la aceptación del texto, se promulgó el 23 de mayo siguiente.

La Ley Fundamental alemana y las constituciones estatales, tienen obviamente influencia estadounidense, aunque en ellas también se transluce notablemente la anterior Constitución de Weimar, pues se citan algunas disposiciones casi literales. Las disposiciones constitucionales de los “länder” se aprobaron entre 1946 y 1949, procediendo inmediatamente las de las zonas ocupadas por los americanos y franceses y por último, las propias del dominio inglés, las cuales no se redactaron hasta la creación definitiva de la República de Alemania Occidental. ¹¹⁵⁸

La separación bipolar de la república germana, dio como resultado la disolución de cinco estados de lo que anteriormente fue Prusia y se formaron 14 distritos dominados por la Unión Soviética y del lado federal, quedaron diez “länder”, al devolverse Sarre a la integración occidental. ¹¹⁵⁹

¹¹⁵⁵ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y MELLADO PRADO, Pilar. Op. cit. p. 123.

¹¹⁵⁶ ZINK, Harold. Op. cit. p. 640.

¹¹⁵⁷ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Promulgada por el Consejo Parlamentario el 23 de mayo de 1949. Impreso en la República Federal de Alemania, 1986, p. I, II y IV:

¹¹⁵⁸ ZINK, Harold. Op. cit. p. 643.

¹¹⁵⁹ *Ibidem* p. 641.

Mediante el Tratado de Unificación que entró en vigor el 3 de octubre de 1990, se abrió un proceso de reforma constitucional para la inclusión de los seis estados orientales a la federación; la reordenación del área Berlín-Brandenburgo; y la posible elaboración de una nueva Constitución que se debería someter a referéndum popular.¹¹⁶⁰

Sin embargo, la eficacia demostrada durante cuarenta años por la Ley Fundamental y su perfeccionamiento por el Tribunal Constitucional, fue decisivo para mejor optar por aplicar y reformar el procedimiento contenido en el artículo 23 y decretar la adhesión de la República Democrática a la Federal, como anteriormente se había practicado cuando anexaron Sarre.¹¹⁶¹

La Ley Básica hace una repartición de poderes entre el gobierno general y los estados a la usanza estadounidense, enumerando los poderes del primero y declarando residualmente los de los segundos e insistiendo considerablemente en la descentralización, pues las entidades federadas son realmente corresponsables de lo que pasa en su localidad.

En todos los Estados, –menos en Baviera–, se cuenta con un poder legislativo unicameral, llamado “Landtage”, integrado por miembros que se eligen para cuatro años de funcionamiento.

El Pacto federal está representado en el “Bundesrat” o Consejo Federal, que es la Cámara de representación de los “länder”. “Se trata de un órgano permanente, no electivo, que actualmente se compone de 68 miembros. La forma de designación de los delegados en el Bundesrat y el modo de funcionamiento de esta Cámara aportan una nueva originalidad del sistema federal alemán. El Consejo Federal o Bundesrat no es elegido por sufragio universal de los ciudadanos de los Länder. El llamado “Parlamento de los Gobiernos de los Länder” está integrado por miembros de los Gobiernos de los dieciséis Länder, los cuales son nombrados y depuestos en su cargo por acuerdo de sus respectivos Gobiernos, perdiendo automáticamente su calidad de miembro de Bundesrat al cesar en el cargo en el seno de su Gobierno. Como representantes del Land, y no de un grupo de electores, cada

¹¹⁶⁰ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y MELLADO PRADO, Pilar. Op. cit. p. 125.

¹¹⁶¹ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y MELLADO PRADO, Pilar. Op. cit. p. 125 y 126.

El texto actualizado del artículo 23 dice: Artículo 23 (Campo de aplicación de la Ley Fundamental). La presente Ley Fundamental rige desde ya en el territorio de los Länder de Baden, Baviera, Bremen, Gran Berlín, Hamburgo, Hesse, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Schleswing-Holstein, Wurtemberg-Bade y Wurtemberg-Hohenzollern. En otras partes de Alemania será puesta en vigor después de su adhesión.

Delegación está obligada a emitir sus votos de manera unitaria, siguiendo las instrucciones de sus respectivos Gobiernos”.¹¹⁶²

Actualmente, la República Federal de Alemania está integrada por dieciséis Estados Federados (Länder): Baden-Wurtemberg (Stuttgart), Baviera (Múnich), Berlín, Brandeburgo (Potsdam), Bremen, Hamburgo, Hesse (Wiesbaden), Mecklemburgo-Pomerania Occidental (Schwerin), Baja Sajonia (Hannover), Renania del Norte-Westfalia (Düsseldorf), Renania-Palatinado (Maguncia), Sarre (Sarrebruck), Sajonia (Dresde), Sajonia-Anhalt (Magdeburgo), Schleswig-Holstein (Kiel) y Turingia (Erfurt), Berlín, Bremen y Hamburgo son ciudades-Estado.¹¹⁶³

Los “länder” son responsables de la mayor parte de la fuerza policíaca, de la reglamentación de la libertad de prensa y controlan radio y televisión, por citar solamente algunos ejemplos, cuentan con la mayor parte de la maquinaria administrativa del país; por el contrario, el gobierno general se reserva el control de pocos sectores, como el postal, telegráfico, telefónico o los ferrocarriles.¹¹⁶⁴

Los “länder” tienen sus propios Tribunales Constitucionales, lo que descongestiona y eleva en aptitudes cualitativas al órgano federal.¹¹⁶⁵

En materia de gobierno local, los poderes legislativos de los estados influyen en determinar las normas de convivencia de alrededor de ocho mil condados o “Kreise” y comunas o “Gemeinde”; aunque se supone que en cuestión municipal, éstos pueden autoregularse en todo lo concerniente a su propia comunidad dentro del marco de la ley, la verdad sea dicha, “en algunos “länder” la legislación ha transformado funciones tradicionalmente locales en estatales”.¹¹⁶⁶

Aunque en materia sobre antecedentes del gobierno local los alemanes invocan raíces desde la edad media y posteriormente, de las ordenanzas

¹¹⁶² *Ibidem*, p. 135.

¹¹⁶³ La actualidad de Alemania. Imprime VOD, en Alemania, 1996, p. 83.

¹¹⁶⁴ DEUTSCH, Kar W. *Política y gobierno*. Sección de obras de política y derecho. Fondo de Cultura Económica, 1ª Ed, México, 1976, p. 477.

¹¹⁶⁵ GOMEZ MONTORO, Angel J. *El Conflicto entre órganos constitucionales*. Centro de Estudios Constitucionales. Eurocolor, S.A. Madrid, 1992, p. 131. La Ley Fundamental de Bonn, siguiendo la tradición de Weimar, establece la competencia de cada Land para fijar los cauces para la resolución de los conflictos que surjan en su interior (art. 161), pero reconoce al mismo tiempo una competencia subsidiaria del Tribunal Constitucional Federal para resolver tales conflictos en dos supuestos: cuando no exista ese cauce, o cuando le sea atribuida directamente esa competencia por una ley de un Land (art. 162).

¹¹⁶⁶ ALBA, Carlos R. y VANACLOCHA, Francisco J. Op. cit. p. 40 y 41.

municipales prusianas del Barón Stein de 1808,¹¹⁶⁷ en la actualidad el crecimiento de las ciudades, el fortalecimiento de los "Länder", la integración europea, el resurgimiento de los movimientos nacionalista, etcétera han complicado el ámbito del orden local.

Se siguen las viejas tradiciones en el funcionamiento eficiente de los estados, distritos, condados, ciudades y pueblos; y todos deben organizarse supuestamente en forma democrática. Los Distritos constituyen el nivel subsecuente al de los Estados, aunque en los "länder" pequeños no existe esta intermediación y tienen "en general, más de administrativo que de político".¹¹⁶⁸ Funcionan encabezados por un presidente distrital, nombrado y removido por el gobierno del "länder", sin facultades reglamentarias y tienen como misión la supervisión de unidades inferiores de gobierno local, siendo ellos a su vez controlados por los ministerios respectivos de orden estatal.

Los Condados o "Kreis", siguen jerárquicamente en sentido descendente y también sin autoridad básica propia, los hay rurales, llamados "Landkreise" tienen un administrador de condado o "Landrat" y un consejo electo o "Kreistag". Los miembros de este último fungen cuatro años y los administradores pueden durar hasta seis.

Los "Stadkreise", son condados-ciudades, -que funcionan de forma semejante a los "boroughs" ingleses-, tienen un alcalde o "Burgermeister" en lugar del administrador rural, el cual es elegido indirectamente por los miembros de los consejos.¹¹⁶⁹

Por debajo de los Condados, están numerosas ciudades, villas y aldeas, conocidas para estos efectos como "Gemeinden" las cuales se gobiernan por un alcalde elegido, -si se trata de poblaciones de menos de 3,000 habitantes-, o un "Magistrat", si las necesidades son complejamente superiores, integrado por el alcalde, funcionarios administrativos especializados y un grupo de ciudadanos.¹¹⁷⁰

El caso de la capital germana, -Berlín-, es especial. "Fundada entre 1230 y 1240 por los margraves de Brandemburgo. El rey prusiano Federico I ordenó en 1709 la unión de las ciudades independientes de Berlín y Cölls y de tres arrabales, que pasaron a formar la corte de Berlín. Al fundarse el imperio

¹¹⁶⁷ La actualidad de Alemania. Op. cit. p. 183.

¹¹⁶⁸ ZINK, Harold. Op. cit. p. 647 y 648.

¹¹⁶⁹ *Ibidem.* p. 648 y 649.

¹¹⁷⁰ *Ibidem.* p. 649 y 650.

Alemania (1871) Berlín se convirtió en capital de Alemania. En 1920 la ciudad tenía, tras la agregación de varios municipios, 3,8 millones de habitantes; era la mayor ciudad industrial del continente y un centro de las artes y las letras de fama mundial. Después Berlín sería el núcleo de la dictadura nacional socialista, pero también foco de la resistencia contra el régimen hitleriano”.¹¹⁷¹

A la caída después de la guerra, Berlín queda dividido en su mayor parte dentro de la zona de control rusa y en la parte occidental estuvo dividida en tres sectores al cargo de las tropas americanas, francesas e inglesas. Después de establecida la República federal, a los habitantes de la ciudad se les conceden representantes en el Bundestag y en el Bundesrat, aunque sin la categoría completa de miembro pleno, pues su derecho a voto era restringido, para no alterar los acuerdos políticos con los soviéticos.¹¹⁷²

Los poderes federales se trasladan por las mismas causas a Bonn el 10 de mayo de 1949, que entonces contaba con 100,000 habitantes y a Berlín se le concede el status de “Länder”, –con las reservas ya señaladas–, bajo la promesa de reinstalarse nuevamente cuando las condiciones democráticas lo hicieran factible.

Tras la reunificación de Alemania el Bundestag Alemán acordó el 30 de junio de 1991, por 337 votos a favor y 320 en contra, trasladar el Parlamento y el gobierno de Bonn a Berlín. El 5 de julio de 1991 el Bundesrat decidió permanecer inicialmente en Bonn; ocho ministerios tampoco trasladarán sus sedes a Berlín, pero sí que instalarán dependencias en la capital y viceversa, los ministerios trasladados a Berlín dispondrán de subsedes en Bonn. 18 instituciones federales, entre otras la Oficina Federal de las Cárteles y el Tribunal Federal de Cuentas, se establecerán en Bonn, que ostentará el título de <ciudad federal> y se beneficiará de importantes dotaciones compensatorias para consolidar su posición como centro científico y cultural.

La construcción del nuevo barrio gubernamental en la zona de Berlín conocida como *arco del Spree* y la reforma del edificio del Reichstag como futura sede del Bundestag Alemán, proyectos que suponen un enorme volumen de inversión, se hallan actualmente en fase de ejecución. El traslado de los ministerios y demás instituciones a Berlín y la adquisición y construcción de las viviendas necesarias en la capital (cerca de 12.000)

¹¹⁷¹ La actualidad de Alemania. Op. cit. p. 93.

¹¹⁷² ZINK, Harold. Op. cit. p. 651 y 652.

también exigirán cuantiosos recursos. El mejoramiento de las infraestructuras de Berlín, sobre todo en materia de transportes, serán un coste añadido.¹¹⁷³

Actualmente Berlín cuenta con cerca de cinco millones de habitantes, hay opiniones de que por su importancia y reciedumbre económica de Alemania, sucederá a París como la capital espiritual de Europa o que ya lo es en parte, debido al significado democrático que tiene para la unificación económica. Como México, Berlín es una laguna y se trabaja con enormes esfuerzos para rehabilitarla frente a las exigencias del Partido de "Los Verdes", de banderas ecolosistas, quienes hicieron alianzas con el gobierno izquierdista de Schroeder que despojó del gobierno a Köhl, artífice de la reunificación.¹¹⁷⁴

No existe aún literatura disponible respecto del acoplamiento de la nueva caracterización berlinesa en su carácter de ciudad-estado o "länder"; ahora también como otra vez flamante capital federal, si subsistirán las instituciones y la figura del burgomaestre y la asamblea citadina, o bien, si se establecerá un nuevo sistema de gobierno local.

Como se ha podido observar, las capitales italiana, francesa, inglesa y alemana, tienen gobiernos locales semejantes a las demás comunidades importantes del resto del territorio de sus respectivas naciones, aunque nunca alcanzando un total desapego a su calidad de asiento de los gobiernos generales.

Estudiaremos de manera aún más detallada, dos casos especiales adicionales, –Buenos Aires y Madrid–, cuyas transformaciones jurídicas son mayormente radicales y recientes. Aunque la capital argentina nos resulta mucho más interesante por las coincidencias federales e históricas, la metrópoli española ha dejado de ser simplemente el asiento del gobierno monárquico-constitucional, para acceder al rango de Comunidad Autónoma, lo cual no deja de ser un ejemplo interesante de análisis comparativo.

¹¹⁷³ La actualidad de Alemania. Op. cit. p. 179.

¹¹⁷⁴ Berlín, capital de Europa. Diario El País. Domingo 27 de septiembre de 1998, p. 3.

7.2 BUENOS AIRES. SIMILITUDES, DIFERENCIAS Y PERSPECTIVAS COMUNES CON LA CIUDAD DE MÉXICO.

Sólo cuatro países latinoamericanos se han inclinado por establecer un federalismo como forma de Estado. Junto con México, Venezuela, Brasil y Argentina adoptaron la influencia del sistema estadounidense en la instauración de un gobierno compuesto mediante la unión de entidades federativas, aunque casualmente todos ellos en mayor o menor medida han redactado sus Constituciones Políticas concediendo poderes formales superiores a sus estados miembros, —por lo menos en la letra—, que los de la propia Federación, pues esta última teóricamente sólo tiene competencia para desenvolverse dentro del marco que estrictamente se le señala en el articulado constitucional, y en cambio, los estados conservan todos los derechos que expresamente no se le transfieran taxativamente al gobierno general.

Sin embargo, la realidad es que los países federales no se diferencian substancialmente de los demás, en cuanto a una tendencia inequívoca hacia la centralización y la presencia de gobiernos que monopolizan el poder político, principalmente en la institución del Presidencialismo. Humberto Quiroga señala al respecto que “el avance del Estado central ha sido creciente, de la mano de la gran concentración del poder real en torno del apartado que sostiene el gobierno central; factores de la gran concentración demográfica y económica alrededor de los distritos federales”,¹¹⁷⁵ y pone como ejemplos más notables a Buenos Aires y México.

Elegimos inicialmente el estudio de Buenos Aires, capital de Argentina, debido al sorprendente paralelismo histórico en su evolución con respecto a la Ciudad de México, la similitud de algunas de sus problemáticas, pero sobre todo por la coincidente evolución política de los últimos años que ha creado nuevos *status* en ambas metrópolis, para transformarlas jurídicamente al rango de Entidades Federativas.

Igual que la Ciudad de México, Buenos Aires se convirtió en macrópolis, —aunque no de las enormes dimensiones de la capital azteca—, y actualmente se calcula que la región comprendida entre la capital federal y los 19 partidos del Gran Buenos Aires, cuenta con 10.934,727 de habitantes;¹¹⁷⁶ a pesar de que

¹¹⁷⁵ QUIROGA LAVIE, Humberto. *Las Constituciones Latinoamericanas. Estudio Introductorio*. Tomo I. 2ª Ed, UNAM, México, 1994, p. 107 y 108.

¹¹⁷⁶ VAPÑARSKY, César A. *Grandes Ciudades*. III Jornadas de Estudios Geográficos Iberoamericanos. Coord. Sylvia B. Ortega Salazar. UAM. Unidad Azcapotzalco. 1ª Ed, México, 1995, p. 253, 257.

en términos relativos, ha reducido su porcentaje de crecimiento demográfico, es la más grande aglomeración humana de esa hermana Nación. La población argentina llegó a duplicarse en un lapso de cuarenta años, contados entre 1950 y 1991, pasando de 17 millones a alrededor de 33 millones de habitantes, aunque en el caso de la capital, la tasa de crecimiento empezó a contraerse por primera vez en doscientos años, los inmigrantes provenientes de las provincias del interior continuaron llegando de manera importante en números absolutos y actualmente la población de la capital bonaerense, “continúa siendo cuando menos diez veces mayor que la de cualquier otra”.¹¹⁷⁷

Humberto Quiroga Lavie, califica al sistema federal de su país, Argentina, como un federalismo “alicaído”, lejano de las imágenes del practicado en Norteamérica, debido a “no saber cómo conjugar en la vida práctica el gran verbo que hay que saber conjugar y cumplir para lograr crecimiento armónico en un país: autonomía”.¹¹⁷⁸

A pesar de ello, al igual que en México, en algunos renglones incluso de manera más avanzada, el sistema político de ese país sudamericano dio inicio a una reforma estructural fundamental, que rompió con una tradición de casi dos siglos y concedió autonomía a la Ciudad capital, como una forma de descentralización del poder y de reconocimiento de los derechos políticos básicos de sus habitantes porteños. “El habitante de Buenos Aires puede ahora elegir a sus autoridades, controlarlas y, eventualmente, castigarlas si defraudan sus expectativas”.¹¹⁷⁹

El establecimiento de la capital de argentina como centro político de esa nación, data desde que Juan de Garibay funda el 11 de junio de 1580 la que llamó inicialmente “Ciudad de la Trinidad”,¹¹⁸⁰ la cual “adquirió desde el primer momento una importancia singular y constituido el virreinato del Río de la Plata, fue su capital”.¹¹⁸¹

¹¹⁷⁷ DROMI, Roberto. *Ciudad y Municipio*. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, p. 217. Roberto Dromi aporta los datos demográficos de las principales provincias argentinas para reforzar la idea: “La Pampeana (resto de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe), 11.471,008; Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis) 2.227,530; Nordeste (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones), 2.822,599; Noroeste (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) 3.677,538 y Patagonia (Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego que no incluye Antártida e Islas del Atlántico Sur), 1.481,860 .

¹¹⁷⁸ QUIROGA LAVIE, Humberto. *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires Comentada*. Rubinzal-Culzoni. Argentina, p. 9.

¹¹⁷⁹ DE GIOVANNI, Julio. *La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*. Comentarios de su Estatuto Organizativo. Colección de Iure, Argentina, 1996, p. 9.

¹¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 19, 21, 26.

¹¹⁸¹ RAMELLA, Pablo A. *Derecho Constitucional*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 3ª Ed actualizada, 1986, p. 147.

Como sucedió también en el virreinato de la Nueva España, en 1810, después de la invasión napoleónica a la Madre Patria, el 22 de mayo el Cabildo de la Ciudad de Buenos Aires convocó a sesión abierta para discutir la situación y tomar providencias,¹¹⁸² constituyéndose a sí mismo, en “Congreso General”, actuando bajo la influencia de las ideas de la independencia estadounidense y la ilustración francesa. Los tratadistas argentinos identifican precisamente al 22 de mayo de 1810, como la fecha clave del surgimiento histórico de aquella latitud como república independiente.

El 24 de mayo, el Cabildo se autonombró como “Excelentísimo Cabildo Gobernador”, aunque a las pocas horas, retornó a adoptar el de “Excelentísimo Cabildo”, como se le conocía tradicionalmente. La Junta Gubernativa que se erigió en la península hispana para resistir la dominación francesa y tratar de restablecer en el trono a la monarquía en la persona de Fernando VII, convoca el 24 de octubre de 1812 a elecciones para diputados provinciales, y se organizan en la nación sudamericana, –como en casi todas los principales dominios hispánicos–, elecciones.

Años después, Carlos Alvear, organiza en 1815 un levantamiento militar motivando que nuevamente el Cabildo de esa localidad asumiera la autoridad, nombrara una Junta y formara un gobierno mediante un Estatuto Provisional. “En sesión de 9 de julio de 1816, declaró la independencia de las provincias de la Unión para que fuesen una Nación libre e independiente”.¹¹⁸³

En 1819 hubo un intento por establecer una Constitución de corte monárquico que fue rechazado y posteriormente, el 27 de febrero de 1824 en Buenos Aires se expidió una ley que invitó a los pueblos de la Unión a establecer una representación nacional a través de miembros designados como soberanos.

La llamada Constitución de 1826 estableció, –al igual que su antecesora del 19–, un régimen unitario, ya que no reconocía autonomía política plena y derecho de administrarse por sí mismas a las provincias, y respecto al tema que nos ocupa, una ley posterior de fecha 4 de marzo de 1826, designó como capital a la misma sede del anterior virreinato, decretando al día siguiente que

¹¹⁸² MUÑOZ, Luis. *Comentarios a las Constituciones Políticas de Iberoamérica*. Ediciones Jurídicas Herrero. México, p. 39.

¹¹⁸³ MUÑOZ, Luis. Op. cit. p. 42 y 43.

“el gobierno de la Provincia de Buenos Aires ha cesado en el ejercicio de sus funciones”.¹¹⁸⁴

La determinación constitucional no es acatada y Buenos Aires se separa del Estado recién conformado. En 1854, –o sea, un año después de que se expide una nueva Constitución, ahora de carácter federal–, nuevamente la metrópoli se rebela contra lo dispuesto por el artículo tercero que pretendió asentar en ese puerto los poderes generales, y decreta su propia carta constitucional, proclamándose estado independiente,¹¹⁸⁵ obligando al general Urquiza, quien estaba al frente de la Confederación, a tener que establecer su capital en Paraná, lo cual ratificó posteriormente por mandato de la ley 201/1858, estableciendo a esa localidad como capital provisoria.¹¹⁸⁶

Es hasta 1860, mediante lo que la historia reconoce como el Pacto de San José de la Flores,¹¹⁸⁷ que determinó la reforma a la Constitución de 1853, que se reincorpora Buenos Aires a la Confederación Argentina y acepta jurar solemnemente la Constitución nacional. Sin embargo, la condición de aceptación de ser la capital no quedó resuelta, puesto que ello significaba la pérdida de las garantías políticas de los ciudadanos porteños, quienes ya conocían lo acontecido en los Distritos Federales de Estados Unidos y México.

La ley 1029 del 20 de septiembre de 1880 declara la aplicabilidad del artículo tercero constitucional y define el conflicto desde entonces oficialmente se convierte en la sede de la capital del Estado argentino. “Desde esa fecha, Buenos Aires es asiento de las autoridades nacionales, salvo intentos esporádicos de mudar el gobierno federal a otro territorio del país”.¹¹⁸⁸

La Ley 1029 comprendió los siguientes puntos:

- 1) Se declara capital de la República el municipio de la ciudad de Buenos Aires, dentro de los límites que tenía a la sanción de la ley. Posteriormente, por ley se agregaron los municipios de Flores y Belgrano;

¹¹⁸⁴ DROMI, Roberto. *Ciudad y Municipio*. Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1997. p. 155, 156, 157, 159 y 164.

¹¹⁸⁵ DE GIOVANNI, Julio. Op. cit. p. 26.

¹¹⁸⁶ RAMELLA, Pablo A. Op. cit. p. 149 y 150.

¹¹⁸⁷ BIDART CAMPOS, Germán J. *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas. Fondo de Cultura Económica. México, 1996, 1ª Reimpresión, p. 363, 364 y 366.

¹¹⁸⁸ DROMI, Roberto. Op. cit. p. 173, 174, 176 y 177.

- 2) Los edificios y establecimientos públicos, situados en el municipio, quedan bajo la jurisdicción de la Nación, sin que los municipales pierdan por esto ese carácter;
- 3) El banco de la Provincia, el Hipotecario y el Montepío permanecen bajo la dirección y propiedad de la provincia;
- 4) La provincia conserva la administración y propiedad de sus ferrocarriles y telégrafos, aunque empiece su arranque en el municipio de la ciudad;
- 5) La Nación tomaba a su cargo la deuda exterior de la provincia de Buenos Aires”.¹¹⁸⁹

Una vez federalizada la Ciudad, se expidieron numerosas leyes para regir el régimen municipal electivo, que fueron desde comisiones de vecinos designados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, consejos de elección directa y “comisiones deliberantes”, pero lo que siempre se mantuvo inalterable, fue la designación del Intendente, encargado del gobierno local capitalino, por el Poder Ejecutivo, –como sucedía igualmente en México–, con la variante de que en Argentina mediaba necesariamente acuerdo del Senado.

En 1949 se reformó la Constitución y se le otorgó al Congreso la facultad exclusiva para legislar en la capital y al Presidente se le designó como “Jefe inmediato y local de la Capital de la Nación, pudiendo delegar estas funciones en la forma que determinen los reglamentos administrativos”.¹¹⁹⁰

Los golpes militares que interrumpieron la vida democrática argentina derogaron las disposiciones municipales de la Ciudad, que hubieron de ser restablecidas al retorno de los gobiernos civiles. En 1972, el gobierno del Presidente Lanusse dictó la Ley 19. 987/1972, relativa al ordenamiento orgánico de la Municipalidad de Buenos Aires, creando las instituciones de una Sala de Representantes al cargo de un intendente municipal nombrado por el propio Presidente de la República, un Departamento Ejecutivo y restableciendo los Consejos Vecinales en cada una de las catorce zonas en que se subdividió la urbe. Esta forma de gobierno desapareció al producirse el 24 de marzo de 1976, un nuevo golpe militar, y las autoridades de facto concentraron las funciones en el intendente municipal.¹¹⁹¹

¹¹⁸⁹ RAMELLA, Pablo A. Op. cit. p. 156.

¹¹⁹⁰ RAMELLA, Pablo A. Op. cit., p. 157 y 158. Artículos 68 Incisos 26 y 28, así como 83 inciso 3 del texto constitucional reformado en 1949.

¹¹⁹¹ GIL DOMINGUEZ, Andrés. *La Constitución de Buenos Aires*. Ciudad Argentina 1997. p. 57.

El Presidente Carlos Saúl Menem el 25 de mayo de 1990 suscribió en la Ciudad de Luján, un Acuerdo que denominó de "Reafirmación Federal", que fue el antecedente que más directamente abrió la puerta a la discusión para lograr la autonomía de la capital y el recobramiento de los derechos electorales de sus habitantes. Marcelo Carmagniani sintetiza las principales pautas de ese marco programático:

- a) Ratifica las autonomías provinciales.
- b) Compromete a desconcentrar funciones administrativas federales, gestiones internacionales con el fin de satisfacer intereses locales, pero sin interferir en las competencias que tiene el gobierno federal en materia de relaciones internacionales y política exterior.
- c) Reconoce la competencia provincial para llevar a cabo acuerdos y gestiones internacionales con el fin de satisfacer intereses locales, pero sin interferir en las competencias que tiene el gobierno federal en materia de relaciones internacionales y política exterior.
- d) Apunta a políticas de concertación en materia de poderes concurrentes delegados al gobierno federal, a través de mecanismos que aseguren la participación de las provincias y regiones en el proceso de adopción de decisiones y control en su ejecución.
- e) Tiende a revertir la política de acumulación de funciones en el gobierno federal en cuestiones de recursos naturales, policía del trabajo, sanidad animal, etcétera.
- f) Compromete el reconocimiento del dominio y la jurisdicción de las provincias sobre los recursos naturales situados en sus territorios y la transformación de las empresas explotadoras en entidades públicas federativas, con participación accionaria de las provincias.
- g) Compromete concertar entre el Estado Federal y las provincias el traspaso a éstas de los servicios públicos a cargo del primero, previendo la asignación de recursos.
- h) Acuerda concertar entre el Estado federal y las provincias un plan nacional de salud; revisar las relaciones del sistema de coparticipación impositiva y la repercusión que tienen en las provincias las políticas federales en lo económico, financiero y aduanero; instrumentar la participación provincial en los órganos directivos de los entes federales, y las medidas para el funcionamiento de la banca provincial y regional.¹¹⁹²

¹¹⁹² BIDART CAMPOS, Germán J. Op. cit. p. 392 y 393.

La presión política para lograr la democratización de la capital fue muy importante y el gobierno concedió modificar la Constitución para permitir la anhelada transformación jurídica. Como hemos dicho, hasta ese momento, la Carta Magna que data del 1º de mayo de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional el 25 de septiembre de 1860 con reformas sancionadas en sucesivas Convenciones de 1866, 1898 y 1957,¹¹⁹³ tutelaba a la Ciudad de Buenos Aires, bajo la potestad de las autoridades federales, y mediante las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1994, abrió la puerta para el cambio.

La reforma constitucional fue muy amplia y actualizó un Capítulo Segundo que llamó de “Nuevos Derechos y Garantías” que se refiere a previsiones contra la usurpación del poder; derechos políticos ciudadanos; igualdad entre sexos; partidos políticos; derecho al medio ambiente; de los relativos a los consumidores; etcétera y en lo que se refiere a las facultades de las autoridades respecto a la Ciudad de Buenos Aires, el nuevo artículo 75, en sus incisos 30 y 31, reserva para el Congreso la posibilidad de ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación, así como la de disponer la intervención federal a la misma cuando lo amerite.¹¹⁹⁴

Respecto de las potestades del titular del Poder Ejecutivo, el actual artículo 99 no contempla dentro de sus atribuciones la anterior característica de ser “Jefe inmediato y local de la Capital de la Nación”, que le facultaba el anterior texto del numeral 86. Únicamente, el inciso 20, le concede la posibilidad de decretar la intervención federal en la capital, –como en las demás provincias–, cuando el Congreso estuviere en receso.

La total reforma aparece en el artículo 129 que dispone ahora: “La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la Ciudad”.

El Congreso aprobó meses después la Ley 23.512 que possibilitó a la celebración de una Convención Constituyente para elaborar el estatuto de organización de la nueva entidad que sería la Ciudad Capital, estableciéndose

¹¹⁹³ QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 119, 121, 122, 129, 130, 131 y 135. Así como Sección de Obras de Política y Derecho. Constitución de la Nación de Argentina. Fondo de Cultura Económica, UNAM, México, 1994, p. 7, 8, 16, 17, 18 y 21.

¹¹⁹⁴ Constitución de la Nación Argentina. Base de datos políticos de las Américas. Internet. <http://www.georgetown.edu/latamerpolitical/constitutions/argentina/argen94.html>

en el radio de los territorios que históricamente ocupaba, mediante la cesión a su favor efectuada por la provincia de Buenos Aires.

La definición del nuevo *status* no es del todo claro. Algunos analistas se resisten a concederle el rango de provincia, pues argumentan que no se dio el supuesto que el artículo 13 constitucional dispone, el cual a la letra dice: “Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación, pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso”. Otros en cambio, sostienen que lo anterior quedó saneado al votar los representantes convencionales que aprobaron las reformas constitucionales, sobre todo en lo relativo al artículo 129 y que lo que de ello resultó es un *status* especial entre provincia y municipio.

Porque se preguntan los constitucionalistas argentinos: ¿Es posible la coexistencia en un mismo territorio de una provincia y un municipio? ¿Cómo se va a desagregar internamente su territorio? ¿Cuál sería la capital de la nueva provincia? ¿Sería Plaza de Mayo y sus adyacencias? ¿Era políticamente conveniente tener un municipio en cada barrio de la ciudad de Buenos Aires, con intendente, Consejo Deliberante, jueces de faltas, distintas normas de procedimiento administrativo y diversos códigos de edificación?¹¹⁹⁵

Autores como Andrés Gil Domínguez, quien fue asesor del órgano constituyente, sostienen que con la discusión académica, lo que “se intenta, de esta manera, recortar y limitar el radio autonómico de la Ciudad, puesto que la autarquía supone un grado de competencia inferior que el que corresponde a la autonomía, significa atribución de administrarse a sí mismo pero de acuerdo con normas que le fueron impuestas, y a lo sumo puede implicar la potestad reglamentaria pero sin llegar nunca a la potestad legislativa”¹¹⁹⁶.

Agrega que lo que no esté expresamente prohibido por la Constitución Nacional a la Ciudad de Buenos Aires, –en virtud de la autonomía plena y de los derechos de sus habitantes–, queda dentro de los alcances de las facultades propias de la legislación y jurisdicción local.¹¹⁹⁷

Las indefiniciones, deliberaciones y discusiones, trataron de ser aprovechadas por quienes no veían con simpatía las transformaciones. El

¹¹⁹⁵ DROMI, Roberto. Op. cit. p. 21 y 22.

¹¹⁹⁶ GIL DOMINGUEZ, Andrés. *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Un recorrido crítico. Colegio de escribanos de la capital federal. Universitaria de Buenos Aires, 1ª Ed, Argentina, 1997, p. 98 y 99.

¹¹⁹⁷ *Ibidem* p. 104.

Congreso aprobó las leyes 24.588 y 24.620, que intentaron limitar los trabajos de la Convención Constituyente. Julio de Giovanni, relata que en la sesión del 2 de agosto de 1996, los convencionales constituyentes votaron una resolución en contra de esas normas que colisionaban con el artículo 129 Constitucional:

“La ley 24.588 establecía en el artículo 7 que el Gobierno nacional seguiría ejerciendo en la Ciudad de Buenos Aires su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes (policía); en el artículo 8 el mantenimiento de la justicia nacional ordinaria en el ámbito del Poder Judicial de la Nación, limitando las facultades jurisdiccionales de la Ciudad a materias de vecindad, contravencional y de faltas, contenciosa-administrativa y tributaria; en el artículo 10 que el Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia continuarían en Jurisdicción del estado Nacional. En tanto la ley 24.620 en los artículos 2 y 3, establecía expresamente la convocatoria por parte del Poder Ejecutivo Nacional a la elección de los miembros de la Legislatura de la Ciudad, la cantidad de miembros del poder legislativo de la Ciudad, su forma de elección, y creaba la figura del vice-jefe de gobierno”.¹¹⁹⁸

Los integrantes de la Asamblea Constituyente, advirtieron el peligro y las limitaciones que representaban las citadas leyes nacionales, y en un acto de audacia política, tomaron la determinación de desconocer sus efectos, acordando deliberadamente tomar los siguientes puntos resolutivos:

“La Asamblea Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Resuelve

Artículo 1º. Declarar que esta Asamblea Constituyente no conoce otros límites para su labor que no sean los que surgen de la Constitución Nacional (artículo 129 y concordantes).

Artículo 2º. Rechazar por inconstitucional las limitaciones impuestas a la plena autonomía de la Ciudad de Buenos Aires por las leyes 24.588 y 24.620 en cuanto impongan restricciones al régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción establecidas en la Constitución Nacional.

Artículo 3º. Reivindicar la facultad de esta Asamblea Constituyente para fijar los modos y plazos de la convocatoria a elecciones legislativas de la ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹¹⁹⁸ GIL DOMINGUEZ, Andrés. Op. cit. p. 96.

Artículo 4º. Dirigirse al Congreso de la Nación solicitando la urgente modificación de la ley 24.588, garantía de los intereses del Estado Nacional, a fin de garantizar a la Ciudad de Buenos Aires la plena autonomía que establece el artículo 129 de la Constitución Nacional.

Artículo 5º. De forma.¹¹⁹⁹

Los trabajos constituyentes continuaron¹²⁰⁰ y concretaron la ansiada autonomía institucional de la Ciudad de Buenos Aires, que los argentinos consideran como una suerte de tercera refundación histórica. “Lo hizo posible el poder constituyente nacional que integró la unidad política de los argentinos en las históricas sesiones de Santa Fe, cuando el 22 y el 24 de agosto de 1994 votó y juró el texto definitivo de la nueva Constitución Nacional. El poder constituyente en acción había arribado al puerto de sus designios propios, con la tarea cumplida, superando las divisiones y desentendimientos del pasado”.¹²⁰¹

El 1º de octubre de 1996, la “Honorable Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires”, sancionó la Constitución de la capital,¹²⁰² la cual se conforma de 140 artículos divididos en un Preámbulo; Título Preliminar; Libro Primero “Derechos, Garantías y Políticas Especiales”; Libro Segundo “Gobierno de la Ciudad”; y una cláusula derogatoria, así como de 24 disposiciones transitorias.

Siguiendo el modelo de la Constitución de la Nación Argentina, los representantes convencionales redactaron una introducción que denominan “Preámbulo”, que es un conjunto de principios filosóficos en los que fundan una serie de elementos para patentizar que su trabajo corresponde al mandato del artículo 129 constitucional y que por lo tanto dicha acta de establecimiento es, como tal, es la creación del nuevo orden jurídico de la Ciudad Capital, es un “acto rectificatorio de la integración de la Ciudad de Buenos Aires a la unidad federativa con las demás provincias, producido por el imperio de la autonomía que le ha sido otorgada por la Constitución Nacional”.¹²⁰³

¹¹⁹⁹ DE GIOVANNI, Julio. Op. cit. p. 66 y 67.

¹²⁰⁰ Ibidem p. 97. Después de las elecciones, la convención estatuyente quedó integrada de la manera siguiente:

- 25 estatuyentes para el Frepaso.
- 19 estatuyentes para la Unión Cívica Radical
- 11 estatuyentes para el Partido Justicialista
- 5 estatuyentes para la Nueva Dirigencia.

¹²⁰¹ QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 7.

¹²⁰² DE GIOVANNI, Julio. Op. cit. p. 33 y 34.

¹²⁰³ QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 12.

PREAMBULO. Los representantes del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, reunidos en Convención Constituyente por imperio de la Constitución Nacional, integrando la Nación en fraterna unión federal con las Provincias con el objeto de afirmar su autonomía, organizar sus instituciones y promover el desarrollo humano en una democracia fundada en la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y los derechos humanos, reconociendo la identidad en la

Los primeros nueve artículos constitucionales de la Ciudad, están contenidos en el llamado Título Preliminar, que se divide en dos Capítulos. El primero de ellos se intitula de “Principios” en el cual describe la Forma de Gobierno de la nueva entidad, regida bajo los principios de la autonomía; la democracia representativa; la adopción de la forma republicana y representativa.¹²⁰⁴

El segundo párrafo del artículo 1º, dispone una cuestión fundamental para equiparar a la Ciudad como a cualquiera otra de las provincias: determina que “la Ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal”.

Para ratificar la intención constituyente, el segundo artículo remarca que a partir de ahora se denomina “Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, aunque doctrinariamente los constitucionalistas argentinos sostienen que ese régimen de gobierno autónomo es limitado, pues el Congreso General puede intervenirla con el objeto de garantizar los intereses del Estado nacional, mientras siga siendo el área de funcionamiento de la capital federal. “Es, no cabe duda, un gobierno autónomo como lo indica el texto explícito de la Constitución Nacional. Gobierno Autónomo que integra el sistema federal argentino, en tránsito a la equiparación plena como una nueva provincia cuando ocurra el traslado de la Capital a otro lugar”.¹²⁰⁵

Prueba de ello, es que el artículo 3º, dispone que mientras la Ciudad sea la capital federal, “su gobierno coopera con las autoridades federales que residen en su territorio para el pleno ejercicio de sus poderes y funciones”, asimismo les otorga a los legisladores y funcionarios de las demás provincias las mismas “inmunidades e indemnidades” que esa Constitución otorga a los de su gobierno. Humberto Quiroga Lavie sostiene que esa “cooperación” no debe ser entendida como facultativa para las autoridades de la Capital, sino imperativa, pues su denegación u obstaculización podrían incluso ameritar la intervención federal por parte del Congreso o del Gobierno general.¹²⁰⁶

El resto del Capítulo Primero establece los principios de inviolabilidad constitucional y del derecho ciudadano de resistencia contra actos de fuerza

pluralidad, con el propósito de garantizar la dignidad e impulsar la prosperidad de sus habitantes y de las mujeres y hombres que quieren gozar de su hospitalidad, invocando la protección de Dios y la guía de nuestra conciencia, sancionamos y promulgamos la presente Constitución como estatuto organizativo de la Ciudad de Buenos Aires.

¹²⁰⁴ Artículo 1º de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 15, 16, y 17.

¹²⁰⁵ QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 20 y 21.

¹²⁰⁶ *Ibidem* p. 22.

con motivo de la usurpación de la legalidad contra su texto, (artículo 4°); las reglas de observancia en caso de una intervención federal (artículo 5°); la obligación de las autoridades capitalinas de cuidar la preservación de la autonomía (artículo 6°); y el decreto de que la nueva entidad es sucesora de los derechos y obligaciones de la antigua municipalidad de Buenos Aires, así como de las competencias, poderes y atribuciones que el Estado Nacional le transfiera (artículo 7°).

El Capítulo Segundo del Título Preliminar se compone solamente de dos artículos. El numeral 8° dispone los límites territoriales de la provincia y el 9° enlista doce recursos financieros que configurarían la hacienda de la provincia.

El Libro Primero, -que se intitula “Derechos, Garantías y Políticas Especiales”-, se conforma de veinte Títulos, que trataremos de sintetizar, procurando destacar aquellos aspectos que pudieran servir de referencia para ser aplicados a la realidad de la Ciudad de México.

El Título Primero, de los “Derechos y Garantías”, dispone la vigencia de todos los derechos, declaraciones y garantías que la Constitución Nacional, las leyes, los tratados internacionales (artículo 10); la universalidad e igualdad (artículo 11); derechos civiles, libertades de todo tipo, inviolabilidad de la propiedad y acceso igualitario a la justicia (artículo 12); garantías de legalidad, audiencia previa, de los indiciados a proceso penal, en contra del allanamiento de morada, escuchas de teléfono y secuestro de papeles, derecho a la indemnización por sentencia pronunciada por error judicial, etcétera, (artículo 13); derecho de amparo (artículo 14); acción de *habeas corpus* (artículo 15); derecho a la información (artículo 16).

Los artículos 17 y 18 consagran una serie de principios de justicia social importantes, puesto que imponen la obligación a las autoridades de la Ciudad de desarrollar políticas sociales tendientes a superar las condiciones de pobreza y desigualdad, así como el acceso igualitario hacia los servicios públicos para los de menor posibilidades económicas.¹²⁰⁷

Pasar de las cuestiones filosóficas e ideológicas a la consagración de obligaciones normativas para combatir a estas lacras sociales como son la

¹²⁰⁷ QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 69.

Artículo 17. La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades.

Artículo 18. La Ciudad promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio.

pobreza, discriminación y desigualdad, es una acción loable, dadas las prácticas inflexibles e insensibles de las doctrinas económicas que se han adueñado del ámbito internacional, resulta de la mayor trascendencia adoptar.

El Capítulo Segundo define como garantía ciudadana el derecho a la salud integral, vinculado a la satisfacción de las necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación vestido, cultura y ambiente.¹²⁰⁸

Impone como obligación a la legislatura local, el sancionar una Ley Básica de Salud, que entre otras muchas cosas, debe de contener: acciones de coordinación metropolitana; promover la maternidad y paternidad responsables; garantizar una atención universal e integral del embarazo, parto, puerperio y de la niñez, hasta el primer año de vida, promoviendo la lactancia, sobre todo en los núcleos más desprotegidos; reconocer a la tercera edad como derecho asistenciable; de igual forma a la discapacidad física; combate a las adicciones; y algo muy importante: promover el suministro gratuito de medicamentos básicos.¹²⁰⁹

De manera similar a las provisiones solidarias en materia de salud, las acciones relativas a la educación merecen una mención aparte. A pesar de que el artículo 2º de la Constitución Nacional dispone: “El Gobierno Federal sostiene el culto católico, apostólico y romano”, el numeral 24 del estatuto de la Ciudad ordena: “La Ciudad asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los 45 días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta acompletar 10 años de escolaridad, o el periodo mayor que la legislación determine”.

El Capítulo Cuarto, denominado del “Ambiente”, resulta de especial interés para quienes sufrimos ese mismo problema en México. La Constitución establece al aspecto ambiental como patrimonio común y que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo, ordenando que toda actividad que lo dañe debe cesar y obligatoriamente tiene que recomponerlo quien lo afecte.

Una larga lista de acciones de preservación ecológica, patrimonial, espacios verdes, recreativas, cuidado de ríos y costas, (recordar la ubicación ribereña y costera de Buenos Aires), usos del suelo, equipamientos, etcétera se

¹²⁰⁰ Artículo 20 Constitucional.

¹²⁰⁹ QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 76-78.

le imponen al gobierno capitalino, así como la prohibición del ingreso a la Ciudad de residuos y desechos peligrosos. ¿Interesante, no?¹²¹⁰

En materia de Hábitat, el Capítulo Quinto reconoce el derecho a una vivienda digna y un hábitat adecuado, pero va más allá: impone la obligación de resolver “progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos”.¹²¹¹ Aquí encontramos otra norma de un alto contenido de justicia social.

En materia de cultura, garantiza la preservación, recuperación y difusión del patrimonio cultural, en especial la historia de la ciudad y sus barrios;¹²¹² así como también, eleva a rango superior la promoción del deporte.¹²¹³

En materia de seguridad pública, señala que ésta es un deber propio e irrenunciable del Estado y debe de ser ofrecido con equidad. La policía queda al mando del Jefe de Gobierno, aunque de facto, puesto que para organizar su policía local, debe de pedir autorización al Congreso, ya que la ley de garantías 24.588 en su artículo 7º, así lo ordenó. Conviene recordar que esta es una de las normas que objetó la Convención Constituyente, pero desde un punto de vista jurídico riguroso, continúa vigente. “La pretensión de la Ciudad de desconocer dicha obligación que le ha impuesto la Ley, originará un conflicto de poderes que deberán ser derimido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en ejercicio de su jurisdicción originaria”.¹²¹⁴

La anterior constituye una de las notas características que Roberto Dromi considera como ejemplo de la autonomía “intermedia” de la Ciudad, lo cual califica de inaceptable, puesto que ésta se tiene o no, opina que sin embargo, la Constitución actual “no deja de ser un avance objetivo en la transición gradual hacia la real vigencia de la autonomía”.¹²¹⁵

Otra norma que llama la atención desde todos los puntos de vista, es el relativo a la igualdad entre varones y mujeres, a que se dedica el Capítulo Noveno de este Primer Libro. No sólo garantiza su igualdad en todos los campos de la vida social, sino que manda a los partidos políticos a adoptar internamente acciones para que lo hagan posible y establece que en sus listas

¹²¹⁰ Artículos 26 al 30 de la Constitución.

¹²¹¹ QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 104.

¹²¹² *Ibidem* p. 106 y 107.

¹²¹³ *Ibidem* p. 110.

¹²¹⁴ QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 111 y 112.

¹²¹⁵ DROMI, Roberto. Op. cit. p. 168-170.

de candidatos no pueden incluir más del 70% de personas del mismo sexo ni incluir a tres personas de un mismo sexo con orden consecutiva en sus listas de representación proporcional.¹²¹⁶

La Ciudad reconoce a los niños, niñas y adolescentes, jóvenes, tercera edad, discapacitados, como sujetos activos de derechos;¹²¹⁷ la protección al trabajo en todas sus formas, debiendo la Ciudad proveer obligatoriamente la capacitación de los trabajadores;¹²¹⁸ garantiza con supremacía la defensa de los consumidores;¹²¹⁹ la libertad de los medios de información.¹²²⁰

En materia de “Economía, Finanzas y Presupuesto”, de nueva forma encontramos una sugestiva frase en el artículo 48, que dice: “Es política del Estado que la actividad económica sirva al desarrollo de la persona y se sustente en la justicia social”.¹²²¹

En materia presupuestal, el artículo 52 la establece con el carácter participativo, debiendo la ley de la materia fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades.¹²²² Además, la Ciudad debe tener un sistema financiero que tienda a la descentralización, –aunque no señala ni como ni en favor de qué entidades–, e instituye al Banco de la Ciudad de Buenos Aires, como Banco oficial.¹²²³

Se debe propiciar la creación de un sistema de ciencia e innovación tecnológica, así como la promoción del turismo como factor de desarrollo económico, social y cultural.¹²²⁴

La parte dogmática concluye en el artículo 59 y posteriormente se da lugar a la orgánica en el Libro Segundo, intitulado “Gobierno de la Ciudad”. Su Título Primero se refiere a la reforma constitucional, para la cual se requiere de una convocatoria expresa para constituirse en Convención Constituyente y una votación de una mayoría calificada de dos tercios del total de los miembros de la Legislatura, –que se conforma con sesenta “diputados o

¹²¹⁶ QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 114.

¹²¹⁷ *Ibidem* p. 121.

¹²¹⁸ Artículo 43 de la Constitución.

¹²¹⁹ QUIROGA VALIE, Humberto. Op. cit. p. 135.

¹²²⁰ *Ibidem* p. 138.

¹²²¹ Otros aspectos interesantes que el mismo numeral sostiene, son: “La Ciudad promueve la iniciativa pública y la privada en la actividad económica en el marco de un sistema que asegura el bienestar social y el desarrollo sostenible”.

No podemos dejar de reconocer que esta norma tiene claro carácter programático que fundamentalmente está dirigida a los poderes políticos para orientar su gestión de gobierno.

¹²²² QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 153 y 154.

¹²²³ *Ibidem* p. 159.

¹²²⁴ Artículos 58 y 59 de la Constitución.

diputadas”– (Artículos 60 y 68 de la Constitución), no pudiendo ser vetada por el Jefe de Gobierno.

La Constitución de la Ciudad, prevé la libre existencia de Partidos Políticos locales, debiendo contribuir su gobierno al financiamiento de ellos. Los Partidos deben publicitar el origen y destino de sus fondos y patrimonio; la ley de la materia debe regular el tiempo y límites de gastos de campaña; y durante la época preelectoral el gobierno se debe abstener de realizar propaganda institucional.¹²²⁵

Cuando la Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas, convoquen a audiencias públicas para discutir temas de interés ciudadano, –a las que inexcusablemente deben concurrir los funcionarios responsables–, serán vinculatorias y obligatorias, asimismo, cuando las convoquen con su firma expresa un número de ciudadanos que representen el medio por ciento del electorado o cuando se refiera al tema de cambio de uso del suelo o de destino de los bienes de uso común.¹²²⁶

La iniciativa popular apoyada por el uno y medio por ciento del electorado; el referéndum; la consulta popular y la revocación del mandato (recall) son otras formas de participación democrática semidirectas que la Constitución también concede a la ciudadanía.¹²²⁷

Esta amplia y variada gama de formas de participación ciudadana compensan, sin embargo, el hecho de que el Poder Legislativo se integra por representación proporcional mediante listas partidarias en una sola circunscripción, lo que impide la identificación ciudadana con los candidatos y opera una mayor importancia a la partidocracia. Existe la reelección inmediata por una vez y mediata, cuando han transcurrido cuatro años después del segundo período, con lo que la Ciudad de Buenos Aires rompió la añeja tradición argentina de la libre e ilimitada reelección legislativa. La Legislatura se renueva en forma parcial cada dos años y los representantes son electos para una gestión de cuatro años.¹²²⁸

Para ser diputado y gozar del fuero constitucional, se exigen casi los mismos requisitos que para serlo en el orden federal, excepto que se reduce a 21 años la edad cumplida para poder optar al cargo, es decir, cuatro menos que

¹²²⁵ Artículo 62 de la Constitución.

¹²²⁶ Artículo 63 de la Constitución.

¹²²⁷ Artículos 64 a 67 de la Constitución.

¹²²⁸ Artículo 69 de la Constitución

lo que obliga la norma nacional, se requieren cuatro años de residencia en la Ciudad, –en lugar de dos– y cuatro años de ejercicio de la ciudadanía a los extranjeros naturalizados.¹²²⁹

“La Legislatura tiene independencia funcional en relación con los otros poderes: es autocéfala, pues se organiza internamente y elige su Vicejefe; prevalece con mayoría especial frente al veto del Ejecutivo; el Ejecutivo no tiene poder de disolución del Cuerpo; puede, a nuestro juicio, autoconvocarse y prorrogar sus sesiones; sus integrantes poseen inmunidades; los legisladores disponen de iniciativa legislativa y las incompatibilidades que poseen impiden su dependencia con otro poder.

La Legislatura mantiene una relación de interdependencia por coordinación con los restantes poderes, controlando las potestades legislativas del Ejecutivo, en especial los decretos de necesidad y urgencia que pierden validez si no son ratificados en el plazo de diez días desde que le fueron remitidos. Además coopera con el Ejecutivo en la formación de las leyes y en la aceptación de la renuncia del Gobernador y Vice. También controla al Gobierno y a la Administración, tanto porque interviene en el juicio político y aprueba la cuenta de inversión del presupuesto, como porque de ella depende la Auditoría General e interviene en la designación de funcionarios públicos. Lo hace con el Poder Judicial al organizarlo por ley y al participar en la designación de los jueces.

Dicha independencia por coordinación, en la que se encuentra la Legislatura, se modaliza a través de los principios que rigen la estructura constitucional del poder”.¹²³⁰

La Legislatura sesiona casi todo el año, es decir del 10 de marzo al 15 de diciembre, pudiendo además ser convocada a período extraordinario, lo cual parece un exceso ya que puede llevar a una sobrelegislación que no permita tiempo de reflexión ni de maduración y asimilamiento de las normas por parte de la ciudadanía.¹²³¹

Los gastos del Poder Legislativo tienen un tope predeterminado, pues el artículo 75 constitucional, ordena que nunca podrán exceder del uno y medio por ciento del presupuesto total de la Ciudad y su personal debe ser

¹²²⁹ QUIROGA LAVIE, Humberto, Op. cit. p. 188 y 189.

¹²³⁰ QUIROGA LAVIE, Humberto, Op. cit. p. 184.

¹²³¹ Ibidem p. 193. Artículo 74 de la Constitución.

profesionalizado mediante ingreso por concurso público abierto y solamente el de carácter transitorio cuyo nombramiento no excederá del mandato vigente.¹²³²

El artículo 80 de la ley suprema de la Ciudad concede amplias atribuciones a su Legislatura, contenidas en 27 apartados. Llamamos la atención los puntos 8 y 21, que se refieren a la potestad de aprobar o rechazar los tratados, convenios y acuerdos celebrados por el Gobernador; y la de conceder amnistías por infracciones tipificadas en sus leyes, –respectivamente–, que son actividades que la actual Asamblea Legislativa de nuestra capital carece.¹²³³

En términos generales, el proceso legislativo es similar al de nuestros órganos nacionales. Únicamente llamaremos la atención de que es facultad especial de aquel Poder Legislativo conocer asuntos importantes para una Ciudad, como las modificaciones a la imposición de nombres a sitios públicos, emplazamientos de monumentos y esculturas y la declaración de monumentos, áreas y sitios históricos; desafectación de los inmuebles del servicio público; las concesiones o permisos a particulares para usufructuar dichos bienes; en nuestro sistema son acciones que se encuentran dentro de las potestades de las autoridades del Ejecutivo, lo que debe ser revisado para tratar de cuidar mejor el manejo de estos rubros, que se relacionan con la identidad de cualquier localidad.¹²³⁴

El Gobernador o Jefe de Gobierno, el Vicegobernador, los ministros del Poder Ejecutivo, los miembros del Tribunal Superior de Justicia, del Consejo de la Magistratura, el Fiscal General, al Defensor del Pueblo y a los demás funcionarios que la Constitución establezca, se les puede abrir juicio político, en los términos más o menos similares a como lo señala nuestra legislación.¹²³⁵

El Título Cuarto, del Libro Segundo, se dedica al Poder Ejecutivo, al que se le denomina Jefa o Jefe de Gobierno o Gobernador o Gobernadora, por el artículo 95 constitucional. “El Constituyente ha decidido denominar, alternativamente, al encargado del Poder Ejecutivo de la Ciudad, como Jefe de Gobierno o Gobernador. Esto certifica que la autonomía de la Ciudad se expresa en relación con el encargado del Poder Ejecutivo, por un mandatario

¹²³² Ibidem p. 194-196.

¹²³³ Ibidem p. 217-219.

¹²³⁴ QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 253. Artículo 89.

¹²³⁵ Artículo 92 Constitucional.

que lleva la misma denominación que la Constitución Nacional le otorga al del Ejecutivo provincial: Gobernador”.¹²³⁶

El Jefe y un Subjefe se eligen en forma directa, requiriéndose mayoría absoluta, pues de lo contrario se convoca a una segunda vuelta dentro de los treinta días posteriores a la primera votación, en la que participarán únicamente las dos fórmulas más votadas. “El Constituyente, siguiendo la práctica de muchas provincias argentinas, adoptó el criterio de instituir la figura del Vicejefe. Sin embargo, no fue coherente y no dispuso otorgarle el mismo trato alternativo que al Jefe de la Ciudad, debido a que decidió no denominarlo vigobernador”.¹²³⁷

Para ser Gobernador de la Ciudad, se requisitan elementos similares a los que la Constitución nacional solicita para los senadores, (treinta años, nativo de la provincia o residencia mínima de cinco años, y no estar legalmente inhabilitado).¹²³⁸

Según el artículo 98 de la Constitución, el titular del Ejecutivo local dura en su encargo cuatro años y puede ser objeto de una reelección, como sucede con el vicejefe, quien si sucede en el cargo al Gobernador, sólo puede ser nuevamente votado una vez más.

Colaboran con el Jefe de Gobierno, Ministros en el número y potestades que delimitará una ley especial, los cuales son coordinados por uno de ellos, son nombrados y removidos libremente por el titular. Como responsable de la Administración Pública, el artículo 104 le señala treinta y dos atribuciones y facultades, de las que únicamente comentaremos cuatro: puede firmar acuerdos internacionales; “ejerce la policía, incluso sobre los establecimientos de utilidad nacional que se encuentren en la Ciudad”;¹²³⁹ “establecer la política de seguridad, conduce la policía local e imparte las órdenes necesarias para resguardar la seguridad y el orden público”;¹²⁴⁰ y, administrar el juego, que en esa localidad está permitido.

El Título Quinto, se dedica al Poder Judicial, –que no existía, como tampoco el Legislativo–, que se integrará con el Tribunal Superior de Justicia, compuesto por cinco magistrados propuestos por el Jefe de Gobierno y

¹²³⁶ QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 271.

¹²³⁷ Ibidem p. 271.

¹²³⁸ Artículo 97 de la Constitución.

¹²³⁹ QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 292-294.

¹²⁴⁰ Ibidem Inciso 14,

ratificados por dos tercios de los miembros de la Legislatura; el Consejo de la Magistratura, conformado por nueve miembros; los demás Tribunales, y el Ministerio Público, que en Argentina no es responsabilidad del Poder Ejecutivo.¹²⁴¹

El Título Sexto del Segundo Libro, se refiere a la institución que menos ha quedado perfeccionada es materia de debates y discusiones y que además es un asunto que a la fecha aún no se define: las Comunas, que son las entidades en que teóricamente se debería descentralizar el gobierno de la Ciudad. El artículo 127 las define como “unidades de gestión política y administrativas con competencia territorial”, pero refiere que una ley sancionada con mayoría calificada de dos tercios de la Legislatura, —que todavía no se expide—, deberá señalar su organización y competencia, “la Constituyente de la Ciudad optó por la alternativa de la Comuna como modalidad de descentralización política y administrativa territorial del Gobierno Central de este modo el sistema de descentralización instaurado no implica crear alcaldías municipales ni subintendencias, sino departamentos descentralizados del Gobierno Central de la Ciudad, tanto de la Legislatura como del Departamento Ejecutivo”.¹²⁴²

La peculiar situación política de Buenos Aires y la presión política por abrir democráticamente su gobierno, impidieron que se efectuara una reforma política y administrativa adecuada, —como sucedió idénticamente en México—, y a la fecha se ignora en cuantas Comunas; las características precisas de su conformación; sus competencias políticas y administrativas; la forma de selección o elección; tiempo de duración del mandato; etcétera, habrá de descentralizarse el gobierno capitalino.

Teóricamente se prevé que tendrán competencias concurrentes entre las Comunas y el Gobierno Central, en las materias de a) administrativas de gestión o ejecución; b) de fiscalización y control; c) de planificación; y d) jurisdiccionales.¹²⁴³ Según el artículo 130 constitucional, serán órganos colegiados, dirigidos por una Junta Comunal compuesta de siete miembros, electos en forma proporcional, considerándose la comuna como distrito único y quien encabece la lista favorecida con la mayoría de los votos. “Se excluye

¹²⁴¹ ARTÍCULO 124. El Ministerio Público tiene autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial. Está a cargo de un o una Fiscal General un Defensor o Defensora General y un Asesor o Asesora General de Incapaces, quienes ejercen sus funciones ante el Tribunal Superior de Justicia, y por los demás funcionarios que de ellos dependen. Para ver detalles en la integración y funciones del Poder Judicial, ver del Artículo 106 al 126. QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 354.

¹²⁴² QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 358-360.

¹²⁴³ Ibidem p. 360-363.

así el Ejecutivo Comunal por elección directa imposibilitando de esta forma la propuesta figura del alcalde electo directamente por los ciudadanos de la Comuna”.¹²⁴⁴

Por último, la Constitución instituyó como órganos de administración una Sindicatura, para el control interno, presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal y de gestión de la administración pública,¹²⁴⁵ y la Defensoría del Pueblo, organismo similar a nuestra Comisión de los Derechos Humanos, cuyo titular es elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura.¹²⁴⁶

Como hemos analizado, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha avanzado en términos relativos más que la Ciudad de México, la cual no goza aún de autonomía ni de un Estatuto o Constitución que le permita regirse por sí misma. Sin embargo, es preciso señalar que su proceso de transformación no ha estado exento de problemas, contratiempos, errores y circunstancias providenciales que no le han permitido madurarlo plenamente.

Julio de Giovanni menciona algunos, como son el hecho de que los términos y plazos estipulados por el constituyente fueron “olímpicamente” transgredidos. “No se cumplieron. El Jefe de Gobierno hubo de elegirse antes del 31 de diciembre de 1995 y lo elegimos el 30 de junio de 1996. Las leyes de garantía federal y de convocatoria a elecciones se sancionaron tardíamente. Para peor, asistimos a la incoherencia de que hemos votado a quienes redactaron y aprobaron la Constitución de la Ciudad y al Jefe de Gobierno en forma simultánea. La lógica del sentido común nos hace ver que primero debió existir la normativa estatutaria y luego elegirse las autoridades locales”.¹²⁴⁷

Gracias a la maravilla tecnológica del Internet, hemos contactado con diversos colegas argentinos con quienes conjuntamente participamos en cursos de actualización Constitucional en Salamanca, España, quienes nos comentan algunas opiniones, que a su parecer, han impedido el avance mayor de la reforma política de Buenos Aires,¹²⁴⁸ las cuales referimos de manera muy sintética:

¹²⁴⁴ DE GIOVANNI, Julio. Op. cit. p. 191. Ver también QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 365 y 366.

¹²⁴⁵ QUIROGA LAVIE, Humberto. Op. cit. p. 369 y 370.

¹²⁴⁶ *Ibidem* p. 379 y 380.

¹²⁴⁷ DE GIOVANNI, Julio. Op. cit. p. 13 y 14.

¹²⁴⁸ Los juristas argentinos consultados fueron Gonzalo del Carril, Claudio Lutzky y Fabiana Schafik, quienes además nos recomendaron una amplia bibliografía al respecto.

1. Como sucedió en México, el Gobierno Federal pagó un alto precio por tantos años de limitación de los derechos electorales de los capitalinos y la primera elección fue ganada por un destacado miembro de la oposición, –Fernando de la Rúa–, quien coincidentalmente es el más claro candidato del Partido opositor con mayores posibilidades de ganar la Presidencia de la República en el año 1999, pues cuenta con el apoyo de otras fuerzas con las que ha configurado una organización denominada “Alianza”.

La circunstancia de que el Jefe de Gobierno provenga de la Unión Cívica Radical, contraria al Partido Justicialista del Presidente Menem, ha estancado en los hechos muchas de las cuestiones que la norma constitucional ya preveía, por cuestiones político electorales.

2. A la fecha la Ciudad no tiene policía propia.
3. Tampoco ha conformado plenamente su Poder Judicial local, pues la Ciudad inicialmente no aceptó el traspaso de los jueces federales y dichos funcionarios judiciales se opusieron a perder su “*status*” nacional. Existió una Comisión especial y un anteproyecto que estudió el caso largamente, y sólo recientemente se pudo expedir la Ley orgánica.
4. El control del Presupuesto todavía lo hace el órgano nacional porque no se han institucionalmente creado los competentes en el ámbito local. Sin manejo financiero, la autonomía es una materia pendiente.
5. La determinación de las Comunas es un tema todavía indefinido. La oposición sostiene el proyecto de descentralizar en alcaldías y modificar el texto constitucional. Actualmente existen unas Juntas administrativas con competencias reducidas, lo que además de frenar la descentralización, ha impedido la participación popular en un tema tan interesante como es la conformación del presupuesto de la Ciudad de manera precisamente participativa.
6. Ha faltado talento y madurez institucional entre los dirigentes políticos y partidarios para conducir la reforma, la cual ha hecho víctima a la ciudadanía de sus consecuencias, buscando efectos con visos claramente electorales. Un ejemplo, el apagón que dejó en

tinieblas aproximadamente a 200,000 habitantes capitalinos durante varios días, que conservadoramente causó daños por unos 900 millones de dólares, del cual el Presidente Menem responsabilizó “al caos que reina en Buenos Aires” y por su parte el Jefe de Gobierno, de la Rúa, imputó a la falta de apoyo del Gobierno Federal y de la empresa que maneja el servicio.¹²⁴⁹

Sin embargo, la Constitución de esa hermosa Ciudad, nos brinda elementos atractivos que estudiar para tratar de implantarlos en nuestras normas, –de acuerdo a nuestra realidad–, como son los principios económicos solidarios contra la pobreza, la discriminación y la desigualdad; los compromisos de justicia social en materias de salud, educación y trabajo; la envidiable concepción respecto del medio ambiente y el hábitat de la metrópoli; su postura frente a temas como la ciencia, tecnología y turismo; su posición tutelar hacia la niñez, la tercera edad y los discapacitados; sus preceptos para elaborar el presupuesto mediante procesos participativos, así como la posición de la Ciudad para adoptar criterios económicos de política de Estado y sustentada en objetivos que atiendan al desarrollo de la persona y la justicia social.

Asimismo, habrá que profundizar en la reflexión sobre las cuestiones relativas a que el Jefe de Gobierno no tenga facultad reglamentaria; no pueda motivar modificaciones al uso del suelo autorizado; se le impida cambiar arbitrariamente el nombre de calles, monumentos y sitios históricos, ni se le faculte a otorgar concesiones respecto de los bienes de dominio público o de uso común, y que ello sea responsabilidad exclusiva del Poder Legislativo, pues además de fortalecerlo, brindaría a la Ciudad la seguridad de que esos temas de gran trascendencia para su vida cotidiana, serán manejados con mayor cuidado, análisis y responsabilidad.

¹²⁴⁹ RELEA, Francesca. *Buenos Aires se sume en tinieblas*. Madrid, Diario El País, lunes 22 de febrero de 1999, p. 68.

7.3 MADRID.- Coincidencias históricas y la concepción actual de su status como Comunidad Autónoma.

Con la Ciudad de Madrid nos unen un sinfín de lazos e irremediablemente similitudes, producto de su ascendencia como metrópoli asiento de la Corona Española que impuso tres siglos de coloniaje a la Nueva España.

Además de que identificamos en la Ciudad de México, las profundas raíces del centralismo hispano característico de la sede del poder, –en nuestro caso como centro del virreinato–, observamos también que por inercia de las épocas de dominio azteca y peninsular, la capital de la república mexicana se convirtió, casi como designio determinista inevitable, en el eje de la política nacional, como sucede en Madrid.

Sin embargo, el retorno tardío de España al Constitucionalismo, después de la muerte de Francisco Franco, creó de manera casuística una nueva condición jurídica de esa capital, para arrancarla del dominio central monárquico y ubicarla en la misma condición, –por lo menos en el papel–, que el resto de las Comunidades Autónomas en que se territorializó la península hispánica.

Dos criterios imperaron para forzar el reconocimiento constitucional de la diversidad de las regiones y sus habitantes, después del autoritarismo franquista: La convicción de que sin democracia no habría descentralización política, pero al mismo tiempo, sin descentralización política tampoco habría democracia; y, segundo, que consecuentemente, el Estado unitario y centralista que preexistía, “no podía ser la Forma de Estado de la democracia española”¹²⁵⁰.

Como más adelante precisaremos, Madrid va a alcanzar un rango de Provincia Autónoma sin planearlo ni buscarlo, como resultado de una determinación política que asumió la necesidad de dividir territorialmente al país para inaugurar una forma híbrida de Estado, –intermedia entre el centralismo monárquico y la federación–, inicialmente más para equilibrar las tendencias separatistas de los nacionalismos vasco y catalán, que para democratizar al sistema político español.

¹²⁵⁰ PÉREZ ROYO, Javier. *Desarrollo y evolución del estado autonómico: el proceso estatuyente y el consenso constitucional*. AA.UU, *El funcionamiento del estado Autónomo*, M.A.P., Madrid, España, 1996, p. 57.

El régimen de gobierno local en España, tiene su arraigo en la influencia latina peninsular. Rafael Barranco Vela, sostiene que de manera inexacta se ha confundido al municipio español con el “Municipium” romano, pero que ambas figuras no son ni remotamente trasladables ni comparables. Lo que efectivamente es aceptable, –según su parecer–, es que el origen de la institución municipal en la península ibérica, se remonta de la cultura latina como resultado del “respeto de las estructuras propias de las diferentes ciudades en las diversas provincias romanas y que, incluso, como se ha llegado a afirmar, los Municipios romanos, excepción hecha de las llamadas *ciudades estipendiarias* o las sometidas de forma absoluta al poder del representante romano, eran verdaderas personas jurídicas”.¹²⁵¹

Siguiendo el mismo orden de ideas, el desarrollo del municipio en España obedece, –no como en el resto de Europa, resultado del advenimiento de clases sociales ni del reconocimiento del florecimiento del comercio–, sino como concesión de fueros y privilegios a los nuevos pobladores cristianos después de la Reconquista de las ciudades musulmanas del sur del país. Es decir, en los sitios donde radicaron los reinos islámicos, se introdujeron los municipios castellanos.¹²⁵²

En la Edad Media, el mantenimiento de los fueros municipales respondió al reforzamiento de la presencia y poder de la Corona frente a las fuerzas feudales y el deseo de emancipación de las propias comunidades. En el siglo XIV, con mayor poder de la Corona, se culminó la conformación de la institución del municipio, que después nos sería introducido con la Colonia, sinónimo de unificación administrativa e imposición de uniformidad.

El Estatuto de Bayona, surgido de la presencia napoleónica en la península ibérica no hizo referencia a los municipios ni a ninguna otra institución de carácter local, pero generó el surgimiento del “municipio constitucional” en las Cortes de Cádiz, como una medida emergente para reorganizar la expulsión francesa y el restablecimiento de la monarquía depuesta que substancialmente rompió con el espíritu homogenizador y centralista del absolutismo borbónico.¹²⁵³

¹²⁵¹ BARRANCO VELA, Rafael. *Creación y Segregación de Municipios*. Monografías Jurídicas. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, 1993, p. 41.

¹²⁵² BARRANCO VELA, Rafael. Op. cit. p. 43. Barranco Vela sostiene que en ciudades como Sevilla, Córdoba, Granada o Toledo, que tenían poblaciones, algunas de ellas superiores a 100,000 habitantes, y urbanísticamente más desarrolladas que las que contaban los reinos católicos, los conquistadores castellanos y aragoneses coplaron mucho de su estructura y organización.

¹²⁵³ BARRANCO VELA, Rafael. Op. cit. p. 46 y 47.

Aunque se ha tratado de hacer una apología respecto de las virtudes del municipio español que nos fue extrapolado, existen evidencias de que dicha institución se encontraba al momento de la intervención napoleónica, dentro del acervo de una “tradicción española de inspiración fiscal, pensamiento fisiocrático y organización departamental francesa...”¹²⁵⁴

La Constitución de Cádiz de 1812, generó además de la más sólida justificación para el inicio de los movimientos independentistas en América, una auténtica territorialización del gobierno en todos los dominios hispanos, pues en búsqueda de la unidad nacional para enfrentar la dominación francesa, decretó la igualdad del régimen jurídico de todos los territorios españoles, en ambos hemisferios, dejando el municipio de ser un privilegio o una concesión histórica, para transformarse en una necesidad.¹²⁵⁵

El artículo 1º de la Carta Magna gaditana definió que “la Nación Española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”, y posteriormente, el numeral 310, sentó las bases de la real institución que subsiste en nuestros días, al disponer: “Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga que haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas; y también se les señalará término correspondiente”¹²⁵⁶

A la muerte del vacilante Fernando VII, asume el poder María Cristina en el carácter de Regencia, quien encarga a una mano, –caracterizada de enérgica–, de Javier de Burgos, la revisión de la estructura político-administrativa del reino, quien prescindió de las demarcaciones físicas y los antecedentes históricos gaditanos, dividió el reino en provincias, –que subsisten casi como se conocen hoy en día–, y eliminó de la figura del “Jefe Político” o Gobernador surgida del texto de la Constitución de Cádiz, para instalar al frente de las nuevas demarcaciones a un representante de la Corona y de la Administración.¹²⁵⁷

Javier de Burgos, mediante un Decreto del 30 de noviembre de 1833,¹²⁵⁸ sostuvo una tesis que ha servido de base a gobiernos tecnocráticos posteriores

¹²⁵⁴ NIETO, Alejandro. *Los primeros pasos del estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*. Ariel, S.A., Barcelona, España, 1996, p. 243.

¹²⁵⁵ BARRANCO VELA, Rafael. Op. cit. p. 48 y 49.

¹²⁵⁶ Constitución Española 1812. Lex Nova, S.A. Valladolid, 1997, p. 19, 20, 21, 127 y 133.

¹²⁵⁷ NIETO, Alejandro. Op. cit. p. 246.

¹²⁵⁸ BARRANCO VELA, Rafael. Op. cit. p. 52.

ya que “quiso mantenerse en lo posible al margen de lo político para centrarse en el fomento de la prosperidad de los individuos y de los pueblos. Era, en suma, un cargo de inspiración preconstitucional pensando para un mundo en el que no había facciones políticas y en el que lo que importaba era administrar bien”.¹²⁵⁹

Durante el siglo XIX, se modificó poco la situación jurídica del gobierno local hispánico, salvo una Ley del 14 de julio de 1840 que si bien mantuvo los ayuntamientos preexistentes, autorizó al gobierno a formar, reunir o segregarlos.¹²⁶⁰

La fallida experiencia republicana y constitucional hispana de esta centuria, generó una guerra civil que concluyó en 1939 y que dio paso a una dictadura autocrática y personalista de Franco, para cuyo régimen el desarrollo de la legislación no fue, –ni con mucho–, una prioridad, sino por el contrario, lo que imperó fue una “intervención rigurosa del Poder Central”.¹²⁶¹

Francisco Franco marginó al que se consideraba heredero legítimo del poder monárquico, pero adopta políticamente a su hijo, Juan Carlos, y lo designa sucesor dinástico al trono, –para después de su retiro, claro está–, en julio de 1969, pretendiendo legitimarse y darle continuidad a su obra gubernamental.¹²⁶²

Entronizado el Rey Juan Carlos, sabe que era muy peligroso continuar con un régimen autocrático y en un mensaje de la Corona del 22 de noviembre de 1975, empieza a anunciar su determinación de conducir a España hacia la senda democrático-constitucional, en lo que doctrinariamente hoy se conoce como “Transición a la Democracia” española.¹²⁶³

Al reinstaurarse de plano la monarquía y después de una tímida tentativa reformista de parte del primer Presidente Arias Navarro, le sucede en el cargo

¹²⁵⁹ NIETO, Alejandro. Op. cit. p. 247 y 248.

¹²⁶⁰ BARRANCO VELA, Rafael. Op. cit. p. 53 y 54.

¹²⁶¹ BARRANCO VELA, Rafael. Op. cit. p. 76 y 77.

¹²⁶² SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y MELLADO PRADO, Pilar. Op. cit. p. 209.

¹²⁶³ La coincidencia de varios fenómenos políticos de países que pasaron pacíficamente de un régimen autoritario a otro democrático, ha permitido teorizar y encontrar reglas más o menos comunes, que configuran al proceso de “transición a la democracia”, ya como parte de la ciencia política. Para un estudio detallado de este proceso se sugiere ver: la extensa obra de Juan Linz y Arend Lipjart sobre el tema, así como: Jaime F. Cárdenas G. *Transición política y reforma constitucional en México*. Ed. U.N.A.M. 1994; Irwin P. Stolzky *Transition to democracy in latin américa: the role of the judiciary*. Westview press, Oxford U.S.A.; Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead *Transitions from authoritarian rule. Suuthern europe*. Versión hispánica Paidós España 1994; Alonso Lujambio *Régimen Presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México, en presidencialismo y sistema político*. México y los E.U. coordinado por Alicia Hernández Chávez. F.C.E. 1994, entre otros.

Adolfo Suárez, quien se convirtió en el artífice de la transición, mediante la toma de acuerdos y un proceso de negociación y coaliciones conocido como “consenso”, que consistió en asumir acuerdos unánimes y ciertos para todas las corrientes políticas que fueron convocadas a la reforma del Estado.¹²⁶⁴

El 31 de mayo de 1976 se determinó el restablecimiento de las libertades de reunión; al año siguiente, el 8 de febrero las de asociación política y el 1º de abril, las de carácter sindical. Asimismo, se concedieron dos amnistías políticas para los presos de la era franquista, el 30 de julio de 1976 y otra el 11 de mayo de 1977.

Las conversaciones formales para la reforma dieron inicio, con líderes de los partidos restablecidos y de sindicatos y el 4 de enero de 1977 se promulgó la Ley de Reforma Política, “que no era otra cosa que el acta de defunción del régimen franquista de concentración de poder y de negación de libertades públicas y, simultáneamente, el certificado de nacimiento de un Estado de Derecho y de una Democracia Representativa”.¹²⁶⁵

Después de 41 años, en julio de 1977 se celebraron las primeras elecciones generales libres, que demostraron que España estaba representada ideológicamente en dos vertientes importantes y equilibradamente apoyadas, una hacia la izquierda encarnada en la alianza de los partidos Unión Centro Democrático (UCD) y el Socialista Obrero Español (PSOE), y la segunda entre Alianza Popular (AP) y Unidad Socialista (US). También se significó la presencia de los partidos regionalistas catalán y vasco y otros pequeños grupos regionales e independientes, no alcanzando ningún instituto político predominio claro.¹²⁶⁶

El 27 de julio se establece la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, encargada de elaborar un proyecto de Constitución, la cual entregó la versión final el 28 de octubre siguiente la cual se ratificó mediante referéndum popular el 6 de diciembre del mismo año, mediante una participación ciudadana abundante.

Los procesos políticos de consenso y las elecciones generales demostraron la existencia de una España diversificada en su configuración

¹²⁶⁴ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y MELLADO PRADO, Pilar. Op. cit. p. 212.

¹²⁶⁵ *Ibidem* p. 210.

¹²⁶⁶ *Ibidem* p. 211.

territorial y una composición poblacional heterogénea, “que se manifiesta y tiene su explicación y origen en la propia historia española”.¹²⁶⁷

La integración europea estuvo también presente en las mentes de los actores de la transición, –aunque ningún autor español lo registra–, pues ofrecía un marco de referencia obligada, así como un vector interno que siempre preocupó a los políticos hispanos: la demanda de autonomía de los nacionalismos.

A pesar de que la historia española reporta que en alguna ocasión, –en la Constitución Republicana de 1931–, se estudiaron sin éxito soluciones para el establecimiento de un sistema cuasi-federal, Franco intentó erradicar a la vieja usanza peninsular las raíces nacionalistas y prohibió el uso de los idiomas y demás costumbres, sobre todo vascas y catalanas, lo cual obviamente fracasó.

A su muerte, el resurgimiento de los sentimientos nacionalistas resucitaron con gran fuerza con demandas de reivindicación de autogobierno, constituyéndose en una constante durante la transición, lo que motivó la necesaria articulación de un “primer proceso de descentralización mediante lo que se dieron en llamar las preautonomías, proceso que, aunque tímido, posteriormente, tuvo mucha influencia en la construcción constitucional del modelo territorial del Estado”.¹²⁶⁸

La ineludible realidad de que resultaba indispensable la concesión de autogobierno a las comunidades nacionalistas, pues de lo contrario fracasaría la conformación del nuevo Estado democrático, llevó a la consagración de la reforma más trascendente: la conversión de España de un país centralista a ultranza a otro, de carácter descentralizado, bautizado como “Autonómico”.

Cuando uno se pregunta el porqué de la adopción de esta configuración semifederalista, híbrida e inédita, la respuesta quizás esté en el temor a que los nacionalismos avanzaran, de la autonomía a la demanda de la soberanía plena, pues se trata de las comunidades económicamente más poderosas del país. La Constitución y el factor centripeto que representa la regla comunitaria de que sólo se puede formar parte de la Unión Europea por el voto unánime de todos sus miembros, lo que asegura por lo pronto la unidad de la nación española.

¹²⁶⁷ CARRANCO VELA, Rafael. Op. cit. p. 22.

¹²⁶⁸ PÉREZ TREMPES, Pablo. *Derecho Constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. Volumen II. Edita Tirant lo Blanch. Valencia, España, 1992, p. 298.

La Constitución Española no define la estructura del Estado, el artículo 2º constitucional, establece el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que conforman la unidad de la Nación española, pero no señala nada más al respecto. Ha sido menester del trabajo de interpretación del Tribunal Constitucional expresar que el derecho a la autonomía “consiste en el derecho a acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidad Autónoma”.¹²⁶⁹

El propio Tribunal ha precisado que la autonomía constitucional es “cualitativamente superior a la administrativa”, es decir, tiene un carácter eminentemente político, pero aclara, es un poder limitado, “puesto que autonomía no es soberanía”.¹²⁷⁰

Es decir, se concede autonomía en el ejercicio de facultades expresamente concedidas por la Constitución, entre las cuales está la de legislar en toda la amplia gama de potestades y de erigir instituciones que permitan el autogobierno.

Para no crear instituciones de excepción, se determinó después de reconocer la autonomía de las comunidades nacionalistas, la conveniencia de crear artificialmente otras circunscripciones y así territorializar todo el país y lograr condiciones de igualdad para el resto de España.

“La estructura del Estado español es, en consecuencia, el resultado de *dos procesos*: un *proceso constituyente* que culmina en 1978, en el que *no se define* la estructura del estado, pero *se posibilita* su definición; y un *proceso estatuyente*, que se inicia en 1979 y culmina en 1983, a través del cual acaba quedando definida la estructura del estado, –dentro de las posibilidades y límites–, previstos en la Constitución”.¹²⁷¹

¹²⁶⁹ RUIZ-HUERTA CARBONELL, Alejandro. *Constitución y Legislación Autonómica. Un estudio del bloque de constitucionalidad en el Estado Autonómico Español*. Sociedad de Formación Jurídica y Económica. España, 1995, p. 32-35.

¹²⁷⁰ Para mayor profundidad en el tema, se sugiere ver las sentencias: 39 STC 100/1984, CT.FJ 2, P. 136; 41 STC 4/1981 de 2 de febrero, JC. Tomo I, FJ, 3, p. 44; y, 46 BOC No. 44 de 5 de enero de 1978, p. 692.

¹²⁷¹ PÉREZ ROYO, Javier. Op. cit. p. 57. “Los Estatutos de Autonomía de las diecisiete Comunidades Autónomas fueron aprobados en las fechas siguientes: 18.12.1979 Cataluña y País Vasco; 6.4.1981 Galicia; 30.12.1981 Andalucía, Asturias y Cantabria; 9.6.1982 La Rioja y Murcia; 11.7.1982 Comunidad Valenciana; 10.8.1982 Aragón, Castilla la Mancha, Canarias y Navarra; 25.2.1983 Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León; habiendo sido el proceso para elaborar dichos Estatutos diferente, según dos caminos previstos en los artículos 143 y 151, denominados de vía lenta y rápida respectivamente, con la posibilidad de asumir más competencias por la vía rápida en un primer momento y debiendo esperar al menos cinco años las Comunidades de vía lenta para poder acceder al techo competencial, que definitivamente podrá ser el mismo para todas las Comunidades Autónomas, tras proceder a la pertinente reforma de sus Estatutos de Autonomía”. Se sugiere ver también RUIZ MANTECA, Rafael; FERNANDEZ LÓPEZ, Javier y HERNANDEZ OLIVENCIA, Antonio Rafael. *Introducción al derecho y Derecho Constitucional*. Trotta, S.A. Madrid, España, 1994, p. 280.

Congruentemente con los principios de igualdad de las Comunidades y solidaridad,¹²⁷² se decidió elevar a la misma categoría comunitaria a la Ciudad de Madrid, aunque ésta debió asumir las reducidas competencias que marca el artículo 143 de la CE, pues se integró a ese status, por el sistema de “vía lenta”.¹²⁷³

Madrid, como el resto de las demás comunidades, se gobierna ahora por un Presidente del Gobierno autonómico, el cual, según la Constitución y el Estatuto se elige de entre los miembros de la Asamblea Legislativa, es decir, “se requiere que los candidatos a la Presidencia sean parlamentarios autonómicos”.¹²⁷⁴ Sin embargo, la monarquía parlamentaria “racionalizada”, como la intitula José Luis Cascajo, ejerce una facultad protocolaria que deja en entredicho la autonomía, pues el nombramiento de los Presidentes, –después de electos por sus pares asambleístas–, debe refrendarlo el Rey, como un “nexo por medio del cual la organización institucional de las Comunidades Autónomas se vincula al Estado, de cuya unidad y permanencia se define al Rey como símbolo”.¹²⁷⁵

Los Estatutos de Autonomía los elaboran las asambleas provinciales, pero según el artículo 147.3 constitucional, se deben remitir a las Cortes Generales para su aprobación. “Ello resulta congruente con la naturaleza de normas estatales con forma de Ley Orgánica que poseen los Estatutos de Autonomía”.¹²⁷⁶

Debajo de las Comunidades están reconocidos otros entes de carácter local, aunque con autonomía todavía más restringida, puesto que constitucionalmente su tratamiento es más parco y por lo tanto la autonomía local “tiene una dimensión básicamente administrativa, limitándose al ejercicio de funciones ejecutivas y reglamentarias”.¹²⁷⁷

¹²⁷² PÉREZ TREMP, Pablo. Op. cit. p. 310 y 313

¹²⁷³ *Ibidem* p. 310.

Artículo 143. 1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas la Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.

3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

Legislación Básica de Derecho Constitucional, Ed de Ramón Punset Blanco y Francisco J. Bastida Freijedo. p. 52 y 53.

¹²⁷⁴ LÓPEZ GUERRA, Luis. *Derecho Constitucional. Los poderes del estado. La organización territorial del Estado.* Volumen II. Edita Tirant lo Blanch. Valencia, España, 1992, p. 382.

¹²⁷⁵ CASCAJO CASTRO, José Luis. *Materiales para un estudio de la figura del Jefe del Estado en el sistema político español.* Anuario de Derecho Constitucional Parlamentario. Asamblea Regional de Murcia. Universidad de Murcia, España, 1993, p. 60.

¹²⁷⁶ PÉREZ TREMP, Pablo. Op. cit. p. 323 y 324.

¹²⁷⁷ *Ibidem* p. 301.

En consecuencia, el derecho local, después de las Comunidades, cae en España en la materia de estudio del Derecho Administrativo y no en el Político o Constitucional. No obstante, el Tribunal Constitucional, mediante sentencias del 9 de febrero de 1983 y 27 de junio de 1984, determinó que “la participación y cooperación ciudadana es una de las más esenciales características del Gobierno democrático, especialmente en el campo de la administración municipal” y que la intervención vecinal ordenada y canalizada representa una mayor garantía de acierto y oportunidad para la colectividad.¹²⁷⁸

Durante el franquismo se emitieron diversas normatividades para regular al supuesto municipio dotado de competencias autónomas, pero en 1971, antes de la transición democrática, José Ramón Parada opinaba respecto del tema: “Pero la verdad lisa y llana es que nuestros entes locales no son autárquicos (y mucho menos, desde luego, autónomos) por la elemental razón de que sus órganos de gobierno o son el resultado de nombramiento directo por la Administración del Estado o de una intensa mediatización o manipulación por parte de ésta, como luego veremos”.¹²⁷⁹

Un habitual uniformismo para tratar por igual municipios chicos y grandes, ricos y pobres, —como sucede en nuestro sistema político—, un forzado proceso de centralización, —que igualmente padecemos en México—, sigue siendo el tenor en que se desarrollan los entes municipales españoles. Sin embargo, la legislación hispana es con mucho más desarrollada que la nacional, y contiene además de los aspectos políticos, una amplia reglamentación administrativa.

Se diferencia perfectamente entre los ámbitos de los políticos, —que deben ser electivos—, con funciones de actividad directiva y un mando temporal; con el de los administradores, “que comprende a los servidores profesionales del estado, cuyo reclutamiento pasa por algún tamiz selectivo y tienen garantizada la objetividad de su trabajo ejecutivo con la estabilidad de su empleo”.

Esta concepción esta presente desde luego en las instituciones locales, pues se considera que esta mixtura y contacto entre ambos tipos de

¹²⁷⁸ BOIX REIG, Vicente. *Régimen Jurídico de la Organización Municipal*. Trivium S.A., 1ª Ed, Madrid, España, 1991, p. 60.

¹²⁷⁹ PARADA VAZQUEZ, José Ramón. *Corporaciones Locales y Desarrollo Económico*. Montecorvo. Madrid, España, 1971. p. 124 y 125.

funcionarios van dejando a un lado de ser pura actividad política para asegurar continuidad e institucionalidad al servicio público.

El arte del buen gobernar y al mismo tiempo la eficiencia administrativa, deben ser componentes psicosociológicos de la acción estatal. Al mismo tiempo la eficacia, sería el tercer componente que filosóficamente se debe asumir en un servicio civil profesional, para constituir a la “organización administrativa creada por la sociedad es en sí misma una fuerza social”.¹²⁸⁰

Sin embargo, estas interesantes ideas doctrinales han entrado un tanto en estado de suspenso, ya que la atención política está eminentemente en el proceso autonómico, puesto que se vive en un constante debate entre el gobierno general y las comunidades, para tratar día a día de obtener mayores facultades, en demérito de la atención de los asuntos municipales.

Como en México se ha tratado de retrotraer la organización municipal para reimplantarla en lugar de las actuales Delegaciones Políticas, –a mi consideración mediante argumentos ahistóricos y absurdos–, durante la investigación se detectaron normas locales hispanas para el tratamiento de la posible creación o supresión de municipios que brevemente trataremos de explicar y que resultan de interés comparativo, para demostrar la inviabilidad de las intenciones municipalizadoras capitalinas.

En primer término, hay que señalar que si bien se reconoce la importancia de descentralizar el poder político, también existe una corriente doctrinaria importante que aboga por la reducción de los municipios en España, para estar a la medida de otros países europeos que ya lo han verificado para crear menor dispersión de esfuerzos y constituir polos de desarrollo más eficientes, económicamente hablando.¹²⁸¹

La normatividad actual, constitucionalmente concede a las Comunidades Autónomas legislar para autoregular su régimen local. La Ley 7/1985 del 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece en su artículo 13, la posibilidad de crear o suprimir municipios.¹²⁸²

¹²⁸⁰ BOIX REIG, Vicente. Op. cit. p. 34.

¹²⁸¹ BARRANCO VELA, Rafael. Op. cit. p. 29.

¹²⁸² Art. 13. 1. La creación o supresión de Municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local. Requerirán en todo caso audiencia de los Municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración.

Asimismo, el numeral 43 de la misma Ley, establece que para las áreas metropolitanas, las Comunidades Autonómicas, previa la audiencia de la Administración del Estado Central y de los Ayuntamientos, podrán integrar entidades locales compuestas por los municipios conurbados para crear vinculaciones económicas y sociales a través de planificación conjunta y la coordinación de obras y servicios, pero jamás imagina la posibilidad de dividir zonas metropolitanas en unidades diferentes.

Luego entonces, la creación de nuevos municipios se considera una regresión a la modernidad, pues para que ello sea viable, la ley exige:

- A) Un núcleo diferenciado y no unido a zona urbana.
- B) Una línea delimitadora que señale claramente donde se acotan las jurisdicciones;
- C) Que no se prive al “municipio matriz” de las condiciones exigidas para la constitución del nuevo municipio;
- D) Que el proceso de fraccionamiento no signifique disminución de la calidad de los servicios que se vienen prestando con anterioridad; y,
- E) Que el nuevo municipio y el anterior cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento eficiente de sus tareas municipales.¹²⁸³

Como puede observarse, la propuesta de convertir en municipios a las Delegaciones Políticas de la Ciudad de México, no cumpliría con casi ninguno de los presupuestos que la legislación española establece y recomienda, y aunque la normatividad nacional no tiene una reglamentación al respecto, resultaría un contrasentido que en México municipalizáramos una metrópoli enorme, mientras los países desarrollados se inclinan por la creación de nuevas formas de gobierno metropolizadas en sus zonas urbanas.

Otra institución que llama la atención, es la organización desconcentrada de los ayuntamientos y la participación vecinal en las tareas gubernativas. “Las asociaciones de vecinos constituyeron un sugestivo sucedáneo de los partidos políticos en la época de la prohibición de éstos: montadas desde la

2. La creación de nuevos Municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciado y siempre que los Municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

3. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

Ley 7/1985 del 2 de abril. Reguladora de las Bases del Régimen Local. Legislación de Régimen Local. Directores Manuel Alonso Olea y Rafael Calvo Ortega. Civitas. Biblioteca de Legislación Madrid, España, 1997, p. 44.

¹²⁸³

BARRANCO VELA, Rafael. Op. cit. p. 141, 142, 155-157.

Ley de Asociaciones de 1964, aglutinaron un protagonismo político muy peculiar. Cuando los partidos políticos recuperan el papel que les es propio, las Asociaciones de vecinos entran en fuerte crisis de identidad, en la búsqueda de un espacio público para la acción vecinal”.¹²⁸⁴

Se tiene desde entonces la idea de que la comunidad vecinal es la titular originaria de la autonomía municipal y por lo tanto, a nivel de Barrio, se entrega a una corporación de Concejales, una serie de responsabilidades.

El artículo 24 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, prevé el ejercicio de la participación vecinal en los órganos territoriales de gestión desconcentrada. Se les permiten facultades no vinculantes para opinar en cuestiones de urbanismo, programas municipales de obras públicas; de acción social, sanitaria, deportiva, cultural o productiva. Además se pueden constituir en asociaciones de consumidores, pueden acceder a la información pública de los órganos de gobierno y expresar su opinión en las reuniones comunitarias e incluso pueden ser apoyadas por los gobiernos para gozar de un mínimo de infraestructura y permitir sus labores. En síntesis, “es el derecho a recibir información del Poder municipal y a trasladar a éste la propia. Se puede afirmar que en la afirmación sobre la *res pública* reside una de las mejores garantías de la estabilidad democrática”.¹²⁸⁵

Aunque el Barrio es en sí un concepto jurídicamente indeterminado, existe como un referente de desconcentración debajo del régimen municipal, —que no tenemos nosotros de manera general en todo el país—, y que posibilita una mayor cercanía de la ciudadanía con el gobierno, pues existen municipios en el país de gran contenido poblacional, que atienden con cabildos de 12 ó 15 elementos a poblaciones de decenas de miles de habitantes. El artículo 45 de la Ley de la materia, señala que los barrios españoles se pueden constituir en caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, consejos, etcétera.¹²⁸⁶

El artículo 5º de la Constitución dice “La capital del Estado es la Villa de Madrid”,¹²⁸⁷ pero el hecho de ser al mismo tiempo Comunidad Autónoma, convierte a la metrópoli en una entidad descentralizada que estatutariamente goza de más o menos las mismas prerrogativas que el resto de las localidades españolas.

¹²⁸⁴ BOIX REIG, Vicente. Op. cit. p. 69 y 70.

¹²⁸⁵ BOIX REIG, Vicente. Op. cit. p. 61.

¹²⁸⁶ Ibidem. p. 65.

¹²⁸⁷ RUBIO LLORENTE, Francisco. *Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales (Doctrina Juris prudencial)*. Ariel, S.A. Barcelona, España, 1º ed, 1995, y TORNOS MAS, Joaquín y MACHADO MARTIN, Francisco Javier. *Estatutos de Autonomía y Legislación complementaria*. Tecnos, S.A. España, 1995, p. 463.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su artículo 6, establece “La villa de Madrid, por su condición de capital del estado y sede de las instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por ley, votada en Cortes. Dicha ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales en el ejercicio de sus respectivas competencias”.¹²⁸⁸

La división territorial de carácter provincial de 1822, consideró a Madrid y a sus 290,495 habitantes radicados en 7,995 kms./2, como una Provincia, ratificando la orden 23-10-1820, y la dividía en cinco partidos.¹²⁸⁹ Cuando Javier de Burgos emite la normatividad para la nueva distribución territorial de las Cortes, el 30 de noviembre de 1833, en su artículo 1º dispuso que el territorio español en la península e islas adyacentes quedaba dividido en cuarenta y nueve provincias, las cuales se agruparían a su vez en catorce regiones. Madrid quedó asignada, junto con las provincias de Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara a Castilla la Nueva.¹²⁹⁰

En 1891, el llamado Proyecto Silvela ratificó en su articulado que Castilla la Nueva seguiría siendo una Región compuesta por Madrid con Cuenca, Guadalajara, Segovia, Ávila y Toledo, y no se encontró modificación alguna a ello durante los primeros sesenta años del presente siglo.

El desarrollismo español atrajo hacia las metrópolis, —en especial Madrid, pero también a Barcelona—, una migración interior como sucedió en todos los países, lo que obligó a la Dirección General de Vivienda a decretar 26 áreas metropolitanas en España que superaban los 100,000 habitantes.¹²⁹¹

Mediante Decreto 1.674/1963 del 11 de julio, se aplicó un régimen especial para Madrid, que vino a alterar su vida normal en cuestión local, de manera similar a lo que se había dispuesto poco tiempo antes para Barcelona.

Por primera vez, la propia legislación reconoce la nefasta práctica, ya heredada de la legislación decimonónica, y, como vimos fuertemente criticada desde entonces por la doctrina, de agregar obligatoriamente los municipios del entorno a las capitales más populosas. Así el reiterado Preámbulo del Decreto, manifiesta: Las grandes ciudades con su acusada personalidad, ejercen un

¹²⁸⁸ DE CARRERA SERRA, Francesc. *Leyes Políticas*. Aranzadi, S.A., Pamplona, España, 1997, p. 24.

¹²⁸⁹ MANZANEDO MATEOS, José Antonio. Op. cit. p. 144.

¹²⁹⁰ *Ibidem* p. 149.

¹²⁹¹ *Ibidem* p. 176.

manifiesto influjo sobre las entidades locales que se encuentran en su proximidad. En una primera etapa de esta cuestión predominaron criterios de marcado signo absorcionista y así pudo verse cómo la urbe se incorporaba un número creciente de los Municipios que le circundaban. Más también se ha visto que no es éste el sistema más aconsejable, y se ha pensado con certera visión que si el problema fundamental era el de la gestión de servicios comunes, resultaban mucho más eficaz la creación de un órgano mancomunado para la gestión de los mismos, manteniendo en los demás la personalidad de las entidades locales afectadas y evitando los graves inconvenientes que derivan de la expansión de un Municipio con amplitud desmesurada.¹²⁹²

Con la fusión de municipios aledaños, terminó prácticamente la vida provinciana de la capital y para 1986, Madrid con el 1.58% del territorio tenía al 12.44% de la población del país,¹²⁹³ y aunque ya se notaban síntomas de desaceleración del crecimiento de la población por una fuerte caída de la fecundidad desde mediados de 1975,¹²⁹⁴ el censo señalaba poco más de tres millones y medio de habitantes.¹²⁹⁵

Según el Estatuto Autonómico o Ley Orgánica 3/1983 de 25 de febrero, publicado en el Boletín Oficial No. 51 de marzo de ese mismo año, la ciudad recibe el nombre de Comunidad de Madrid, según su artículo 1.¹²⁹⁶ Se contempla la subsistencia de municipios autónomos, que podrán agruparse y coordinarse al tenor de la normatividad que exprese la Asamblea.

La sede de las instituciones de la Comunidad es precisamente la Villa de Madrid, de acuerdo al numeral 5º, y no ha quedado claro cual es la relación entre el Estado Español, la Comunidad y los ayuntamientos, puesto que en el atropellado proceso de conversión autonómica no quedaron bien determinadas las distribuciones de competencias.

El Estatuto, como ya dijimos, remitió en su artículo 6º que las Cortes deberían emitir una Ley especial para la determinación de las competencias, la cual nunca ha sido promulgada. Luego entonces, la investigación determinó que la disposición adicional 6ª de la Ley de Bases de Régimen Local prevé:

¹²⁹² BARRANCO VELA, Rafael. Op. cit. p. 93 y 94.

¹²⁹³ *Ibidem* p. 21.

¹²⁹⁴ PUYOL, Rafael. *Grandes Ciudades*. III Jornadas de Estudios Geográficos Iberoamericanos. Coordinadora: Sylvia B. Ortega Salazar. UAM. Unidad Azcapotzalco. 1ª Ed, México, 1995. P.235-238 y 250.

¹²⁹⁵ ALVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional, Los órganos constitucionales el Estado Autonómico*. Volumen II, Tecnos, S.A. Madrid, 1993, p. 403, 508, 515 y 521.

¹²⁹⁶ TORNOS MAS Joaquín y MACHADO MARTIN, Francisco J. Op. cit.

“El régimen especial del Municipio de Madrid, contenido en el texto articulado aprobado por D. 1674/1963, de 11 de julio, modificado por D. 2482/1970, de 22 de agosto, continuará vigente hasta tanto se dicte la ley prevista en el art. 6º de la LO 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley”.¹²⁹⁷

Por lo tanto, el régimen de la capital española sigue siendo en realidad el mismo de la época del franquismo, en lo que toca a su funcionamiento jurídico local, aunque sí pomposamente cuenta con un gobierno autonómico compuesto por la Asamblea de Madrid, un Consejo de Gobierno y el Presidente.¹²⁹⁸

Como en todas las demás Comunidades, la función jurisdiccional no está delegada y la asume responsablemente el Poder Judicial del Estado, de acuerdo con el artículo 123.1 de la Constitución.

Actualmente la Comunidad de Madrid no ha solicitado el reconocimiento y ampliación de más facultades, a pesar de que sobradamente han transcurrido más de los cinco años que la Constitución dispuso para que las comunidades con autonomía limitada, se equipararan a las que tienen plena descentralización y mayor nivel competencial.¹²⁹⁹

De 1983 a 1997, se han expedido 71 Reales Decretos de traspasos en favor de la Comunidad, –unilateralmente y sin que haya mediado presión política alguna–, de diversas materias como ordenación del territorio, urbanismo, y medio ambiente; agricultura; precios; guarderías infantiles; estructuras comerciales; turismo; transportes; carreteras; vivienda rural; protección de menores; patrimonio arquitectónico; sanidad; ferias; conservación de la naturaleza; industria, energía y minas; obras hidráulicas; tiempo libre; disciplina de mercado, semillas y plantas de vivero, reproducción animal, deportes; cultura; asistencia social; desarrollo agrario; calidad de edificación y vivienda; asesoría jurídica; ferrocarril metropolitano y

¹²⁹⁷ DE CARRERA SERRA, Francese. Op. cit. p. 24.

¹²⁹⁸ *Artículo 8º.* 1. Los poderes de la Comunidad de Madrid se ejercen a través de sus instituciones de autogobierno: la Asamblea de Madrid, el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Comunidad.
2. Las Leyes de la Comunidad de Madrid regularán el funcionamiento de estas instituciones, de acuerdo con al Constitución y con el presente Estatuto.

¹²⁹⁹ Exactamente sucede lo mismo con las comunidades de Extremadura, Baleares, y Castilla y León, que conjuntamente con Madrid se les aprobaron sus leyes orgánicas el 23 de febrero de 1983, lo que demuestra lo artificial de su composición autonómica y la ascendencia que el gobierno central todavía les impone. LÓPEZ GUERRA, Luis. Op. cit. p. 339.

suburbano; colegios oficiales o profesionales; radiodifusión; casinos y juegos; espectáculos; etcétera¹³⁰⁰

Aunque la Ciudad de Madrid no ha modificado radicalmente su sistema de vida política, pues las autoridades autonómicas funcionan por encima del régimen local y éste no ha sido reformado, quisimos estudiarla como un ejemplo de equiparación al resto de entidades territoriales de su país, pero debemos reconocer que sigue gozando no obstante ello, de un régimen especial, por seguir siendo la capital del Estado Español.

¹³⁰⁰ Para mayor detalle se sugiere ver página de Internet <http://www.map.es/seat/ca-rrdt/rrdtmad.htm>

CAPITULO VIII

PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO COMO ENTIDAD FEDERATIVA.

A poco más de un año de la toma de posesión del primer gobierno electo de la Ciudad de México, comienzan a verse con claridad algunas de las ventajas e inconvenientes del proceso jurídico y político que transformó radicalmente una historia de ciento setenta y tres años.

La ascensión de un Jefe de Gobierno de la capital de la República, proveniente de un Partido Político de oposición, generó un amplio reconocimiento nacional e internacional hacia el País, pues la civilidad y el admitir de forma inmediata los resultados adversos, demostró que el sistema político mexicano entraba a una nueva etapa de democracia plena.

Sin embargo, el proceso de maduración de tantas reformas substanciales no ha sido en la práctica todo lo eficiente que debiera. Como razones principales podemos citar, la falta de una reforma administrativa que construya el andamiaje técnico de la transformación del status de una Dependencia del Ejecutivo que acumuló en el tiempo tantos vicios y rezagos, en una nueva Entidad Federativa; una abrumadora mayoría del P.R.D. en la Asamblea Legislativa, que ha actuado con criterios impositivos en lugar de construir consensos que permitieran el avance político de la metrópoli; la brevedad del primer período de gestión del Jefe de Gobierno, —quien sabe que tres años son muy pocos para lograr cambios radicales y ha preferido preparar su tercera candidatura presidencial—; la inexperiencia del P.R.I. como Partido de oposición y la actitud reservada del P.A.N. para procurar que sus dos principales adversarios se desgasten entre ellos a efecto de tener mejor posición electoral en el año 2,000; son algunas de las circunstancias que caracterizan los primeros meses de la vida de esta nueva condición jurídica capitalina.

El argumento de que la prioridad de los ciudadanos de esta Entidad era alcanzar con plenitud sus derechos políticos, ha sido rebasado y persisten las insuficiencias en la prestación de los servicios públicos, sobre todo la inseguridad pública y el avance en las reformas corre muchos riesgos.

Existe un sector en la opinión pública que piensa que la Ciudad de México necesita consolidar el actual estado legal de las cosas antes de pensar en mayores cambios y otro, –entre los que me suscribo–, que cree que la consolidación de la autonomía de la metrópoli es tan indispensable como inevitable.

Cualquier proceso de transición es en síntesis una pugna entre fuerzas políticas y en el caso de la Ciudad de México, creo que el Gobierno Federal, –quien la ha conducido y dirigido–, debe ceder su papel protagonista, para dejar que lo ocupen los consensos partidarios locales.

El avance democrático de la reforma se ha detenido por la inercia de la complejidad de los problemas graves que la macrópolis amontonó en decenas de años y la resistencia de los sectores duros del régimen, pero también por lo corto de vista de la postura del gobierno perredista quien no ha entendido que la transición debe de verse mucho más allá de su incuestionable triunfo electoral, así como también, por la falta de planes diseñados para promover desde su sitio los cambios que la Ciudad esperaba y sus propuestas han sido, en la mayoría de los casos, incoherentes con las demás opciones partidistas.

La existencia del Estado en la época del mundo globalizado, no se entiende ni acepta por la comunidad internacional, sin las características de democracia, pluralidad y alternancia en el poder. La reforma jurídica de la Ciudad de México se convirtió en el símbolo de maduración del sistema político nacional y considero que debe seguirse perfeccionando. Toca ahora a las fuerzas políticas del País la consolidación democrática de los cambios. “Es incuestionable que en el Estado constitucional y democrático no se puede y no debe prescindir de los Partidos”.¹³⁰¹

Los resultados electorales de 1997 demuestran que el Gobierno Federal y su Partido han hecho importantes concesiones políticas y que ahora depende del talento concertador de la suma de las organizaciones partidistas, de la ciudadanía y la opinión pública, retomar la dirección y el ritmo de las transformaciones para evitar una regresión democrática.

Carlos Fuentes en su clásica obra “La Región más Transparente”, dice desde hace años respecto de la Ciudad de México, que aquí nos tocó vivir y

¹³⁰¹ DE VEGA GARCIA, Pedro. *Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1994, p. 407.

qué le vamos a hacer, pero señala “México debe alcanzar su originalidad viendo hacia adelante; no la encontrará hacia atrás”.¹³⁰²

Quizá los resultados inmediatos y la prudencia política aconsejan que un proceso de cambio tan abrupto y radical debe de manejarse con cautela y mayor detenimiento, a fin de procurar que las reformas iniciales se consoliden. Sin embargo, el escenario legal que tiene actualmente el Distrito Federal, representa mayores riesgos mantenerlo, que seguir profundizando en su modificación. Desde el punto de vista académico, el presente Capítulo pretende hacer una serie de evaluaciones y propuestas, puesto que según Brinton, intelectualmente no se puede estar satisfecho con las cosas, a riesgo de dejar de ser precisamente intelectual.¹³⁰³

Lief Carter sostiene que “el pluralismo complica por cierto el proceso de legitimar valores normativos de la comunidad”,¹³⁰⁴ pero que sus condicionantes obligan a la construcción de elementos de mayor complejidad para que sus realizaciones consigan convicción social.

El pluralismo político debe enraizarse en nuestras instituciones jurídicas para crear una nueva noción de la llamada “*governance*”, que alude a la capacidad de gobernar. La gobernabilidad hasta ahora se entendía en México como sinónimo de estabilidad, paz social, prestación de servicios más o menos eficaces y eficientes. Pero las nuevas condiciones ideológicas contemporáneas exigen además participación ciudadana, intensificación de todas las relaciones humanas, equilibrio entre la sociedad y el entorno biológico; y en general, una legitimidad proveniente del desenvolvimiento democrático, es decir, se precisa de una *gobernabilidad democrática*, que Ziccardi, parafraseando a Norbert Lechner, la define como “las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política”.¹³⁰⁵

La Ciudad de México no debe detener su paso hasta alcanzar una real y plena autonomía como Entidad Federativa. Por ser asiento de los Poderes Generales de la Nación, no puede ser tratada simplistamente como un Estado

¹³⁰² FUENTES, Carlos. *La Región más Transparente*. Colección Popular. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 69.

¹³⁰³ BRINTON, Crane. *Anatomía de la Revolución*. 2ª Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 52.

¹³⁰⁴ CARTER, Lief H. *Derecho Constitucional Contemporáneo*. La Suprema Corte y el Arte de la Política Abeedo-Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1985, p. 176.

¹³⁰⁵ ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. Miguel Angel Porrúa. 1ª Ed, México, 1998, p. 21 y 22.

más. Es una Entidad *sui generis*, pero sus necesidades características obligan a que la Federación le otorgue mayores competencias para regir su proceso político interno y la fórmula jurídica se llama autonomía.

Algunos tratadistas internacionales del Federalismo,¹³⁰⁶ critican que la Constitución Política Mexicana le otorgue a sus Estados miembros soberanía, bajo la premisa de que dicho valor es único e indivisible. Este argumento ha sido largamente debatido durante los Congresos Constituyentes, pero ha subsistido debido al profundo significado que históricamente tiene para el País, después de décadas de lucha entre centralismo-federalismo. Sin embargo, técnicamente debemos de aceptar que lo que las Entidades Federales ejercen realmente es autonomía y que la soberanía, efectivamente es potestad exclusiva del Estado Mexicano. Luego entonces, para evitar entrar en conflictos doctrinales más complejos y así dilucidar la viabilidad y factibilidad, así como la coexistencia de dos ámbitos soberanos, el objeto final que debemos perseguir para la Ciudad de México, es su autonomía.

Aunque se esté de acuerdo con la hipótesis de que “en los regímenes democráticos el rasgo esencial es la incertidumbre, –la democracia no puede garantizar los intereses de nadie–”,¹³⁰⁷ en lo personal sostengo que las garantías de la autonomía de la Ciudad de México, se deben enmarcar constitucionalmente, para que además de su legitimidad, se cumpla con la formulación weberiana de que en un Estado democrático, aquella se obtiene en el cumplimiento de la legalidad.

El paso más importante que se tiene que dar, es el otorgamiento constitucional al órgano legislativo del D.F., que es la Asamblea Legislativa, de la facultad de poder reformar por sí misma, el Estatuto de Gobierno de la Ciudad, ajustando y precisando algunas competencias que deben normar a futuro las relaciones de la Federación–D.F., pero retirando la innecesaria e injustificada tutela del Congreso General, sobre una Entidad Federativa tan importante, en los términos que más adelante en este Capítulo iremos desarrollando.

Proporcionar seguridad y certeza jurídica,¹³⁰⁸ a las relaciones entre la Ciudad de México y la Federación, será un contribuyente importante en el

¹³⁰⁶ Ver QUIROGA, Javier Humberto. *Las Constituciones Latinoamericanas*. Tomo I, UNAM p. 103.

¹³⁰⁷ CARDENAS GRACIA, Jaime F. *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 158. UNAM, 1994, p. 32 y 33.

¹³⁰⁸ Según el autor Jaime Brufau, “la certeza jurídica quiere decir que el ciudadano tiene conciencia de que puede ejercer sus derechos y de que éstos serán respetados y efectivos, porque hay un poder social legítimo y eficaz que garantiza lo que está establecido por el ordenamiento jurídico.

nuevo federalismo mexicano. Perfeccionar un *minimum* de orden, eficacia y seguridad al marco de cooperación interestatal es una necesidad ineludible. Contar con un ordenamiento jurídico que describa claramente la distribución de competencias; un buen sistema de vigilancia y de solución eficaz de conflictos; una adecuada organización administrativa que diseñe órganos de gobierno capitalinos más evolucionados; una descentralización interna de carácter local con un ingrediente superior de participación ciudadana, generará convicción social y se estará en la ruta de volver a encontrar un sentimiento de pertenencia sociológica mayormente elevado y un rostro más humano para la metrópoli.

La conceptualización constitucional de la plena autonomía de la Ciudad de México, debe ser la regla de acuerdo entre dos órganos coexistentes y cooperativos, que sustituya a la fuerza del poder centralizador. Su avance y perfeccionamiento impulsará el ciclo evolutivo del nuevo federalismo y su freno puede significar no sólo involuciones, sino que la falta de bases estables, puede dar origen a riesgos de conflictos internos.

8.1 ELEMENTOS QUE HAN AFECTADO EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO COMO ENTIDAD FEDERATIVA.

8.1.1 LA INADECUADA PLANEACIÓN DE ESTRATEGIAS PARA PRIORIZAR LOS PROBLEMAS DE LA CIUDAD.

El primer Gobierno electo en la historia de la Ciudad tomó posesión cinco meses después de los comicios. El lapso de tiempo que legalmente separaba ambos eventos, —que parecía excesivo—, resultó apenas suficiente para que los integrantes del nuevo gabinete recibieran de una Comisión especial que por instrucciones del Regente Oscar Espinosa, encabezó el

La certeza jurídica incluye:

a) El conocimiento y la convicción de que tanto los derechos humanos fundamentales como los contenidos ordenamiento jurídico positivo serán reconocidos y de que existirá un equilibrio armónico entre la estabilidad y cambio acompañándose una y otro a los cambios sociales.

b) El conocimiento y la convicción de que tanto el ejercicio de los derechos naturales como el de los derechos contenidos en el ordenamiento jurídico positivo será siempre respetado y tutelado en el seno del grupo. " BRUFAU PRATS, Jaime. *Teoría Fundamental del derecho*. Tecnos, S.A. 4ª Ed Impreso en España, 1990, p. 255 y 256.

Secretario General de Gobierno saliente, Jesús Salazar Toledano, los pormenores de la compleja situación de la metrópoli.

El gobierno cardenista recibía la Ciudad con una organización administrativa centralizada y en muchos rubros ineficiente, pero en condiciones de gobernabilidad superiores a como la había recibido el Regente Espinosa de manos de la anterior administración en diciembre de 1994, cuando se dilataron meses, muchas negociaciones y múltiples esfuerzos por despejar al Zócalo y algunos otros edificios delegacionales de tomas y plantones de parte de organizaciones, principalmente de izquierda.

La Ciudad cambiaba de status después de casi setenta años y lo hacía otra vez arrastrando muchos rezagos. Cuando se transformó en Departamento Administrativo, lo hizo sin que mediara planeación alguna y la improvisación inicial fue norma constante durante décadas. “El aumento en las demandas de servicios y el rezago en la higienización de las colonias populares fueron la herencia para el nuevo Departamento del D.F. creado en 1929”.¹³⁰⁹

A pesar de ser una demanda partidaria añeja la conversión de la condición jurídica de la capital en una entidad federativa, la verdad sea dicha, los trabajos preparatorios que desde 1993 se discutieron, nunca priorizaron como algo básico la concertación de una reforma administrativa, así que el Distrito Federal se entregaba a manos del ganador de los comicios, con rezagos muy antiguos y con un marco legal para operar todavía con grandes indefiniciones.

Ello obligaba a la concertación y a imprimir negociación y talento de parte del gobierno federal y de la nueva representación política local para evitar la paralización de la gran ciudad. Los analistas políticos coincidieron en opinar que sin colaboración de ambos frentes de distinto partido y filiación, las decisiones y labores de los diversos niveles de gobierno, se verían obstaculizados. “Este fenómeno de cohabitación y colaboración, de pactos y arreglos políticos, de reformas institucionales, va a cambiar totalmente nuestra perspectiva de la política; el sistema de partido hegemónico, el sistema presidencialista fuerte, va a ser sustituido por un sistema de partidos compartido, por un presidencialismo acotado. El sistema político cambiará radicalmente”.¹³¹⁰

¹³⁰⁹ CRUZ RODRIGUEZ, María Soledad. *México, D.F.: Colonias y política urbana (1920-30)*. Revista “Ciudades” Núm. 13. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 4, enero-marzo de 1993, p. 46 y 51.

¹³¹⁰ ENTREVISTA: CARDENAS GRACIA, Jaime, Dr. *La Sociedad manifestó su deseo porque se establezca otro esquema político*. Revista “Ciudad” Núm. 3, I.F.E., Julio de 1997, p. 38 y 39.

El reto en diciembre de 1997 lo constituía ahora, —como nunca—, que la vida capitalina continuara con la mayor normalidad posible y en no transformar la contienda comicial en un proceso de confrontación creciente que amenazara la unidad social, “pues sin ésta el mismo proceso electoral carece de sentido”.¹³¹¹

El proyecto político de Ernesto Zedillo de redimensionar al Presidencialismo, —y desconcentrar facultades que convirtieron a esa institución en el eje del sistema, pero de manera tal que disminuyó excesivamente los contrapesos de los otros poderes y de la sociedad misma—, se materializaba en el hecho de que ya no nombrará libremente al gobernante de la metrópoli, lo cual era una circunstancia largamente demandada por la opinión pública, pues se argumentaba que los habitantes del D.F. eran ciudadanos de segunda.¹³¹²

El primer Jefe de Gobierno comenzó su mandato con muchas mayores facultades que los anteriores Regentes, pues además de su independencia con el Poder Ejecutivo y de tener asignadas facultades jurídicas expresas; el Procurador de Justicia dependía de él y ya no era más un compañero de Gabinete; tenía una Asamblea Legislativa con amplia y cómoda mayoría partidista; de acuerdo con las últimas encuestas contaba con un apoyo social muy fuerte y no hubieron acuerdos partidarios para incorporar a su equipo de trabajo a ningún integrante de otra opción electoral.¹³¹³

No obstante, el Presidente Zedillo acordó con Cuauhtémoc Cárdenas no hacer uso de la facultad de nombrar al Secretario de Seguridad Pública y concedérsela al Jefe de Gobierno, lo cual unos interpretaron como un acuerdo de civilidad y otros atacaron argumentando que se trataba de una hábil maniobra presidencial para comprometer plenamente a Cárdenas, frente a la incontrolable situación de inseguridad que azotaba a la ciudad.

La asistencia de Zedillo a la toma de posesión del Jefe de Gobierno confirmó la determinación de ambos de colaborar en principio a llevar una cohabitación racional. Sin embargo, los problemas obviamente comenzaron desde el inicio mismo del período de gobierno.

¹³¹¹ CASTELAZO, José R. *Elecciones 1988 ¿Qué pasó?*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Diana, S.A. México, 1988, p. 47 y 48.

¹³¹² KRIEGER, Emilio. Revista Coyuntura No. 39, Agosto, 1993. Tema “*El verdadero problema del Distrito Federal*”, p. 9.

¹³¹³ Conviene recordar que en el equipo de trabajo de Oscar Espinosa se incrustaron a dos destacados militantes panistas, una en la delegación Benito Juárez y el segundo nada menos que como Contralor Interno; y a otro de origen perredista la Delegación en Tláhuac y que luego fue Procurador Social.

El anuncio de los integrantes del gabinete cardenista no correspondió al nivel de las expectativas políticas que se esperaban y la conformación de los equipos de trabajo en las Secretarías, Dependencias y Delegaciones, respondió mayormente al pago de compromisos y cuotas de grupos perredistas, que a la búsqueda de un perfil predeterminado o a la confianza del servidor superior, produciéndose fenómenos de falta de coordinación y de rivalidades internas por las disputas de poder.

Los cambios de personal identificado con el gobierno anterior se cuentan por cientos,¹³¹⁴ lo cual rompió la idea de un servicio civil y la continuidad administrativa requerida en un cambio tan trascendente y la promesa de gobernar para todos se hizo un tanto al margen, lo que motivó las previsibles reacciones del P.R.I.

La alternancia en el poder requiere de mayor madurez política de todas las partes. Emilio Rabasa describía que el hombre investido de la dignidad que la elección ciudadana mayoritaria le confiere, indefectiblemente debe de transformarse, “se desprende de las pasiones comunes, se inspira en la justicia, olvida o desde el principio ignora quiénes le dieron su voto y quiénes se lo rehusaron, y con sólo el cumplimiento del deber y la subordinación de sus actos a las leyes, llena el más amplio programa del deber y la subordinación de sus actos a las leyes, llena el más amplio programa del bien en el gobierno y de la equidad en la administración. Así tiene que ser; pero si así no fuere, si por un error bien remoto de los electores el designado de la mayoría defraudare la confianza pública, la fuerza de la opinión o la acción de la ley puesta en el ejercicio, le arrojarán del puesto para reemplazarlo por otro más digno. Lejos de ser fácil y sencillo, el acto electoral es el lapso más difícil de los pueblos regidos por un sistema más o menos democrático o que a ese régimen aspiran”.¹³¹⁵

La oposición panista, –anticipándose al enfrentamiento entre las otras dos grandes opciones partidarias–, no aceptó negociar con el gobierno perredista el que militantes suyos participaran en el gobierno y se puso a buen recaudo expectante de la confrontación por venir. La evidente falta de experiencia priísta para actuar como oposición y la firme decisión de su dirigente capitalino Manuel Aguilera de evitar cualquier confrontación para

¹³¹⁴ El dirigente del P.R.I. en la capital, en un discurso pronunciado el 15 de enero de 1999, estimó que los cambios de personal en todos los niveles dentro del gobierno del D.F. con motivo del cambio, ascienden a 40,000 ingresos nuevos.

¹³¹⁵ RABASA, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. 7ª Ed. Porrúa, S.A., México, 1990, p. 117, 118 y 121.

dejarle al gobierno entrante demostrar su inexperiencia, dieron oportunidad de arranque al accionar de Cárdenas y su equipo.

A pesar de ello, el trabajo legislativo no correspondió a las necesidades enormes de talento que la Ciudad requería para el inicio de su nueva etapa de vida. La fracción partidista dominante se integró con diputados de escasa o nula experiencia y capacidad, pues lo extraordinario de los resultados abrumadoramente favorables al P.R.D., sorprendieron incluso al Partido mismo, pues sus mejores cartas se quedaron en las listas de representación proporcional impedidas de participar como resultado de tantos distritos locales ganados, llegando al extremo de designar como líder de la mayoría, al joven Martín Batres, quien era su primera oportunidad como legislador y además tenía inconclusos sus estudios de la licenciatura en Derecho.

Las representaciones camerales priísta y panista, por otra parte, estuvieron en manos del propio Manuel Aguilera Gómez y de Miguel Hernández Labastida, –ambos con experiencia legislativa y política mucho más rica–, circunstancias que dificultaron la conducción de los trabajos legislativos y la concreción de consensos. No obstante que los diputados priístas capitalinos tenían frente a sí una circunstancia inédita, pues nunca habían sido de oposición y sus anteriores experiencias legislativas habían actuado más bien como legitimadores de decisiones gubernativas,¹³¹⁶ no les costó tanto trabajo confrontarse en la crítica parlamentaria, frente a la mayor incapacidad e inexperiencia de sus pares perredistas.

El inicio del primer gobierno electo, estuvo seguido con el interés expectante de la ciudadanía, frente a la trascendencia del hecho de la ascensión de un gobierno de oposición al viejo edificio del Ayuntamiento de la Ciudad, –al que trasladó sus oficinas Cárdenas, abandonando aquél en que operaron los antiguos Regentes–, en la espera del cumplimiento de una larga lista de promesas de campaña que entusiasta, pero irresponsablemente, se profirieron.

La esperanza de que la alternancia política y la competencia partidaria contribuyera a la mejoría del desempeño de los asuntos burocráticos y la prestación de servicios públicos, ahora en manos de un gobierno local, se convirtió en la prioridad. Era la oportunidad para poner en práctica lo que

¹³¹⁶ ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad Capital*. Miguel Angel Porrúa. 1ª Ed, México, 1998, p. 161.

destacados activistas del partido triunfador declararon tiempo antes: “Ahora debemos pasar de la credibilidad política a la eficacia política”.¹³¹⁷

La Ciudad perdió una oportunidad de oro para impulsarse como nueva Entidad frente a la falta de capacidad técnica, política y administrativa de muchos de los colaboradores del nuevo gobierno. El Jefe de Gobierno aprovechó que legalmente le correspondía designar a todos los servidores públicos en la órbita territorial y desperdició la oportunidad de corregir lo que su Partido tanto criticó: designar e imponer funcionarios ajenos en su inmensa mayoría a las demarcaciones delegacionales.

A su vez, los Delegados no tuvieron la facultad de nombrar a sus colaboradores directos, los cuales se escogieron con criterios ajenos a las necesidades administrativas y conocimiento de la región a su cargo, creándose verdaderos órganos disímbolos y descoordinados. El cambio administrativo que debía ir implícito con la instauración del gobierno electo democrático, “no observó el carácter de la ciudad como capital de la República, que la hace cualitativamente diferente de otras regiones metropolitanas en el país”.¹³¹⁸

La opinión pública, al percatarse de los primeros problemas que motivaron renuncias y cese de funcionarios casi de manera inmediata, se preguntó, –como lo hizo a su vez Crane Brinton–, “la desorganización del gobierno ¿tiene su contrapartida en la organización de sus opositores?”.¹³¹⁹

Es decir, ¿los problemas del recién iniciado gobierno, son producto realmente de su inexperiencia, o bien, son resultado de las ineficiencias y corrupción heredada o de las maniobras para ponerle obstáculos a los nuevos funcionarios?

La respuesta es difícil, ya que es obvio que muchas cosas iban mal, pues ello motivó el voto de castigo en contra del Partido oficial y que se arrastraban muchas inercias y lo tenían en cuenta los nuevos gobernantes, pero a mi juicio, el gobierno federal apoyó inicialmente al gobierno cardenista y el P.R.I. fue francamente neutralizado desde el mismo aparato gubernamental al desproveerlo prácticamente de recursos financieros, y si se desea ser imparcial, se debe reconocer que la cantidad de marchas y plantones que las

¹³¹⁷ RAMÍREZ CUELLAR, Héctor, citado en el libro de Mario Bassols R. y Rocío Corona Martínez. *Entre la sociedad y el gobierno: la ARDF*. Revista “Posición”. UGPM, Núm. 6/7, Segunda Epoca, México, 1998, p. 59.

¹³¹⁸ MARTINEZ ASSAD, Carlos. Prólogo del libro de ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y participación Ciudadana en la ciudad capital*. Miguel Angel Porrúa. 1ª Ed, México, 1998, p. 12.

¹³¹⁹ BRINTON, Crane. *Anatomía de la Revolución*. 2ª ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1985, p. 48.

organizaciones perredistas enfilaron en contra de las últimas dos administraciones de las Regencias, son infinitamente superiores a las que han presionado y ha tenido que padecer el actual gobierno.

Se carecía de reforma administrativa previa, y a pesar del enorme reto, tampoco el gobierno inicial consideró prioritario llevarla a cabo. Se pasó a la etapa de ser una Entidad federativa casi plena, pero con la estructura heredada de una organización concentradora del poder que fue el antiguo D.D.F.

Se ha desdeñado la circunstancia de que “la administración, por muchos trastornos que padezca, es el mejor cemento para unir partidos y políticas aparentemente incompatibles”,¹³²⁰ y que el gobernante debe ser la suma del político y del administrador, indispensable para una realidad tan compleja como la Ciudad de México. Ha hecho falta la convicción para lograr una invertebración eficiente de unidades orgánicas, normas, grupos e individuos, que conjuntamente resuelvan las necesidades de millones de habitantes, con nuevos criterios modernos de gobierno local.

En materia de recursos humanos, las reformas implantadas y las nuevas exigencias locales, hacen indispensable un cambio de mentalidad administrativa, para modificar la actitud y disposición del trabajo en todos los niveles de organización del personal, para estar a la altura de la realidad capitalina, puesto que los anteriores intentos no pudieron lograr avances notables.¹³²¹

La descentralización fue prácticamente detenida y hasta revertida en algunos casos, como se verá más adelante, cuando la verdadera esencia de un gobierno local es precisamente acercar el gobierno a la ciudadanía, al igual que la simplificación, desregulación y clarificación de los procedimientos globales.

No se rediseñaron procesos claves para responder a las expectativas de cambio con eficacia, —pero también con eficiencia y responsabilidad—, ni siquiera con los problemas que estratégicamente debieron atacarse como la seguridad pública, el suministro de agua, o la contaminación, para “corregir

¹³²⁰ NIETO, Alejandro. *La nueva organización del desgobierno*. Ariel 1ª Ed, Barcelona, España, 1996, p. 31, 32, 39, 42 y 51.

¹³²¹ Control Gubernamental. Año IV, Núm. 8, Junio 1996, México. *Programa de calidad y excelencia del Departamento del Distrito Federal*, p. 204.

desviaciones y generar instrumentos para evaluar con mayor precisión la asignación de recursos, pero dentro de la racionalidad pública”.¹³²²

Según Ziccardi, “un buen gobierno local” requiere además de lo señalado, de honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda, atención equitativa e incluyente de las demandas ciudadanas y del aliento de la participación ciudadana en el proceso de formalizar las demandas o participar en su solución,¹³²³ para lo cual no se instrumentó programa administrativo o político alguno.

Para ello, se debió hacer uso de las facultades legislativas y las circunstancias políticas favorables, pues ello está dentro del radio constitucional reconocido a la Ciudad, pues “sin un marco previo bien pensado de carácter normativo que regule el actuar gubernativo y defina los objetivos generales, el costo de las decisiones se incrementa, y las medidas escogidas para solucionar los problemas sociales pueden diluirse”.¹³²⁴

Si además se agrega una dosis de contraorganización burocrática,¹³²⁵ que obviamente surgió como reacción al cambio que alterara las complejas redes de intereses y ante la falta de una reforma administrativa real, se logró distorsionar o paralizar muchas actividades, para presentar una imagen de “desgobierno”.¹³²⁶

No se sentaron las bases para regular la contención del crecimiento de la mancha urbana ni para la defensa de las zonas agrícolas, forestales y de reserva natural, que fue siempre una demanda señalada del perredismo como oposición,¹³²⁷ por lo cual se intensificaron las invasiones; se evitó comprometerse con las obras macro para la resolución del problema de la falta de abastecimiento de agua,¹³²⁸ puesto que la falta de apoyo para la continuación del ritmo de construcción del Acuaférico, contribuye a la sobreexplotación de

¹³²² ORDOÑEZ BARBA, Gerardo M. y ALEGRIA O., Tito. *Los servicios públicos en la encrucijada*. Revista Ciudades Núm. 11. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 3, julio-septiembre de 1991, p. 2 y 8.

¹³²³ ZICCARDI, Alicia, Op. cit. p. 33-36.

¹³²⁴ CARDENAS GRACIA, Jaime F. *Transición política y reforma constitucional en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 158, UNAM, 1994, p. 153.

¹³²⁵ La contraorganización no fue confrontada institucionalmente por parte del Gobierno Federal, el P.R.I. o sindicatos, sino por los grupos incrustados que defienden sus intereses económicos particulares o los grupos de presión que han conformado del incumplimiento normativo, la fuente de su poder desde hace muchos años.

Prueba de ello es que en un intento fallido del primer Oficial Mayor de inmiscuirse en la vida interna del S.U.T.G.D.F. se paralizó la transmisión de la dirigencia, obligando a la F.S.T.S.E. a tener estatutariamente que intervenir, lo que se realizó sin crearle mayores contratiempos al Gobierno de la Ciudad.

¹³²⁶ NIETO, Alejandro. Op. cit. p. 235.

¹³²⁷ MOCTEZUMA, Pedro y ANAYA, Elizabeth. *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la metrópoli*. Tomo I: Economía y sociedad en la Metrópoli. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco. México, 1997, p. 82.

¹³²⁸ FLORES GUERRERO, Emmanuel. Revista de Administración Pública. Tema “Agua, contaminación, uso y tenencia de la tierra en la zona metropolitana de la ciudad de México”. Num. 1, Año 1994. p. 16 y 17.

los mantos acuíferos, el hundimiento de la ciudad y una serie de desequilibrios ecológicos adicionales, además de prolongar la carestía del preciado líquido en el oriente de la ciudad, principalmente en Iztapalapa, que es la delegación mayormente poblada de la metrópoli.

Frente a la escasez de agua y de mayores recursos para traerla, no se implementó tampoco un programa para incentivar la cultura para su cuidado ni se definieron acciones para combatir las fugas que causan que uno de cada seis litros que se traen a la ciudad, se desperdicie.¹³²⁹

Cuauhtémoc Cárdenas prometió, tanto en reiteradas ofertas durante su campaña, como en su discurso de toma de posesión, que antes de cien días de iniciado su mandato, mejoraría substancialmente la seguridad pública. La creciente comisión de actos delictivos y la incapacidad del gobierno para frenarlo, fue sin duda, una de las principales causas de la pérdida en las elecciones del Partido en el gobierno, a pesar de que se había puesto en marcha un programa sectorial sin precedentes.¹³³⁰

Ante la incompetencia anterior, el gobierno de Óscar Espinosa, optó por encargar el área del manejo de la policía, a militares en activo provenientes de la Secretaría de la Defensa Nacional a partir del 8 de junio de 1996, encabezados por el General Enrique Salgado Cordero, quien después de un diagnóstico de la institución detectó “problemas de corrupción, indisciplina y anarquía administrativa, así como ausencia de control e incumplimiento de los programas de mantenimiento y abastecimiento en instalaciones, vehículos, material y equipo”.¹³³¹

En lo que se advirtió sería temporal, se decidió iniciar una acción de readiestramiento total de la policía, enviando a todos los elementos de cada Delegación al Campo Militar No. 1 a mejorar sus tácticas policiales intensivamente durante dos meses, para concluir en el mediano plazo de 32 meses cuando se hubiese hecho lo propio con las 16 Delegaciones.

Durante el proceso de actualización y depuración, pues se practicaban pruebas que demostraban si algún elemento había dejado de ser apto para la

¹³²⁹ MARTINEZ ASSAD, Carlos. Op. cit. p. 68 y 69.

¹³³⁰ FARAH GEBARA, Mauricio *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM. México, 1997, p. 49.

¹³³¹ SALGADO CORDERO, Enrique. *Problemas Emergentes de la zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C., UNAM, México, 1997, p. 72-75.

tarea, en razón de su edad o estado de salud, se cubrían las temporales ausencias policiales con personal militar para patrullar las calles.

Aunque el experimento dejó buenos resultados en Iztapalapa, por citar un ejemplo, las reacciones internas en la policía, la falta de experiencia en el trato con la población civil, los temores partidarios por la presencia del ejército en las calles capitalinas y el cambio de gobierno, hicieron fracasar el importante experimento, lamentablemente.

La descomposición interna en la policía motivada por la falta de disciplina, malos sueldos, inadecuada protección social de sus integrantes, corrupción, etcétera a mi opinión era posible combatirla con la presencia de una fuerza real como era la de muchos oficiales del ejército que la enfrentaran con rigor, pues es de tal tamaño, que resulta difícil y peligroso para cualquier civil intentarlo.

El enfrentamiento entre policías y militares se suscitó y no se cuidó, terminando en un penoso asunto de asesinatos de personas detenidas en la colonia Buenos Aires, (al parecer ligadas al robo de autopartes) con la consignación de uno de los principales mandos de origen militar, lo que fue aprovechado por algunos de los nuevos gobernantes recién electos, sobre todo aquellos procedentes del movimiento de 1968, para criticar el hecho de que el ejército realizara labores policiales y se interrumpió el programa.

El nuevo gobierno, no presentó en sus primeros quince meses, programa alternativo alguno, en cambio hubo tres Secretarios en el mismo lapso y se decidió descentralizar el mando hacia las Delegaciones, sin que haya mediado instrumento normativo alguno para legalizar el traslado de facultades ni creado los instrumentos administrativos indispensables para su eficaz desempeño, puesto que la mayoría de las Delegaciones no cuentan con una estructura orgánica capacitada y suficiente para tal responsabilidad.

El ambulante se convirtió en otro problema irresoluble en el arranque del gobierno electo. Se heredó un programa iniciado bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobierno anterior, que fracasó por su complejidad y ya que ambicionó además de la regularización del fenómeno su incorporación al régimen fiscal y por los resultados mismos de las elecciones que desincentivaron a los grupos de comerciantes a ajustarse a la normatividad planteada.

Los grupos de ambulantes desobedecieron al gobierno saliente y cuando la nueva administración intentó reactivar el mismo programa normativo, entonces regresaron a buscar apoyo del P.R.I., ahora como partido de oposición, quien obviamente los cobijó. Sin nuevos recursos ni imaginación, el ambulante ha crecido en proporciones preocupantes, no obstante que la respuesta del gobierno ha consistido en la represión reiterada, y “de continuar la tendencia actual, en pocos años del comercio formal en la ciudad de México será rebasado en número de establecimientos por el informal. Ello provoca fuertes enfrentamientos entre ambos”.¹³³²

Datos técnicos revelan que esa actividad enraizada a nuestra idiosincrasia y costumbres, genera el 40 % del producto interno bruto de la ciudad, con lo cual la hacienda local y la federal dejan de percibir importantes recursos por la economía informal que representa y que a pesar de que el desempleo ha ido cediendo a últimas fechas,¹³³³ “de 1988 a 1995 el comercio en vía pública ha crecido en 108.5%, mientras que la población económicamente activa lo ha hecho en 23.25%”.¹³³⁴ La Ciudad espera y requiere cuanto antes de un esfuerzo que reinicie el programa de regularización y control del fenómeno, determinar su padrón real, concertar las vías públicas que deben ser susceptibles de ser utilizadas para este tipo de comercio y cuáles no; cobrar aprovechamientos justos y factibles y que lo que se recaude sirva para destinarlo a la compra de predios que puedan “llevar a la formalidad a estos individuos que realizan ese comercio informal”.¹³³⁵

El último problema a que vamos a referirnos como otro asunto que ha recibido un tratamiento inadecuado, es el de la vivienda, pues constituye adicionalmente un renglón que frenó su avance durante los primeros meses de administración del gobierno electo.

A pesar de que este rubro se convirtió en el que mejores resultados proporcionó a la gestión pública de los grupos afines al ahora gobierno perredista, —a partir de los sismos de 1985—, puesto que además de resolver la

¹³³² MOCTEZUMA, Pedro y ANAYA, Elizabeth. Op. cit. p. 84 y 85.

¹³³³ Mientras en 1988, al dar inicio el sexenio de Carlos Salinas, la tasa promedio de desempleo en el D.F. era de 4.3, para 1997, se calcula llegó al 6.0 y aunque no se han precisado las cifras de 1999, se calcula que ha descendido de manera significativa. BUSTAMANTE LEMUS, Carlos y CASTILLO GARCIA, Moisés. *Problemas emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM, México, 1997, p. 29.

¹³³⁴ BUSTAMANTE LEMUS, Carlos y CASTILLO GARCIA, Moisés. Op. cit. p. 16 y 17.

¹³³⁵ VEGA MEMIJE, Carlos. *Problemas emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM, México, 1997, p. 42-44. De los puntos débiles que determinaron el fracaso del programa iniciado en 1996, estuvo el de carácter económico, puesto que al tasarse las cuotas de aprovechamiento, existían zonas que pagarían más dinero que los locatarios de los mercados públicos, quienes gozaban de espacios bien construidos, agua, electricidad, baños, etcétera

demanda más sentida del sector de la población a la que beneficiaba, les brindó un esquema de organización permanente, al determinarse la posibilidad de construcción de unidades a las promociones completas de cada movimiento, mediante la “estrategia facilitadora” del sector gubernamental, “promovida por el Banco de México y llevada adelante mediante la política programática definida, primeramente por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), posteriormente Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)...”,¹³³⁶ lo que los consolidaba enormemente para proseguir en constante movilización para conseguir otras demandas.

Las ofertas de campaña fueron enormes, pero la realidad determinó que la complejidad del problema impide avanzar sin un programa eficiente. A pesar de que al haber mejorado el empleo pleno, aumentan las posibilidades de crédito de los demandantes, el gobierno no ha podido encontrar un esquema que rescate del “cauce del creciente malestar y de la frustración”,¹³³⁷ a una población que en 1995 se calculaba de por lo menos 45,000 familias que esperaban del gobierno capitalino la oferta de acceso a la vivienda, sin contar con las miles de casas que son insuficientes para albergar a sus ocupantes y presentan problemas de hacinamiento.¹³³⁸ Las metas alcanzadas en este problema son francamente magras.

8.1.2 SUPRESIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ASUNTOS DE GOBIERNO DE LA CIUDAD.

El elemento que mayormente ha afectado el desarrollo político de la Ciudad de México como Entidad Federativa, es sin duda la supresión de la participación ciudadana en los asuntos de gobierno. Resulta inconcebible que un gobierno surgido de la oposición y la lucha por democratizar las estructuras gubernamentales, haya desandado el camino que contribuyó a presionar para su edificación, en cuanto obtuvo el poder.

¹³³⁶ IMAS RUIZ, Víctor Julio. *Problemas emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM, México, 1997, p. 140 y 141.

¹³³⁷ ROMERO APIS, José Elías. *Problemas emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM, México, 1997, p. 61.

¹³³⁸ MARTINEZ ASSAD, Carlos *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, Partidos y Gobierno por el control de la Capital*. Océano de México, S.A. de C.V. 1ª Ed, México, 1996, p. 68. Martínez Assad sostiene que según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), el 45.58% de las viviendas de la ciudad presentan problemas de hacinamiento, lo cual se expresa con mayor frecuencia en la zona centro de la metrópoli, donde el 35% de su población vive en esas condiciones.

Desestimando las tesis de que la participación ciudadana es una “instancia primordial para construir la gobernabilidad democrática”,¹³³⁹ y de que “el ejercicio de un gobierno responsable no puede ejercerse sino de manera incluyente”,¹³⁴⁰ de manera inexplicable, el gobierno recién electo canceló todas las formas de participación directa que la legislación contemplaba.

Nada más cercano a la idea de consolidar un gobierno local, que el incentivar la apertura de diálogo y participación ciudadana para la toma de decisiones de gobierno, como piedra angular en el fortalecimiento de una vida plural y democrática. “La participación encierra la descentralización del poder”.¹³⁴¹

Apenas a unos meses de haber obtenido un triunfo arrollador en los comicios de 1997 para acceder a la Jefatura de Gobierno y una amplia mayoría parlamentaria en la Asamblea, la administración perredista decidió posponer indefinidamente las elecciones vecinales que se deberían celebrar en marzo de 1998 de acuerdo a la legislación correspondiente, bajo el argumento de que por ser un proceso comicial, éste se debería normar en la Ley Electoral local, aún sin iniciarse su elaboración.

Sin la figura del Consejero Ciudadano quienes cesaron sus facultades en septiembre de 1997, las representaciones vecinales eran las únicas formas de participación directa de la ciudadanía en los asuntos de gobierno ante las Delegaciones y un contrapeso relativo a la abrumadora primacía que obtuvo el gobierno producto de las elecciones.

Quizá ante el temor de recibir una representación vecinal menos favorable, debido a que los comicios vecinales eran formalmente apartidistas y ante la carencia de una estructura militante “ciudadanizada”, se prefirió prescindir de esta forma de participación en el corto plazo, para consolidarse como gobierno y dar tiempo y oportunidad para la constitución de una estructura territorial propia y afín.

En cualquiera de los casos, la Ciudad tuvo un retroceso en esta materia, puesto que frente a la inexperiencia y desconocimiento de los problemas de los nuevos funcionarios, no existía una opinión vecinal con facultades legales

¹³³⁹ MARTINEZ ASSAD, Carlos. Prólogo del libro de ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 13.

¹³⁴⁰ COSSIO SEIFER, Alejandro. Revista Examen. Septiembre 1996. p. 58.

¹³⁴¹ DROMI, Roberto. *Ciudad y Municipio*. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, p. 20.

para tratar de impedir la consecución de decisiones arbitrarias en muchos casos.

García Ramírez opina que la cancelación de la participación ciudadana es un sinónimo de autoritarismo, puesto que en la participación reside la democracia,¹³⁴² y constituye un grave error político su demeritación.

El temor al disenso, mantenido dentro de los límites de las reglas del juego, es decir dentro del marco de la ley, no puede ser, según Norberto Bobbio, de carácter destructivo, sino que es necesario. “Una sociedad en la que el disenso no esté permitido es una sociedad muerta o destinada a morir”.¹³⁴³ Mal presagio para una Ciudad que se estrena como entidad federativa.

Si se consideró que democráticamente a la Ciudad le debería bastar con elegir a su Jefe de Gobierno, ello constituyó una decisión errática, pues los Delegados fueron designados bajo los tradicionales métodos, lo que obligaba a democratizar las decisiones propias de un gobierno local, mediante el aliento de la participación ciudadana.¹³⁴⁴

Las formas de participación ciudadana en las que se sustentaban parcialmente las bases de gobernabilidad, que se le heredaron al primer gobierno electo,¹³⁴⁵ eran según la anterior Ley de Participación Ciudadana además de la elección de jefes de manzana, presidentes de Asociación de residentes y Juntas de vecinos, la audiencia pública; la difusión pública, (pues existe la certeza de que “no hay participación sin información”);¹³⁴⁶ la colaboración ciudadana; la consulta vecinal; las quejas y denuncias, así como los recorridos periódicos de los Delegados.¹³⁴⁷

La falta de representación ciudadana y vecinal, constituyó, sin embargo, un grave problema del gobierno cuando se necesitó legitimar alguna decisión política. Ante la carencia de personalidad jurídica de todo grupo de carácter vecinal-ciudadano que la Ciudad padeció a partir de que cesaron las

¹³⁴² GARCIA RAMÍREZ, Sergio. *Participación Ciudadana y Control Social*. Miguel Angel Porrúa, 1ª Ed, México, 1994, p. 78.

¹³⁴³ BOBBIO, Norberto. *Política y Derecho, el futuro de la democracia*. fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 48.

¹³⁴⁴ ZICCARDI, Alicia. *Revista Federalismo y Desarrollo*. Publicación bimestral editada por la Dirección Adjunta de Promoción y Asistencia Técnica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Año 9, Núm. 49. Mayo-junio de 1995, p. 8.

¹³⁴⁵ ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. Op. cit. p. 15.

¹³⁴⁶ ENRIQUEZ MALDONADO, Pablo E. *Primer Congreso Internacional Ciudad de México sobre Política y Estudios Metropolitanos*. 10 al 14 de marzo de 1997. Area 3, p. 8.

¹³⁴⁷ *Ibidem* p. 3 y 4.

asociaciones de residentes a principios de 1998, la administración hizo uso de las mismas formas que utilizó antaño, cuando era oposición.

Para buscar legitimación a un proyecto para reforestar al Zócalo, en julio de 1998, organizó una “jornada de consulta ciudadana”, desprovista de sustento jurídico, “que dio como resultado la participación de 12 mil 401 personas, de las cuales 76.56% aprobaron el proyecto y sólo 22.64% expresó su desacuerdo”.¹³⁴⁸

Otro efecto terrible para la vida de la Ciudad es haber derogado un avance sustantivo que constituía la participación vinculatoria de los vecinos para las modificaciones en los cambios de uso del suelo que se había logrado imponer en la administración de Óscar Espinosa, producto de la presión que ejercieron los Consejos Ciudadanos. En otros países, se considera que la especulación sobre el suelo urbano es ilícita y contraria al interés vecinal y que por eso las representaciones deben de ser consultadas para determinar los usos permitidos y las posibles modificaciones que en el futuro se crean pertinentes, puesto que “la ciudad no es una mercancía, sino un espacio políticamente organizado”.¹³⁴⁹

Si la Ley de la materia es inaceptable o insuficiente, la Asamblea puede modificarla cuando lo desee, pero es indispensable que se cuente con todas las formas de participación ciudadana que la teoría conoce.¹³⁵⁰ La legislación de la materia debe de contemplar tanto la participación ciudadana a nivel territorial como sectorial (taxistas, comerciantes, ambulantes, etcétera).

El Código Electoral para el D.F., publicado oficialmente en la Gaceta el 5 de enero de 1999, limitó la representación vecinal únicamente al nivel de Colonias, desapareciendo los jefes de manzana y las Juntas de Vecinos delegacionales, en lugar de ampliarla o de liberar “a la ciudadanía de trabas para organizarse en la forma que determine”.¹³⁵¹ Hoy resultan totalmente inadmisibles las decisiones unilaterales y autoritarias en la tarea de gobernar.

¹³⁴⁸ SALAZAR, Claudia. Periódico “El Universal” 27 de julio de 1998. p. 1. Al igual como se realizó en 1993 para la consulta respecto a la conveniencia de elegir al gobernante del D.F. y convertir a la entidad en el “Estado 32”, se recurrió de nuevo a este fácil recurso, considerando insuficiente que lo aprobara la mayoría legislativa, puesto que tampoco se quiso recurrir al consenso partidista. La nota periodística relata la falta de rigor técnico de la medida al describir que “la influencia de participantes siempre fue continua e igual votaron niños, jóvenes, adultos y parejas de novios, que familias enteras. En el módulo de consulta, colocado enfrente de la Catedral se formaron largas filas de espera”.

¹³⁴⁹ DROMI, Roberto. Op. cit. p. 103-106.

¹³⁵⁰ Ziccardi distingue distintos tipos de participación ciudadana como sigue: Participación institucionalizada; Participación no institucionalizada; Participación autónoma; Participación clientelística; y Participación incluyente o equitativa.

¹³⁵¹ REBORA TOGNO, Alberto. Marco Jurídico Instrumental. *Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Metrópoli*. Tomo I. Economía y Sociedad en la Metrópoli. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco, México, 1997, p. 219 y 220.

La Ciudad requiere de la creación de un seno donde se adopten programas gubernativos en un proceso integrador de las voluntades e intereses de todo tipo.¹³⁵²

La propuesta inicial para restituir a la representación vecinal contemplaba elecciones en marzo de 1999, e iniciar funciones en abril,¹³⁵³ pero el Código aprobado, envió los comicios hasta julio, lo que significa que prácticamente se gobernó esta ciudad, por parte de la administración electa, durante dos años sin contrapeso político vecinal alguno.

8.1.3 DESESTIMACIÓN DEL CONSENSO POLÍTICO PARA IMPULSAR EL AVANCE DE NUEVAS REFORMAS.

Inevitablemente, la circunstancia de que la Ciudad de México es el asiento de los poderes federales, centro político del país, sede de los Partidos Políticos nacionales y el sitio en que se discuten los asuntos torales de la nación, los problemas locales se ven afectados por las influencias de la problemática general de la Unión. Si a eso agregamos que el Jefe de Gobierno nunca dejó de lado su papel de líder moral de su Partido y candidato único y permanente a la Presidencia, se puede sostener que la confirmación del proceso de reformas se hizo de lado para priorizar otras condicionantes.

No resulta difícil de entender, pero por una parte el nuevo gobierno no tenía prisa por impulsar mayores cambios ante los resultados electorales tan favorables que le constituyeron riesgos excesivos y por el lado de los demás partidos, tampoco existían banderas mejores, que criticar los tropiezos de la administración entrante.

Los años como oposición parecieron no dejar experiencias al P.R.D., quien se transformó una vez instalado en la conducción política de la capital y adoptó prácticas parlamentarias que otrora criticó acremente. La inexperiencia legislativa en la conducción de la Asamblea; las divisiones internas, el bajo perfil político de la fracción y la falta de cohesión de sus diputados; el

¹³⁵² El autor español, Alejandro Nieto califica como la característica esencial de un sistema moderno, precisamente a la participación ciudadana, entendida no como un proceso de simple consulta sino como de "con-decisión", puesto que los participantes lo hacen de manera formal. NIETO, Alejandro, *La nueva organización del desgobierno*. Ariel 1ª Ed, Barcelona, España, 1996, p. 79 y 80.

¹³⁵³ GONZÁLEZ, Cecilia. Diario "El Reforma", Sección Ciudad y Metrópoli, noviembre 6 de 1998, p. 6-B.

desinterés de Cárdenas en prestar asesoría política a sus representantes populares; la carencia de actores con formación de estadista dentro de los puestos de primera responsabilidad política en el Gabinete local, entre otros factores, son causas del fracaso legislativo de los primeros meses de gobierno electo.

La mayoría abrumadora en la configuración de la Asamblea, dañó gravemente el avance político de la Ciudad, pues además de no brindar un contrapeso al órgano ejecutivo, desdeñó la necesidad y conveniencia de la búsqueda del consenso partidista. Craso error de ubicación política, puesto que en lugar de entenderse como gobierno de transición y promover la radicalización de las reformas jurídicas para la consolidación de la metrópoli en entidad federativa, se asumió como ente de poder consolidado con el apoyo de un voto volátil y cambiante como el de la ciudadanía capitalina.

Olvidando que las facultades legales de la entidad dependen todavía en gran escala del Congreso, o quizás ante el hecho también inédito de que la composición de la Cámara de Diputados, no era controlado por una mayoría absoluta del P.R.I., —como no había pasado en casi setenta años—, se dejó en segundo plano el hecho de que el Partido en el poder mantenía una presencia suficiente en el Senado, desde donde podía frenar cualquier asunto que no estuviese debidamente negociado o cobrar una actitud de fuerza cometida en el seno del órgano legislativo del D.F.

Para crear un nuevo institucionalismo, sostiene Jaime Cárdenas, resulta indispensable confirmar el papel relevante de algo que los abogados saben bien, pero que otros científicos sociales por mucho tiempo han puesto en cuestión: “el valor político de lo jurídico”,¹³⁵⁴ y en la nueva etapa de la Ciudad de México, parece haberse dejado como asunto secundario.

Distraído Cárdenas en lograr cohesión entre la gran variedad de grupos que componían su base de apoyo y cumplir las grandes expectativas que generó, ha desaprovechado la magnífica oportunidad de consolidar el proyecto capitalino que su Partido enarbó mucho tiempo, pasando más tiempo en su campaña personal y en la fijación de lo que Alonso Lujambio denomina como su “destino patrio de derrotar al régimen de partido de Estado”.¹³⁵⁵

¹³⁵⁴ CARDENAS GRACIA, Jaime F. Op. cit. p. 148.

¹³⁵⁵ LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1ª Ed, México, 1996, p. 123.

El resultado es la pobre producción legislativa de parte de una Asamblea que tenía una cómoda situación para convocar a consensos partidarios, aunque estos han operado, pero en contra de cualquier intento de legislar del P.R.D. Pedro Moctezuma, activista político de izquierda, recomendaba cuando la Ciudad era conducida por las administraciones designadas, que se debía “buscar consensos amplios ante un problema multifacético y complejo que requiere la participación política de todas las entidades dispuestas a aportar al proceso”.¹³⁵⁶ Lucía Álvarez, por su parte, refería que el cambio político se debería conducir mediante procesos de interacción complejos y la creación de consensos democráticos y la articulación de intereses que permitan modificar las estructuras.¹³⁵⁷

Ha hecho falta visión estadista para promover el cambio y crear nuevas instituciones. Asumirse como dirigente de un Partido más que como Jefe del gobierno, en una etapa histórica como la que se vive, después de decenas de años en que no se elegía el gobierno local en la capital, es a mi manera de ver, una forma corta de miras. Es cierto que cualquier militante de un Partido Político cuando ingresa a él, “se desprende, como es lógico, de una buena parte de sus poderes de gestión”,¹³⁵⁸ pero Cuauhtémoc Cárdenas tuvo la fuerza política para lograr imponer un estilo de gobierno que respondiera a los retos que la circunstancia le reclamaba.

Indefectiblemente, la reforma política tenía que pasar por el P.R.I.,¹³⁵⁹ en su condición de Partido aún dominante a nivel nacional, pero las previsiones electorales del gobierno perredista prefirieron evitar el consenso en los asuntos locales, buscando legitimarse como oposición recalcitrante en el espectro nacional. La posición perredista en contra de la política económica, la autorización de los presupuestos, el FOBAPROA, etcétera, lógicamente repercutieron en una cerrazón en la búsqueda de acuerdos políticos domésticos. Y quien pagó el costo, fue la Ciudad.

En su nueva condición ahora de Partido en el gobierno, el P.R.D. se sustituyó en el papel de demostrar indisposición a continuar la reforma política negociada, –aunque sí buscó imponer su propia visión, la cual no fue

¹³⁵⁶ MOCTEZUMA, Pedro, y ANAYA, Elizabeth. Op. cit. p. 136.

¹³⁵⁷ DURAND PONTE, Víctor Manuel. *Participación y democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Ed, Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997, p. 87.

¹³⁵⁸ DE VEGA, Agustín S. *Notas para un estudio del derecho de partidos. Legislación básica, bases, legislación y ejecución AA.UU. El funcionamiento del estado Autonómico*, M.A.P., Madrid, España, 1996. P. 322.

¹³⁵⁹ LÓPEZ MORENO, Javier, *La Reforma Política en México*. Ediciones del Centro de Documentación Política, A.C., 1ª Ed, México, 1979, p. 8.

secundada por ninguna otra opción partidaria importante—, frente al temor de perder el control político de la entidad,¹³⁶⁰ y el resultado fue la parálisis legislativa ó la aprobación de leyes mediante el proceso del “mayoriteo”, tan criticado en otras épocas.

Por citar un ejemplo, las facultades constitucionales concedidas a la Asamblea capitalina para legislar en materia penal y civil para el Distrito Federal, entraron en vigor el 1º de enero de 1999.¹³⁶¹ La oportunidad de establecer los Códigos correspondientes y romper la tradición añeja de estar empatados al ámbito federal, no se cumplió y meses después, aún no está a discusión parlamentaria un proyecto definido.

Otro aspecto lo constituye el tema de la “ciudadanización”, que se izó como bandera por los intelectuales orgánicos para la nueva conformación de los órganos electorales,¹³⁶² y que ahora se desdeña para la creación institucional de un sistema mixto de participación ciudadana.

El Código Electoral para el D.F., es sin duda el mejor ejemplo del estilo legislativo adoptado en la primera etapa de la Ciudad de México como entidad federativa. Con la oposición del P.R.I. pero con el apoyo de las demás fuerzas partidarias, el 15 de diciembre de 1998, se aprobó con 53 votos a favor y 11 en contra, la primera ley en materia electoral en el ámbito local, que prevé la constitución de los órganos locales responsables,¹³⁶³ para dejar de tener dependencia de los organismos electorales federales, a que aludía el maestro Héctor Fix Zamudio respecto del carácter especial para el D.F. que antes se presentaba.¹³⁶⁴

El Código Electoral generó una confrontación política debido a la disminución de entre un 15 a un 20% las prerrogativas a los Partidos —que dolió mucho a la nueva condición opositora del P.R.I.—, a la aprobación legal de la figura de coaliciones y candidaturas comunes que afecta básicamente al mismo instituto político, pero sobre todo, por la creación de Concejos de Gobierno en lugar de las Delegaciones Políticas, figura similar a la de los cabildos municipales.

¹³⁶⁰ NAVA, Telésforo. *La democracia siempre negada*. Revista Ciudades Núm. 30. Centro de Investigaciones y estudios superiores en Antropología Social. Año 8, abril-junio de 1996, p. 23 y 29.

¹³⁶¹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Cuadernos Constitucionales México. Centroamérica. La Reforma Política de 1996 en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1ª. Ed. México, 1997, p. 257.

¹³⁶² MARTINEZ ASSAD, Carlos. Op. cit. p. 215-221.

¹³⁶³ GRAJEDA, Ella y SALAZAR, Claudia. Sección Nuestra Ciudad, Diario “El Universal”. Miércoles 16 de diciembre de 1998.

¹³⁶⁴ FIX ZAMUDIO, Héctor y COSSIO DIAZ, José Ramón. *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*. Fondo de cultura Económica. 1ª Ed, México, 1996, p. 273 y 274.

El artículo 10o. del Código, determina que la titularidad de dichos órganos político-administrativos, estarán a cargo de un Concejal Ejecutivo y un Concejal Adjunto, electos por mayoría simple, en voto universal, secreto y directo, cada tres años y, además, por el método de representación proporcional, de 17 a 25 Concejales adicionales, según las características demográficas de la demarcación.¹³⁶⁵

La diputación priísta argumentó que un Código sustantivo, técnicamente no podía crear las figuras legales a ser electas y que la Asamblea carecía de facultades para este fin, puesto que era potestad del Congreso, ya que la materia debía estar regulada en el Estatuto de Gobierno. Además de votar en contra, interpuso recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte y se cerró para una posible negociación con el fin de concluir la configuración de los órganos, ya que el Código Electoral no determina como operarían administrativamente dichos cuerpos colegiados para proveer los servicios profesionales de carácter jurídico, de obras y servicios y administrativos, en general.

El Instituto Electoral y el Tribunal, se conforman de manera similar a los federales y se estableció al 4 de julio de 1999 como fecha para la celebración de los comicios vecinales que se pospusieron desde un año antes.¹³⁶⁶

En período extraordinario convocado ex-profeso,¹³⁶⁷ por exigencia reglamentaria se consensaron entre todas las fuerzas políticas los nombramientos de Consejeros y Magistrados para los órganos respectivos,¹³⁶⁸ pero simultáneamente surgió otra controversia.

Durante los mismos trabajos extraordinarios de la Asamblea Legislativa, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública aprobó un dictamen con el apoyo exclusivo del Partido del Trabajo y la oposición esta vez del resto de los Partidos de oposición, que en su articulado cambia la figura del Contador Mayor como autoridad máxima del órgano fiscalizador, por un órgano colegiado de tres integrantes, no obstante que la persona que detentaba el cargo fue electa por un período de ocho años con carácter de inamovible, con el fin de darle completa independencia y evitar las posibles manipulaciones

¹³⁶⁵ Código Electoral del D.F. Gaceta Oficial del D.F. Organismo de Gobierno del Distrito Federal. Administración Pública del D.F. Novena Época. No. 1, México 5 de enero de 1999, p. 2-10, 17 y 20.

¹³⁶⁶ GRAJEDA, Ella y RUIZ, Angeles. Diario "el Universal". 8 de enero de 1999, p. 1 y 4.

¹³⁶⁷ Convocatoria a Período de sesiones Extraordinarias. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura. Diario "El Reforma" p. 6A, sábado 9 de enero de 1999.

¹³⁶⁸ *Ibidem* P. 6A.

por cambios de administración, y solamente llevaba tres años al frente del cargo.¹³⁶⁹

El dictamen fue votado sin buscar consenso con alguno de los Partidos más representativos en la integración cameral, y el 14 de enero, el Partido de Acción Nacional publicó un desplegado criticando a la Ley y descalificando el argumento de que la intención de la misma era que la nueva disposición “contenga las últimas ideas en materia de fiscalización”,¹³⁷⁰ y diciendo que las verdaderas causas eran que el P.R.D. buscaba tener el control del órgano fiscalizador de los dineros que gasta el gobierno y antidemocráticamente evitar que en agosto la Contaduría diera inicio a las auditorías a la gestión de Cárdenas.¹³⁷¹

Los asuntos legislativos constituyen un lastre al avance democrático de la reforma de la Ciudad de México, pues en lugar de crear instituciones sólidas y consensadas, se privilegió la aprobación de figuras de concepción exclusiva del gobierno, lo cual además del desgaste político de su asunción, prevé su revisión o desaparición en caso de una nueva alternancia futura.

Los conflictos para remover a varios magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; el nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia para una Sala Penal inexistente en el momento del nombramiento; la derogación del procedimiento de “turno” hacia los juzgados penales de las consignaciones, para regresar al criticadísimo recurso de consignaciones a jueces escogidos por la Procuraduría; las reacciones generalizadas por la aprobación de la Ley de Asociaciones Privadas o de la conflictiva Ley de Mercados que se pospuso varias ocasiones debido a la efervescencia política que despertó, son algunos de los episodios que la oposición le ha señalado al gobierno capitalino como demostraciones de la falta de equidad, democracia y justicia en su actuar.

La nueva etapa en la vida de la Ciudad exige “la posibilidad de formar un gobierno local verdaderamente responsable de sus políticas ante la ciudadanía”,¹³⁷² que tanto se ha exigido por los analistas sociales y políticos del

¹³⁶⁹ BORDON, Alejandra. *Aprueban dictamen de nueva Contaduría*. Denuncia la oposición que será un albao legislativo. Diario “El Reforma” sección Ciudad y Metrópoli, p. 5B. jueves 14 de enero de 1999.

¹³⁷⁰ Partido Acción Nacional. *¿Qué pretende el PRD con la destitución de la Contadora Mayor de Hacienda de la ALDF?* Diario “El Reforma”, sección Ciudad y Metrópoli, p. 5B 14 de enero de 1999.

¹³⁷¹ BORDON, Alejandra. Diario “El Reforma”. Sección Ciudad y Metrópoli. p. 4B. Martes 19 de enero de 1999.

¹³⁷² ENRIQUEZ MALDONADO, Pablo E. *El Primer Congreso Internacional Ciudad de México sobre política y estudios metropolitanos*. Del 10 al 14 de marzo de 1997, área 3, p. 2.

país. Las “asincronías institucionales” que conceptualiza Luis F. Aguilar,¹³⁷³ como resultado de la confrontación entre diversos valores de las instituciones políticas que cohabitan en la Ciudad, producto precisamente de sus diversidades ideológicas, deben vencerse con diálogo y concertación, nunca con imposiciones y más durante etapas de transición como la que vive la metrópoli.

8.1.4 DETENCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DE FACULTADES. LA PROPUESTA DE MUNICIPALIZAR LAS DELEGACIONES POLÍTICAS.

Como quedó asentado anteriormente en la presente investigación, la propuesta de convertir al Distrito Federal en el Estado 32, transformando a las Delegaciones Políticas en municipios, fue siempre apoyada por el Partido de la Revolución Democrática que hoy gobierna a la Ciudad de México. Constituyó además una de las más reiteradas propuestas de campaña, no obstante que ello era algo que requeriría del consenso del Constituyente Permanente o en el menor de los casos el Congreso de la Unión.

Después de varios meses de iniciado el gobierno, la realidad compleja de la metrópoli influyó en la determinación de no insistir en la propuesta, pero buscar alguna salida que fuera congruente con la posición observada tanto tiempo, pero que no complicara aún más el gobierno y la administración capitalina.

La Administración cardenista no tardó mucho en constatar que la transformación de las Delegaciones en Municipios resultaría contraproducente. No llevó a cabo en consecuencia, ninguna reforma administrativa para fortalecer esos cuerpos territoriales ni para preparar en el futuro su real descentralización.¹³⁷⁴

Doctrinariamente había dos puntos para el desarrollo de la Ciudad en los que había coincidencias plenas entre la mayoría de los partidos,

¹³⁷³ AGUILAR VILLANUEVA, Luis. *La dinámica de la modernización. La modernización de las ciudades en México*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1ª Ed. México, 1990, p. 35 y 36.

¹³⁷⁴ El nuevo status de la capital enseña que el camino es insistir en la autonomía dentro de la nueva condición de “Entidad Federativa sui-géneris”, para evitar volver al debate doctrinario de equiparar a la ciudad con un Estado. Conviene recordar que autores como Felipe Tena Ramírez criticaron siempre la posibilidad bajo el argumento de que el D.F., “sería un estado exageradamente poderoso, en riqueza y en población, con respecto a los demás estados”. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, S.A. 20ª Ed. México, 1984, p. 201.

independientemente de las soluciones que se llegaran a tomar políticamente: la necesidad del redimensionamiento de las demarcaciones territoriales y de la descentralización de mayores facultades, para acercar el gobierno a la población.

Como también quedó expresado en el Capítulo correspondiente, el gobierno actual tenía facultades plenas para llevar adelante las dos premisas cuanto antes, aún en el caso de insistir en sus propuestas municipalizadoras.

La esencia de un gobierno local no reside exclusivamente en las formas de elegir a sus gobernantes, sino también en gobernar con base a las necesidades propias, costumbres e idiosincrasia de la población, de acuerdo a sus regiones. Es totalmente cierto que “no hay descentralización y, por lo tanto, auténtico regionalismo sin representatividad democrática de los dirigentes de la región”.¹³⁷⁵ Además teóricamente un auténtico gobierno local debe ser un gobierno doméstico eficiente y eficaz.

Desde 1993 se discutió y aceptó la idea de que algunas Delegaciones Políticas eran demasiado grandes para poder responder adecuadamente a la resolución de las demandas de la ciudadanía. Demarcaciones como Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Coyoacán o Álvaro Obregón, por citar a las más pobladas, cuentan con más habitantes que muchos Estados de la República y precisaban una revisión urgente, que no se efectuó.

“Gobernar las ciudades exige calificación técnica, ejercicio democrático y responsabilidad colectiva. Es cuestión de participación y representación política, pero también de capacidad administrativa”.¹³⁷⁶

Establecer unidades de gobierno más pequeñas y especializadas, —como se llamen—, que se acerquen a la población y que diseñen característicamente zonas de vocación planeada, (comercio, industria habitación turística, etcétera), ayudaría enormemente a la gestión pública.

Redelimitar las Delegaciones,¹³⁷⁷ debió ser una tarea prioritaria del gobierno, puesto que aún cuando planeara insistir en su propuesta de municipalizarlas, se antoja inconcebible que se pensara simplemente traspasar

¹³⁷⁵ COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Las Vertientes del Regionalismo*. Instituto Nacional de Prospectiva. Madrid, España, 1977, p. 218.

¹³⁷⁶ MORENO TOSCANO, Alejandra y GAMBOA DE BUEN, Jorge. *La modernización de las ciudades en México*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1ª Ed, México, 1990, p. 70.

¹³⁷⁷ REBORA TOGNO, Alberto. Op. cit., p. 218 y 219.

a un nuevo orden municipal, a la estructura administrativa del viejo D.D.F., tan criticada y al mismo tiempo, tan obsoleta.

Claro que el redimensionamiento delegacional debió venir aparejado con una reforma administrativa para que la transferencia de funciones, personal y equipo fuera racional y no creando simplemente más burocracia.

Acelerar la transferencia progresiva de atribuciones en favor de las Delegaciones, fue siempre un constante argumento de crítica a las anteriores administraciones capitalinas.¹³⁷⁸

La descentralización territorial incluye al ciudadano como protagonista en la relación con el poder público,¹³⁷⁹ y “es fórmula válida para conjugar la eficacia en la Administración Pública con aspiraciones de mayor participación democrática del ciudadano, superando el impulso de desconexión entre representantes políticos y organización administrativa, por una parte, y de ambos con el pueblo”.¹³⁸⁰

Para cualquier modificación estructural de la organización territorial de la Ciudad, se requiere de una reforma política y administrativa de fondo. Ya se cometió el error de traspasarla a una nueva condición jurídica como Entidad, sin reparar en los problemas sindicales, rezagos organizacionales, vicios, corrupción, etcétera, para que de manera irresponsable, se complique mayormente la situación, mediante una transferencia hacia otro orden jurídico diverso, que además de no poder conducirse con eficiencia, complicaría aún más las posibles soluciones.

Redimensionar no sólo el territorio sino la administración misma. “Una buena organización se adapta a las necesidades sociales orientándola hacia el interés general”.¹³⁸¹ Hace falta ver donde sobran y donde hacen falta funcionarios, adecuar cientos de normas reglamentarias para actualizar a la administración a la condición estadual del D.F., motivar un cambio psicológico del personal, revisar estructuras ineficientes que obligaron a pensar en la necesidad de cambio, etcétera La ciudadanía demanda ahora

¹³⁷⁸ Ver opiniones de Pablo Moctezuma y Elizabeth Anaya, quienes se inclinaban por la promoción decidida de la descentralización político-administrativa y el incremento de facultades de las Delegaciones, como vehículos para modernizar, eficientizar y acercar el gobierno a la población. MOCTEZUMA, Pedro y ANAYA, Elizabeth. Op. cit. p. 139 y 140.

¹³⁷⁹ DROMI, Roberto. Op. cit. p. 30.

¹³⁸⁰ COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Las Vertientes del Regionalismo*. Instituto Nacional de Prospectiva. Madrid, España, 1977, p. 221.

¹³⁸¹ NIETO, Alejandro. Op. cit. p. 147-152.

mayormente eficiencia en la prestación de los servicios públicos que reformas políticas que en ocasiones no alcanza a comprender.

La fracción legislativa del P.R.I. siempre se ha opuesto al avance de la idea de municipalizar el D.F. y al parecer en las mesas de discusión política, –dentro y fuera de la Asamblea–, ese fue el punto imposible de destrabar entre las fuerzas políticas locales.¹³⁸²

La idea de la municipalización no está debidamente aceptada ni siquiera en el ámbito académico que estuvo a favor de las reformas anteriormente adoptadas. Jacqueline Peschard opina que “El D.F. es un centro urbano en donde la administración de los servicios requiere de una planeación y gestión con directrices comunes que bien pueden ser adoptadas por un cuerpo colectivo, pero que no pueden quedar expuestas a los vaivenes y presiones particulares de los partidos”.¹³⁸³

Alicia Ziccardi opina que las actuales Delegaciones gozan incluso de mayores funciones que las que el artículo 115 constitucional otorga a los municipios,¹³⁸⁴ y que son muchos municipios en el país que manejan con dificultades un catastro actualizado, no cobran impuestos o participaciones y administran poco o ineficientemente y sin planeación.¹³⁸⁵

Mientras la institución del municipio está siendo revisada y criticada en el mundo, nosotros queremos inocularla en la megalópolis. En el estado evolutivo en que se ubica actualmente en el escenario jurídico, podemos afirmar que es una institución fosilizada, pues lo mismo regula a un municipio enorme como Guadalajara, Monterrey, Nezahualcóyotl o Puebla, que a cualquier otro de apenas algunos cientos de habitantes.

¹³⁸² Los diputados priistas se opusieron por considerarlo más como una bandera política del P.R.D. que una opción viable para la Ciudad, aunque no se negaban a apoyar la descentralización hacia las delegaciones políticas, siempre y cuando se hiciera con racionalidad elemental. PARRA B. Arturo. Periódico “El Nacional”. 10 de julio de 1998, p. 33.

¹³⁸³ PESCHARD, Jacqueline. *Participación y democracia en la Ciudad de México*. Centro de investigaciones interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Ed, Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997, p. 229 y 230.

¹³⁸⁴ Dice Ziccardi que interesa destacar que corresponde a las delegaciones la atención de 49 funciones, es decir, un número mucho mayor de funciones que cumplen los municipios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 constitucional. Bien, los servicios que deben prestar las delegaciones son de cinco tipos: 1) Servicios Públicos; 2) Desarrollo urbano y obras públicas; 3) Servicios Jurídicos; 4) Desarrollo Social; y, 5) Seguridad Pública.

¹³⁸⁵ Ziccardi, Alicia. Revista *Federalismo y Desarrollo*. Publicación bimestral editada por la Dirección Adjunta de Promoción y Asistencia Técnica, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Año 9, Núm. 49. Mayo-junio de 1995, p. 10. Sobre la posible insuficiencia municipal en el D.F., ver CEDILLO HERNANDEZ, Miguel Angel. *La Democracia en el Distrito Federal*. Revista de la ENEP Núm. 4, noviembre de 1989, México, p. 107.

No se conoce en el país ninguna área conurbada que opere con niveles aceptables de coordinación intermunicipal, ni se ha creado ninguna institución que pase de los simples convenios de colaboración que se incumplen arbitrariamente ante la falta de vigilancia y fiscalización, como para que se crea conveniente desunir lo que durante casi setenta años operó con uniformidad centralizadora.

Es una propuesta además ahistórica, pues como quedó demostrado en la investigación, el Ayuntamiento de México, desde la etapa independiente, nunca operó con los mismos criterios de los del resto del país, ni tenía autonomía democrática.

Mientras en el mundo moderno, –y cito particularmente a España–, se busca fusionar a los municipios conurbados, para crear áreas metropolitanas, y se tiene legislación precisa para determinar que en los casos contrarios en que se busque dividir alguno, ello se debe prohibir en todos aquellos casos en que no exista territorialmente una separación clara y evidente, existen en nuestro escenario impulsos para municipalizar y complicar todavía más, la conflictiva vida capitalina.

Otro modelo organizacional es el que comprende áreas metropolitanas para aquellos municipios que atienden grandes conglomerados urbanos. Los procesos de urbanización exigen cierto margen de previsibilidad mayor merced a un planeamiento cuyo objetivo es la organización del espacio urbano, tendiente a lograr el bienestar colectivo a través del desempeño armónico de las funciones urbanas elementales, de la vivienda, el trabajo, la recreación, los transportes, etcétera de allí que proponemos este modelo asociativo a fin de superar la ineptitud organizativa y funcional de los grandes municipios.¹³⁸⁶

Cuando nos refiramos a las propuestas para consolidar a la Ciudad de México como Entidad Federativa, abundaremos en nuestra idea alternativa para las demarcaciones territoriales, pero por lo pronto nos oponemos a la idea de municipalizar al D.F. por las siguientes condiciones:

- No se debe desunir arbitrariamente, sin reforma administrativa y una planeación adecuada, para crear zonas con vocación en el uso del suelo bien determinado, aquello que creció y vivió con criterios centralizados durante décadas.

¹³⁸⁶ DROMI, Roberto. *Ciudad y Municipio*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1997, p. 59 y 60.

- No existen condiciones geográficas, económicas y administrativas en la situación actual para simplemente transferir al orden municipal, estructuras obsoletas, demográficamente excedidas que han dejado de ser funcionales.
- Antes de proceder a una nueva organización territorial se deben redimensionar muchas delegaciones para tratar de hacerlas nuevamente eficientes.
- Es una propuesta ahistórica en la vida de la Ciudad de México.
- Es preciso democratizar el gobierno local de las demarcaciones, pero antes se requiere definir las facultades que ejercerán para salvaguardar las actividades que requieren un manejo central y homogéneo, a efecto de evitar disfunciones por la posible falta de coordinación entre funcionarios partidistas de diversa extracción. Un claro y preciso reparto de facultades entre las autoridades del gobierno de la Entidad y los de las Demarcaciones, es la mejor garantía de normalidad administrativa y política.
- Antes de conceder a los afanes de ganar mayores espacios políticos partidistas en los niveles de gobierno, la Ciudad reclama consolidar sus instituciones para que además de superar las condiciones de vida cívica de la ciudadanía, también se mejoren la calidad de los servicios públicos que se demandan.

Insistir y posponer el diálogo para resolver este punto, puede seguir siendo perjudicial a la Ciudad. Las instituciones indebidamente contempladas en el Código Electoral para el D.F., fueron desechadas por la Suprema Corte de Justicia y, por lo tanto, se requiere dar inicio a los estudios y las reformas que hagan posible que las nuevas demarcaciones locales operen con eficiencia, puesto que no basta su sola democratización. El fracaso de este asunto, nos pueden llevar a la ingobernabilidad y caer irremediamente en lo que se buscaba combatir cuando se luchaba por el establecimiento de un gobierno local electo para la Ciudad: autoritarismo y arbitrariedad.¹³⁸⁷

¹³⁸⁷ ESCOBAR TOLEDO, Saúl. *Gobierno, Municipio y Ciudad: El caso de México*, Revista Crisol. No. 4, Primavera, 1993. p. 12.

8.1.5 EL ENDEUDAMIENTO FINANCIERO DE LA CIUDAD.

Uno de los puntos que mayormente se ha señalado como limitante de la condición de Entidad federativa plena y provista de autonomía, es sin duda el relativo a la imposibilidad de autodeterminarse a sí misma en cuanto a los límites de endeudamiento público.

Como se explicó anteriormente, el Presidente de la República debe incluir la propuesta del Gobierno capitalino para la contratación de deuda pública, –previa autorización de la Asamblea Legislativa–, en su proyecto anual de ingresos, para que el Congreso se lo autorice.

Aunque el gobierno local tiene autonomía financiera, en el rubro de endeudamiento se le establece este “candado legal”, que lo somete no sólo a la voluntad representativa de la soberanía popular de la Ciudad, –representada en la Asamblea Legislativa–, sino a los lineamientos políticos, fundamentalmente de la Cámara de Diputados.

Una metrópoli de las dimensiones del D.F. y la cuestión relativa a su deuda histórica que no se saldó en el traspaso de status de Departamento a Ciudad-Estado, obligan casi indefectiblemente a revisar anualmente el asunto, lo que efectivamente se trata de una seria limitante.

La deuda pública fue otro de los asuntos que se quedaron archivados en las prisas de reformar jurídica y políticamente a la Ciudad y su tratamiento requería un manejo cuidadoso e inteligente para aprovechar la etapa de tránsito para aligerar su pesada carga.

Más que confrontación con el Poder Legislativo general, su manejo debió depender de una negociación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para transparentar la relación fiscal-financiera entre la Federación y la nueva Entidad, en su modalidad estadual.

El INEGI informa que el Distrito Federal aporta alrededor de un 24.1% del Producto Interno Bruto nacional,¹³⁸⁸ debido a la concentración de la industria manufacturera y de servicios, lo que seguramente le debe reportar un trato diferente al que se recibía anteriormente, cuando la Ciudad confundía sus

¹³⁸⁸ ZICCARDI, Alicia, *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. Op. cit. p. 57 y 58.

ingresos de carácter federal con los del resto del país y no se requería llevar cuentas claras, pues lo que se necesitaba, simplemente salía del mismo cajón.

Ahora era preciso iniciar una cuidadosa negociación para transparentar las cuentas y evitar que se heredara a la nueva condición de la Entidad, —a mi manera de ver inexacta—, la idea de que se trata de Ciudad subsidiada por el resto de la Federación y que se beneficia por encima de lo que se aporta al pacto federal, afectando al resto de los Estados del país.

La nueva Entidad sustituyó al D.D.F. en la obligación de responder por una deuda de más de trece mil millones de pesos, que de acuerdo a los datos de la Asamblea capitalina, que proporciona Ziccardi, se resumen de la manera siguiente:

LOS REGENTES Y SUS DEUDAS¹³⁸⁹

Ramón Aguirre (1987)	285'038,000*
Manuel Camacho (1988-1993)	675'019,000*
Manuel Aguilera (1994)	512'072,000*
Oscar Espinosa (1995-1997)	11,766'900,000*
Total acumulado (1987-1997)	13,239'029,000*

* en pesos

Cuauhtémoc Cárdenas destacó y criticó el endeudamiento impuesto, pero el hecho de que el anteproyecto de Presupuesto que elaboraron los colaboradores de Óscar Espinosa, —y que revisaron los funcionarios designados por el gobernante electo durante los cinco meses que se sucedieron entre la elección y la toma de posesión—, previó la solicitud de autorización de 7 mil quinientos millones de endeudamiento, el tema quedó en cuestiones discursivas, y ante la suficiencia financiera, no se inició la revisión de la nueva relación hacendaria.

Según el cuarto informe de Avance Programático-Presupuestal que se entregó a la Asamblea y que conoció la opinión pública, la Deuda Pública aumentó al cierre de 1998 a 20 mil ciento tres millones de pesos, puesto que se reconocía un subejercicio del 10% al 12%.

¹³⁸⁹ ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 70.

Se reportaron ingresos superiores en un 2.8% a los previstos y “economías” por mil 794 millones de pesos por ahorros en el gasto corriente y de 2 mil 838 millones de pesos como resultado de posposición o cancelación de proyectos de inversión, “no necesarios o insuficientemente integrados, heredados de la administración anterior”.¹³⁹⁰

El presupuesto para 1999 que el gobierno mandó a la Asamblea y que ésta le autorizó, contempló otro monto de endeudamiento exactamente igual al del año anterior, el cual fue rechazado por el Congreso, limitándolo a alrededor de mil 700 millones, bajo el argumento de que constituyó la única suma respaldada con proyectos claros de inversión.

La actitud del P.R.D. en la Cámara de Diputados en las discusiones financieras del FOBAPROA, de los Proyectos de ingresos y egresos para 1999, y la negativa de Cárdenas de entrevistarse con las Comisiones de Diputados para discutir y aclarar su petición, fueron determinantes en la falta de apoyo, pues financieramente su posición dejó mucho que desear e hizo aparecer el asunto como de carácter político y no financiero.

Se criticó la deuda histórica heredada, pero la verdad sea dicha, de haberse autorizado los 7 mil 500 millones solicitados para 1999, el endeudamiento de sólo dos años de gestión hubiera sumado 15 mil millones de pesos, es decir más de 2 mil 700 millones de pesos más que toda la deuda pública histórica de la metrópoli.

Los temas del considerable subejercicio presupuestal; el cambio de la Contaduría Mayor de Hacienda, para supuestamente evitar las auditorías; la posposición de los términos de avance del Metro, el Acuaférico, el Tren suburbano, las plantas de tratamiento, etcétera son elementos que desacreditan la gestión financiera del gobierno, pero más que afectar la capacidad de endeudamiento, han propiciado que se pierda la oportunidad de renegociar un trato más justo de la Federación hacia la Ciudad y le brinda argumentos a aquellos que sostienen que es un auténtico peligro ceder más autonomía a la entidad, puesto que el manejo irresponsable de las finanzas capitalinas desequilibraría las del país.

¹³⁹⁰ GRAJEDA, Ella. *Creció en 20,103 mdp. La deuda pública neta del DF al cierre del año pasado*. Diario “El Universal”, 1ª sección, lunes 15 de febrero de 1999, p. 4.

La escasez de fondos ha sido una constante en la historia de la Ciudad. En 1884 se manejó la posibilidad, –afortunadamente sin éxito–, de privatizar el manejo del agua municipal para inyectarle recursos económicos al Ayuntamiento, el cual no sólo estaba en crisis financiera sino también de respetabilidad, de capacidad política y financiera para hacerse legítimamente de fondos por la vía fiscal. Conviene recordar que situaciones del pasado como esa, deben ser superadas para consolidar a la Ciudad en lo que debe ser su ruta: la autonomía y ello depende de talento y responsabilidad y evitar la repetición de los argumentos como los del siglo pasado: “La pobreza de los ayuntamientos de la década de los 80 en la Ciudad de México no era sólo material; casi seguramente era también política “.¹³⁹¹

8.1.6 BALANCE DE LOS 16 MESES INICIALES DEL PRIMER GOBIERNO ELECTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Resulta difícil poder hacer un análisis del balance de los resultados de la gestión del primer gobierno electo de la historia de la Ciudad. La experiencia personal proporciona la convicción clara de que la metrópoli es un problema enorme y en muchos aspectos ingobernable, pero las expectativas políticas que se despertaron en la ciudadanía hizo que la presión política aumentara considerablemente sobre los resultados.

Los temas y problemas fundamentales fueron tratados durante la campaña electoral cardenista con ligereza y casi los refirió como de asuntos en los que solamente dependía de voluntad política para resolverse.

Las esperanzas que se despertaron de cambio fueron enormes y empezaron a desvanecerse al pasar los meses y producirse renunciaciones en cadena de colaboradores por causas varias, como antecedentes delictivos o políticamente inconvenientes, incapacidad, ceses, divisiones internas, etcétera

La seguridad pública, convertida como el problema número uno de la Ciudad no mejoró de inmediato ni a los cien días en que se estableció el compromiso, sino por el contrario se incrementaron los hechos delictivos ante la falta de un programa adecuado.

¹³⁹¹ RODRIGUEZ KURI, Ariel. *DF: la gestión del agua, un viejo dilema*. Revista “Ciudades” Núm. 11. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 3, julio-septiembre de 1991, p. 31 y 33.

Como se ha hecho referencia a lo largo de este Capítulo, la falta de conocimiento profundo de la problemática, de planeación y priorización para combatirla y los tiempos políticos a que el gobierno se sometió, han evitado la consolidación y el avance democrático y legislativo de la Entidad.

Las mutuas acusaciones de los funcionarios del gobierno federal y local, confirman en mucho, los temores históricos de peligro de enfrentamiento y desgobierno. En agosto de 1998, a nueve meses de iniciada la gestión, la administración cardenista denunciaba a la prensa intentos federales de intervención, como un “Programa de supervisión de las Delegaciones” que el Secretario de Gobernación supuestamente intentaba establecer mediante un comunicado a la Secretaria de Gobierno; la orden de desalojar con la fuerza pública a manifestantes para preparar el desfile del 1º de Mayo o las determinaciones de la S.E.P. para levantar las restricciones en las escuelas para actividades al aire libre, sin tomar en cuenta a la Comisión Ambiental Metropolitana. El diario “La Jornada” lo calificaba con una frase de un “muy alto” funcionario del gobierno capitalino, sin identificarlo: “Es la guerra”.¹³⁹²

La prensa nacional, –que se publica en la Ciudad–, dedicó buen espacio a hacer un balance del primer año de gobierno, al que aludiremos en lugar de ir directamente a fuentes oficiales, por considerar que es más útil para la evaluación, recabar lo que hacen y dicen los medios de comunicación, –que inicialmente apoyaron el arranque del gobierno cardenista–, pues son los que forman la opinión a su vez en el electorado.

El Universal, recoge en febrero como dato más relevante, la expulsión de una diputada del P.R.D. por haber criticado al gobierno; en marzo, la golpiza brutal a dos diputados del mismo Partido en un taxi en un supuesto asalto; en abril, cierre de comercios del Centro Histórico en protesta por el crecimiento del ambulante, golpes al líder de ellos y la renuncia del Oficial Mayor, por el escándalo de supuestos aviadores de la administración anterior que resultó una falsedad; en junio, las investigaciones de la Procuraduría de Justicia sobre supuestos fraudes cometidos en su perjuicio a la empresa I.B.M.; en julio, arraigo del ex-coordinador de Servicios al Transporte por malversación y fraude en un despliegue de fuerza nunca recordado para un caso similar; en agosto, el cierre de los accesos al D.F. por taxistas, caos y detención de líderes; en septiembre, la inhabilitación del ex-Oficial Mayor durante la gestión anterior, por 20 años debido a un faltante de 80 millones de pesos y la

¹³⁹² PASTRANA, Daniela. Periódico “La Jornada”. Sección La Capital. Jueves 17 de septiembre de 1998, p. 52.

orden de arresto del ex-Delegado en Gustavo A. Madero por uso indebido de atribuciones, el Informe de Cuauhtémoc Cárdenas y luego su defensa del papel del ejército en los sucesos de 1968; en octubre, la visita del Jefe de Gobierno al Papa en el Vaticano, gira a Venecia y acción penal en contra de funcionarios que la Procuraduría inició ahora por compras a Ericsson; en noviembre, la irrupción y toma por parte de 300 maestros al Senado, así como la aprobación de la nueva Ley de Participación Ciudadana; y en diciembre, la polémica discusión y aprobación en la Asamblea de la Ley de Asistencia Privada.¹³⁹³

El Reforma se enfocó más al aspecto de la inseguridad que se padeció en la Ciudad y aportó las siguientes cifras: “Los números del hampa. La delincuencia afectó con mayor intensidad a los habitantes del Distrito Federal. 189 asaltos bancarios (hasta el 21 de diciembre); 48 mil robos de auto (hasta el 30 de noviembre). FUENTE: Estadística de la Procuraduría del D.F. y Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros”.¹³⁹⁴

En respuesta, el Gobierno pagó inserciones para destacar en un documento sus “Principales avances y logros en el sector de obras y servicios en 1998”, donde afirmó haber sustituido 100 kms. de tubería de red secundaria de agua potable; 16000 ramales de conexión a tomas domiciliarias y 2700 válvulas de control de red; un avance de 9.48 kms de acuaférico, que lleva el 79% de construcción; distribución diaria de 10 millones de litros de agua en pipas; la excavación de 2.68 kms. de drenaje profundo; e informó que el gobierno “ha logrado ahorros por el manejo responsable del presupuesto, los que a la fecha superan 600 millones de pesos, con lo que fue posible realizar más obras y programas de beneficio social”,¹³⁹⁵ sin mencionar cuales.

El 20 de enero de 1999, se reiniciaron las acusaciones públicas entre funcionarios. En una carta insertada en los diarios, el Procurador de Justicia se dirige al Secretario de Gobernación en un tono inusualmente utilizado para “reiterarle la cooperación plena instruida” por el Jefe de Gobierno, para aclararle unas declaraciones hechas que sostenían que el D.F. tenía un índice delictivo del doble con respecto al resto del país.¹³⁹⁶

¹³⁹³ JIMÉNEZ M.C., Alejandro. *Cronología 1998. Año de intensidad y agitación política*. Diario “El Universal”, Primera Sección, miércoles 30 de diciembre de 1998, p. 18.

¹³⁹⁴ Anuario 98. Periódico “El Reforma”, lunes 28 de diciembre de 1998, p. 24.

¹³⁹⁵ Gobierno del Distrito Federal. Principales Avances y logros en el Sector Obras y Servicios en 1998. Diario “El Reforma”, p. 12º viernes 8 de enero de 1999.

¹³⁹⁶ GONZÁLEZ JAMESON, Lourdes. Procuraduría General de la República. Diario “El Reforma, 20 de enero de 1999, p. 30 A.

Como puede observarse, la opinión pública destaca de la nueva condición jurídica de la metrópoli, principalmente dificultades, enfrentamientos e incapacidad de coexistencia entre los dos niveles de poder, lo que es necesario revertir mediante la construcción de consensos y acuerdos.

“La cultura política del desencanto”, a que se refieren diversos autores,¹³⁹⁷ puede sobrevenir y dar espacio al retroceso bajo argumentos falaces de que es imposible la autonomía capitalina, ante la ausencia de una conducción legal y civilizada.

Las estadísticas respecto a la actuación gubernamental en su primer año de ejercicio, son de por sí elocuentes:

¿Usted aprueba o desaprueba la forma como Cárdenas está gobernando?¹³⁹⁸

	<u>MAR</u>	<u>JUN.</u>	<u>SEPT.</u>	<u>DIC.</u>
APRUEBA	41	39	39	37
DESAPRUEBA	45	53	53	55
NO SABE	14	8	8	8
NO CONTESTO				

Crane Brinton, dice “Es muy difícil intentar el análisis de los problemas humanos con la imparcialidad del físico o del químico, y a muchas personas rectas e inteligentes esto les parece inútil e incluso traicionero. Pero comprenderlo todo no significa perdonarlo todo”.¹³⁹⁹

¹³⁹⁷ ZICCARDI, Alicia. *La Tarea de Gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Las ciencias sociales UNAM Miguel Angel Porrúa, México, 1995, p. 76. Ver también ZICCARDI, Alicia. *Participación y democracia en la ciudad de México*. Op. cit. p. 102.

¹³⁹⁸ Anuario 98, Diario “El Reforma”, Lunes 28 de diciembre de 1998, p. 30.

¹³⁹⁹ BRINTON, Crane. *Anatomía de la Revolución*. 2ª Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 9.

8.2 PROPUESTAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO COMO ENTIDAD FEDERATIVA.

8.2.1 Autonomía Jurídica Plena.

El método de investigación histórico nos ha mostrado como ha sido afectada la vida, el desarrollo y los derechos de la Ciudad y sus ciudadanos, con motivo de la limitación jurídica que les permitiera autodeterminarse.

Hoy, la Ciudad de México sigue siendo el centro político del país, continúa albergando a los principales actores de la industria, la banca, el comercio, las artes, las ciencias y la cultura, así como también, de la política, pero esa grandeza representativa no es acorde con el nivel de vida que la metrópoli brinda a sus habitantes. La falta de un gobierno con sentido y responsabilidad eminentemente local, ha permitido que la otrora “Región más transparente del aire”, se convierta en una de las ciudades más poblada, contaminada e insegura del mundo.

La Ciudad ha sido gobernada siempre viendo hacia el país en su totalidad y hacia el mundo como capital del Estado, pero rara vez ha sido conducida con criterios domésticos, pensando también que quienes aquí vivimos tenemos el derecho de aspirar a un hábitat tranquilo, sano y seguro, pues para los capitalinos, la metrópoli simplemente es el sitio donde viven.

Las reformas para dotar a la Ciudad de un nuevo status de entidad federativa y despojarla de ese caparazón de supuesto Departamento Administrativo, que técnicamente debía resolver los aspectos del desarrollo ciudadano y que por el contrario, —si bien dotó de servicios a una población creciente—, lo hizo la mayor de las veces sin planeación adecuada. Hay que hacer un reconocimiento a los técnicos del gobierno capitalino por su ingenio, capacidad de respuesta, improvisación, pero creo que no por sus previsiones programáticas.

La capital del país requiere redefinirse, rediseñarse, reorganizarse, para recuperar su rostro humano, su condición de hogar de millones de mexicanos. Para ello necesita adoptar planes y programas de mediano y largo plazo, consensados, comúnmente aceptados y apoyados, perfectamente difundidos y comprometidos con la ciudadanía, visualizados única y exclusivamente con

criterios locales, de alcance metropolitano, pero quizá hasta egoístamente, locales.

Para el gobierno de la Ciudad, la mira debe estar puesta en el ámbito local. La Ciudad demanda y tiene derecho a redefinir todo aquello relacionado con el uso y aprovechamiento de su espacio urbano, de la eficiencia y la eficacia de la prestación de sus servicios públicos, de acercar el gobierno a los ciudadanos para corresponsabilizarlos con los cambios y alejar esa apatía en que se les ha colocado conscientemente o no, pero que les asigna sólo el papel de espectadores o recipendarios de favores y bienes de manera providencial.

Después de este largo análisis de las características de la “Muy leal, Insigne e Imperial Ciudad de México”, --que es el título que le concedió el Emperador Carlos V--,¹⁴⁰⁰ el único camino para tratar de detener ese proceso de descomposición social, está en la consolidación jurídica de su autonomía y autodeterminación, para crear nuevas instituciones con interés local, que luchen por revertir los efectos del alejamiento del gobierno con los problemas intrínsecos de una población, --tan numerosa--, pero tan común como la del resto de las localidades de cualquier otro Estado.

Para ello se deben puntualizar varias cosas para que se despejen las resistencias a dichos conceptos.

Primero, el Distrito Federal no puede ser considerado el Estado 32, porque simplemente no lo es. Su condición de sede de los poderes federales lo distingue de cualquier otro componente federal y mientras sea el asiento de las instituciones nacionales, es un hecho irremediable que no es una Entidad como las demás.

Su autonomía deviene del reconocimiento histórico de su derecho legítimo a ser reconocido como parte integrante y plena del pacto federal, pues como dice Karl W. Deutsch, “en términos de acción, la memoria es la fuente de nuestra autonomía. Ser autónomo significa ser capaz de aplicar información del pasado a una decisión del presente. Sin memoria, sin pasado efectivo, no puede haber autonomía”.¹⁴⁰¹

¹⁴⁰⁰ GALINDO Y VILLA, Jesús. *Historia sumaria de la Ciudad de México*. Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V., México, 1996, p. 207.

¹⁴⁰¹ DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*. Sección de obras de política y derecho. Fondo de Cultura Económica. 1ª Ed, México, 1976, p. 181.

Pero la condición de capital nacional, tampoco debe ser motivo para discriminar su derecho a gozar de las mismas prerrogativas que constitucionalmente se consagran para el resto de los miembros del pacto federal. La Constitución debe reformarse para establecer puntualmente cuales aspectos se reserva la Federación para garantizar su plena existencia en el espacio capitalino y determinar que el resto de las materias que no hayan sido reservadas, son competencia autónoma del régimen interior de la propia Ciudad de México.

Como se tratará más adelante en el momento de proponer las posibles reformas, se precisa modificar radicalmente el concepto actual, de que los órganos de gobierno capitalino sólo pueden hacer aquello que les esté expresamente facultado, para pasar al de igualdad con el resto de los Estados federales y poder ejercer todo aquello que la Constitución no reserva para los poderes de la federación.

Segundo. El Distrito Federal no deberá ser considerado soberano, sino autónomo. Doctrinariamente es muy discutido si es correcto la definición de “Estados libres y soberanos” con que nuestra Constitución define a sus miembros y si es posible la coexistencia de dos soberanías en un mismo territorio. Para superar esas eternas controversias ideológicas, proponemos no entrar a ellas. La soberanía en la Ciudad de México titularmente la detenta la Federación, pero limitada expresamente a sus potestades constitucionales y respetuosa de la autonomía plena, que en lo relativo al gobierno local deberán tener los órganos de gobierno respectivos.

Aún en los Estados unitarios y centralistas europeos, las ciudades capitales tienen localmente más o menos el mismo status que el resto de las poblaciones del territorio nacional y resulta un contrasentido que en los países federales sea donde se continúa limitando a las ciudadanías capitalinas a permanecer en un estado de excepción.

Con la conceptualización de la autonomía local, se evaden las resistencias para aceptar la convergencia de dos imperios en un sólo lugar, que según el maestro Tena Ramírez, “no sería jurídica ni políticamente correcto”.¹⁴⁰² Lo que se estaría por precisar es un deslinde claro de las necesidades soberanas que deben ser garantizadas dentro de la Capital, para la libre existencia de la Federación y el resto, es propiedad del ámbito local. Es decir, limitar las cuestiones que le son imprescindibles a los poderes federales

¹⁴⁰² BURGOA, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa, S.A. 6ª Ed México, 1985, p. 913 y 914.

para su existencia y desenvolvimiento en la Ciudad y dejar todos los demás aspectos para la autodeterminación local.

Tercero. El Distrito Federal es una Entidad Federativa, o sea, si no es un Estado, menos un territorio. Es lisa y llanamente una Entidad Federal *sui generis*, con modalidades que lo distinguen de los demás Estados, propiamente dichos.

Cuarto. Debe reconocerse la capacidad del Distrito Federal para autodeterminarse en todo aquello que no le esté reservado a la Federación. Tena Ramírez sostiene que dicha capacidad estriba en la facultad de darse a sí mismo una Constitución Local.¹⁴⁰³ Nuestra Carta Magna debe reformarse y reconocer facultades legislativas plenas a la Asamblea del D.F., para constituirla en un real Congreso Local y poder así, reformar su Estatuto, –todo o en parte–, y desaparecer la actual tutela excesiva de parte del Congreso de la Unión.

Cada vez resulta más inconveniente y difícil que el Congreso de la Unión intervenga y legisle en los asuntos que atañen exclusivamente a los habitantes de la capital del país. Además, este nuevo nivel constitucional propuesto para el órgano legislativo del D.F., debe concederle la facultad de ser parte del Poder Constituyente Permanente.

Quinto. La autonomía del Distrito Federal precisa de que la Constitución la califique de política y no simplemente administrativa. “Tiene un significado distinto la autonomía, en cuanto fuerza que brota de la comunidad, que la descentralización o desconcentración que son simples técnicas para resolver una distribución desde el centro de un cuadro de competencias, dotando de personalidad separada en el primer caso, o con una simple formulación orgánica sin personalidad en el segundo. De tal manera que la autonomía tiene una dimensión política impensable en las formulaciones administrativas de la descentralización y desconcentración”.¹⁴⁰⁴

Un buen marco jurídico-constitucional debe ser la palanca de arranque para vencer las resistencias naturales que surgen del temor de que llegue a afectarse el orden constitucional del país, y que dé inicio a una nueva etapa de la vida de la Ciudad de México. Para llegar a ello se requiere de consensos,

¹⁴⁰³ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa, S.A. México 1984, 20ª Ed, p. 307 y 308.

¹⁴⁰⁴ BOIX REIG, Vicente. *Régimen jurídico de la organización municipal*. Trivium, S.A., 1ª Ed, Madrid, España, 1991, p. 104.

madurez política y destino comúnmente aceptado para la metrópoli. No será posible con la imposición arbitraria de una concepción sobre las demás. Eso ya se vivió y debe quedar rebasado.

La complejidad de la gestión urbana; la desorganización administrativa; la centralización; la escasez de recursos; el poco apego a las leyes y reglamentos; la corrupción; la casi nula planeación; la carencia de corresponsabilidad ciudadana; la ausencia de estrategias metropolitanas; la falta de capacitación adecuada de muchos cuadros del personal de la ciudad, etcétera, son trabas que se deben desvanecer para que la metrópoli siga siendo el motor que impulse el desarrollo del país y al mismo tiempo, un lugar adecuado para que puedan vivir con plenitud sus moradores.

Los resultados de los comicios de 1997, dejaron como saldo positivo, que aún en este caso más extremo que lo constituye un gobierno de oposición con pleno respaldo parlamentario como producto de las elecciones, la cohabitación de dos poderes distintos es posible y viable. Es difícil pensar en retroceder o revertir la actual tendencia y sólo dependerá de los acuerdos a que lleguen las distintas fuerzas políticas, el tiempo en que se llegará a la nueva conformación del status de autonomía plena.

8.2.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CLAVE FUNDAMENTAL PARA LA GOBERNABILIDAD DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

El concepto de “participación ciudadana” es de reciente adopción en el país y particularmente en nuestra Ciudad. La primera Ley con dicha denominación apenas había sido aprobada el 12 de junio de 1995 y a los pocos meses, —como ya quedó relatado anteriormente—, empezó a quedar derogada al cancelarse la parte relativa a los Consejos Ciudadanos, que recientemente acababan de ser electos, por presiones de los Partidos de oposición, quienes nunca vieron con simpatía el hecho de que se eligieran a candidatos sin presentarse ante el electorado bajo las siglas de algún instituto partidario.

El resto de las instancias que la legislación contemplaba, que eran la audiencia pública; la difusión pública; la colaboración ciudadana; la consulta vecinal; las quejas y denuncias; los recorridos periódicos de los Delegados y los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad

habitacional, comenzaron a implantarse de manera obligatoria en las estructuras de la administración anterior, más o menos con cierta regularidad.

En las reformas políticas de los últimos años, y en especial las que conciernen con la vida de la capital, han tenido que resolverse en medio de una circunstancia paradójica. Por un lado, las oposiciones insistieron de manera permanente que para democratizar la vida política de nuestra sociedad, era imprescindible abrir nuevos cauces de participación y ciudadanizar a las instituciones para desvanecer manejos corporativos y la excesiva omnipresencia estatal. Sin embargo, los mismos Partidos Políticos se han enfrentado a todas aquellas opciones de reforma que no atiendan al fortalecimiento institucional de ellos mismos, en especial a las candidaturas ciudadanas de los Consejos, que nacieron en contra de su apoyo.

La disyuntiva es a nuestro punto de vista, un sofisma. Un exceso en el impulso de la democracia representativa puede conducir a una partidocracia inconveniente, y en el otro extremo, una demasía en la acción de la democracia directa o participativa, puede degenerar en anarquía. Una Ciudad moderna y de las enormes dimensiones como la de México, precisa disponer de ambas, de manera complementaria.

Es un hecho ineluctable que la vida democrática e institucional del país necesita de Partidos Políticos sólidos, fuertes, pues son la vía constitucional para acceder al poder, pero igualmente es cierto que la complejidad de las necesidades sociales exigen otras formas de organización social, pues los Partidos no pueden atender todo tipo de demandas y situaciones comunitarias, lo que ha dado pie al surgimiento de las llamadas “organizaciones no gubernamentales” o a la concepción de la “sociedad civil”.

Precisamente esas nuevas concepciones políticas, –como ya se ha dicho–, están a favor de restituir una cuota importante de poder decisorio a la ciudadanía, de manera democrática, transparente y responsable, bajo la premisa también de que ello implicará el derecho del Estado de exigir mayor responsabilidad tanto a individuos como a instituciones.

El concepto paternalista y omnipresente del gobierno, debe definitivamente dejar su sitio en favor de un gobierno participativo y corresponsable. “Decidir por el pueblo pero sin el pueblo”,¹⁴⁰⁵ es un

¹⁴⁰⁵ COTARELO, Ramón. *¿Por qué lleva la iniciativa el nacionalismo?* Diario “El País”. España, 22 de enero de 1999, p. 14.

pensamiento que pretende explicar porque hay que evolucionar al viejo concepto de la representatividad, para transformarlo en algo complementario a la participación directa, pues las acciones de gobierno deben acercarse a la ciudadanía de manera vinculatoria para incorporarla a la discusión y solución de los problemas. El tamaño de la población y la dimensión de la ciudad hacen imposible para cualquier gobierno estar enterado y al tanto de la multiplicidad de los problemas. Los Partidos Políticos deben enfocarse a la visualización y gestión de los grandes problemas y la participación ciudadana a los pequeños, –pero casi siempre más importantes conflictos para el ciudadano común–, para lograr eficiencia y también eficacia.

“La vecindad y la interrelación societaria de los pueblos, barrios y distritos, urbanos o rurales, requieren de una organización promovida por los ciudadanos, encargada de administrar los intereses locales de la comunidad”.¹⁴⁰⁶ El derecho al voto y a ser representado en los órganos de gobierno debe ser únicamente el primer escalón de la democracia. La participación social como potestad de organizarse políticamente para alcanzar diversos fines, el segundo, ahora se precisa el fomento complementario –no sustitutivo–, de participación comunitaria y ciudadana, que implica corresponsabilidad y coparticipación de las tareas de gobierno.

Si desde la época en que Benjamín Constant o Alexis de Tocqueville,¹⁴⁰⁷ se conceptualizaba que el gobierno local era la mejor escuela para la democracia, en esta era de las megalópolis y el mundo globalizado, el tema local recobra importancia, pues debe contribuir a elaborar una nueva concepción de lo que significa el ser colectivo con sentido de pertenencia e intereses comunes, “y es el teatro en donde se realizan experiencias de cambio social que conciernen al conjunto de la sociedad: la democracia y la participación social”.¹⁴⁰⁸

Las necesidades en la gestión y resolución de conflictos vecinales, no necesariamente implican posiciones partidistas. La falta de agua, la inseguridad, el descontento frente a la alteración del uso de suelo, afectan por igual a los vecinos de una zona sin importar sus predilecciones políticas y requieren ser visualizadas por la sociedad de manera distinta, creando frentes temporales o permanentes para superar los requerimientos. La participación no

¹⁴⁰⁶ DROMI, Roberto. Op. cit. p. 11.

¹⁴⁰⁷ Ver FERRER MUÑOZ, Manuel. *La formación de un Estado Nacional en México. El Imperio y la República Federal: 1821-1835*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C: Estudios Históricos, Núm. 55, UNAM, 1995, P. 166 y ZICCARDI, Alicia, Op. cit. p. 28 y 29.

¹⁴⁰⁸ BERLOTTTO, Fernando. *Un espacio de trabajo político y social revalorizado*. Revista “Ciudades” Núm. 33. Centro de Investigaciones y estudios Superiores en Antropología Social. Año 9, enero-marzo de 1997 p. 3 y 8.

puede quedarse en la fase representativa y que todo lo demás corresponda a enfoques partidarios, ocasionando que los ciudadanos que no apoyaron o simpatizan con un gobierno, se hagan al margen o rechacen todas las propuestas de manera sistemática, por provenir de opciones enfrentadas.

Sostiene Agustín Squella que la democracia es osada, “está dispuesta a entregar el poder a cualquiera que obtenga para sí la mayoría. Una regla puramente cuantitativa –dirán algunos– aunque siempre es mejor contar las cabezas que cortarlas”.¹⁴⁰⁹ Sin embargo, recuperar plenamente la gobernabilidad de la Ciudad, humanizarla, hacerla vivible, obliga a convocar a la deliberación y discusión racional, la interacción social, a la búsqueda de soluciones plurales y consensadas, en todo el espacio social de la ciudad, para que las propuestas no provengan sólo de las autoridades, sino también de la iniciativa ciudadana, que casi siempre tienen una apreciación más real de los problemas por estar cerca e inmersos en ellos, lo que “conformaría una rica vida democrática, que es requisito de desarrollo y equidad social”.¹⁴¹⁰

La fórmula no es útil exclusivamente para la Ciudad de México, sino para cualquier municipio o ciudad grande, donde la figura del Cabildo ya no es suficiente para garantizar cercanía con los problemas de la ciudadanía y al mismo tiempo, descargo de las complejas tareas administrativas que los requerimientos demandan. “La experiencia de ciudades como Monterrey, Guadalajara y especialmente la de los municipios conurbados del Estado de México nos muestra que la población de estas localidades se encuentra tan al margen de las decisiones del gobierno municipal como los habitantes de la capital del país”.¹⁴¹¹

La recientemente Ley de Participación Ciudadana que se publicó el 21 de diciembre de 1998 y que sustituyó a la efímera de 1995, reglamenta aspectos importantes que se preveían en el Estatuto, como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular que son formas de participación democrática semi-directa, que incorporan instrumentos de gran importancia para la vida de la metrópoli, pero desarticula casi toda la participación ciudadana directa.

La nueva Ley,¹⁴¹² agrega a los tres antes mencionados, seis instrumentos de participación adicionales: la *consulta vecinal*, hacia los vecinos de una o

¹⁴⁰⁹ SQUELLA, Agustín. *El Derecho y la Justicia*. Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía. Trotta, 1996, p. 512.

¹⁴¹⁰ SOBERANES, José Luis. *Problemas actuales del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios doctrinales, Núm. 161. UNAM, México, 1994, p. 414.

¹⁴¹¹ PERLO COHEN, Manuel. *Compilador General. La modernización de las ciudades en México*. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, 1ª Ed, México 1990, p. 468 y 469.

¹⁴¹² INTERNET www.asambleadf.gob.mx

más colonias o demarcaciones, o también a los sectores industrial y comercial, prestadores de servicios o de bienestar social, o simplemente a los Comités Vecinales; *la colaboración vecinal*, para ejecución de obras o prestación de servicios; las *unidades de quejas y servicios*, que deberán funcionar en todas las dependencias, organismos y demarcaciones políticas; la *difusión pública*, como programa permanente del gobierno; la *audiencia pública*; y, los *recorridos de los titulares* de las Demarcaciones Políticas. *La representación vecinal*, queda reducida únicamente a unos órganos denominados Comités Vecinales, integrados con 7 a 15 ciudadanos para cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional.

Dentro de los Principios que la Ley reconoce a la Participación Ciudadana, están la Corresponsabilidad y la Inclusión, pero el nuevo esquema legal no abre más espacios, sino al contrario, los cierra. Desaparece a los Jefes de Manzana y las asociaciones de residentes, —ahora denominadas Comités Vecinales en el Capítulo II del Título Cuarto—, ya no se agrupan en Juntas de Vecinos, como no aparece tampoco el concepto de Consejo Consultivo. No restituye igualmente la figura de los Consejos Ciudadanos, ni los reemplaza por otras figuras, como también deja de considerar la participación de gremios, colegios, asociaciones no lucrativas, etcétera

La Ley, en materia de funciones de los Comités Vecinales, retrocedió muchos años, pues volvió a los rebasados esquemas de reconocer acciones no vinculatorias a las decisiones de autoridad, como representar, gestionar, informarse e informar, promover, opinar, etcétera, pero nada que haga obligatorio a la autoridad consensar con los vecinos en asuntos tan delicados como el cambio de uso del suelo, la autorización de los programas presupuestales, la definición de prioridades en obra pública, por citar algunos ejemplos, que otros órganos participativos ya tenían antaño.

La corresponsabilidad es sólo exigible con derechos reconocidos. Es preciso ampliar el marco legal para llegar a todos los rincones de la Ciudad, pues los pequeños problemas que surgen por deficiente prestación de servicios y quehaceres esenciales y ordinarios de la vida comunitaria, son los que hacen la diferencia entre un gobierno bueno y eficiente, de otro que ignora el sentir ciudadano, insensible e incapaz. Para ello, es preciso conocer los problemas con rapidez y las estructuras administrativas son insuficientes, por lo que necesariamente requieren de las organizaciones vecinales.

Las organizaciones vecinales deben ser contrapeso a los excesos de la autoridad. En la Ciudad de México no basta tener a un Jefe de Gobierno, a los Delegados o como se les vaya a denominar en el futuro, y los Comités Vecinales,¹⁴¹³ para considerar suficientemente discutidos los problemas de la ciudad en forma democrática. Una Delegación como Iztapalapa, por citar un ejemplo, con más de millón y medio de habitantes, más de 450 colonias y cientos de unidades habitacionales, donde subsisten barrios y pueblos de origen prehispánico, requiere de mucho más gobierno.¹⁴¹⁴

Es indispensable establecer decisiones de gobierno adecuadas para cada zona de la ciudad, respetar la idiosincrasia de los barrios y pueblos, respetar las fiestas y tradiciones, es decir, gobernar localmente.

La representación vecinal debe ser también órgano fiscalizador del cumplimiento de la ley de las autoridades, puede ser concesionaria y hasta contratista; licenciataria de instalaciones para fines de beneficio público; y debe ser miembro formal de consejos, comités, comisiones de estudio, etcétera para problemas temáticos y concretos que el gobierno conforma; etcétera¹⁴¹⁵

Sostener que la vida participativa de la Ciudad se enriqueció suficientemente con la nueva Ley, es una inexactitud. Alcanzar el porcentaje del 1% del padrón electoral de la Entidad, –más de 60,000 firmas comprobables de ciudadanos empadronados debidamente–, para poder incentivar un referéndum, plebiscito o iniciar una consulta popular, es tarea que se antoja única y exclusivamente susceptible de promoverla los Partidos Políticos, no apta para los ciudadanos comunes y corrientes, además de ser instrumentos criticados por su fácil manipulación.¹⁴¹⁶

Estimular la participación ciudadana, de algún modo es establecer autogobierno y ayuda a crear ciudadanos activos y comprometidos. La democracia representativa y los mecanismos semi-directos no son, –ni deben ser–, ideológicamente neutrales, deben responder a las tendencias de pensamiento que las originan y cohesionan. Pero el concepto de legitimidad

¹⁴¹³ Los Consejos de Gobierno que creó el Código Electoral, fueron demandados por el P.R.I. como inconstitucionales ante la Suprema Corte de Justicia. Al haber procedido el recurso, pues no los contemplaba el Estatuto de Gobierno, quedará en indefinición un tiempo más, la determinación de la forma de gobierno y administración de las todavía hoy, Delegaciones Políticas.

¹⁴¹⁴ En el caso de Tláhuac, existe el caso de formas de gobierno ex-profeso en siete pueblos, en los cuales la participación ciudadana incluye la elección directa del Subdelegado, como en Mixquic. MOCTEZUMA, Pedro y ANAYA, Elizabeth. Op. cit. p. 94.

¹⁴¹⁵ En otros países se concibe a la representación vecinal como susceptible de ser permisoria, consorcista, cooperativista, y hasta en calidad contratista colectivo. DROMI, Roberto. Op. cit. p. 74-80.

¹⁴¹⁶ SARTORI, Giovanni. *Homo Videns, La Sociedad teledirigida*. Santillana, S.A. Taurus, 1998, p. 65 y 75.

requiere ahora mucho más que apegarse a la ley y ganar elecciones libres, puesto que al constituirse en gobierno se debe administrar para todos, aún para los que se opusieron.

“Los ciudadanos sólo se identificarán con el Estado, y aceptarán sus pretensiones como legítimas, cuando exista un *modo de vida común* que sea visto como un bien supremo, de modo tal que su continuidad y florecimiento se considere algo importante en sí mismo, y no sólo instrumentalmente, para el logro del bien de cada uno o el de todos colectivamente”.¹⁴¹⁷

Esa idea de “modo de vida común” a que se refiere Kymlicka, se puede solamente promover a través de los instrumentos de participación ciudadana que unifiquen en torno a la idea de mejorar la calidad de vida de la Ciudad, como compromiso colectivo, más allá de intereses o posiciones partidistas.

Los primeros meses de gobierno electo de la Ciudad nos han permitido constatar que existe una amplia brecha entre intenciones y promesas de campaña, con los resultados que efectivamente se puedan obtener. Se requiere de un amplio e incluyente proceso de discusión del tipo de Ciudad que queremos todos, más allá de criterios clientelares.

La participación ciudadana debe ser real y no sólo ficticia para que sea atractiva a los habitantes de la ciudad y sin que la perciban como un exceso de politización o burocratización, y así no crear efectos negativos y contrarios. “Al lado de la necesidad de autogobierno está el deseo de no ser gobernados y de ser dejados en paz. El efecto del exceso de politización puede ser la reivindicación de lo privado. La participación en muchas instancias tiene su cara opuesta en la apatía política. El costo que se debe pagar por el compromiso de pocos frecuentemente es la indiferencia de muchos. Al activismo de los jefes históricos o no históricos puede corresponder el conformismo de las masas”.¹⁴¹⁸

“El Estado democrático debe quebrar insalvablemente la indiferencia social y la apatía política si quiere seguir viviendo en un mundo de libertad y solidaridad. Hay necesidad de una democracia más participativa, porque el pluralismo impuesto por la sociedad es presupuesto obligado de la participación y la participación es causa eficiente de la democracia”.¹⁴¹⁹

¹⁴¹⁷ KYMLICKA, Will. *Filosofía política contemporánea*. Introducción. Ariel, S.A. Barcelona, 1ª Ed, 1995, p. 248.

¹⁴¹⁸ BOBBIO, Norberto. *Política y Derecho, el futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1986, p. 44.

¹⁴¹⁹ DROMI, Roberto. Op. cit. p. 91 y 92.

8.2.3 GOBIERNO CERCANO. REDIMENSIONAMIENTO Y NUEVO DISEÑO DE LOS ÓRGANOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS TERRITORIALES.

Anteriormente hemos sostenido que la democratización de la vida de la Ciudad no puede limitarse a la sola elección del Jefe de Gobierno, y en el futuro inmediato de los titulares de las demarcaciones territoriales, que desde hace mucho tiempo se conocen como Delegaciones Políticas. Sobre todo, si se concede con nuestra opinión de que se transfirió la organización que tanto se criticó del antiguo Departamento del D.F. a la nueva Entidad Federal, casi de manera idéntica, sin reformas substanciales.

La división territorial actual de la Ciudad de México es casi en su totalidad inadecuada, (salvo algunas excepciones como las Delegaciones de Iztacalco, Azcapotzalco, Venustiano Carranza, Tláhuac, Xochimilco y Benito Juárez, que presentan fenómenos más o menos homogéneos de gobernabilidad), ya sea por su elevada densidad o por su composición desigual o desequilibrada.

El problema fundamental de la Ciudad de México, fue considerarla como “un todo” desde el punto de vista administrativo y en vías de la unidad de criterios, se perdió la sensibilidad de entenderla como una diversidad rica en costumbres y en posibilidades de desarrollo que potencialmente se han desperdiciado. La metrópoli requiere hoy de nuevos criterios urbanísticos que si bien la deben conceptualizar como un todo, también deben definir y potenciar las distintas vocaciones que cada zona presenta o puede hacerlo, sin desvirtuar su estrecha relación funcional.¹⁴²⁰

La Ciudad es un reflejo del centralismo que el país vivió en realidad a lo largo de los años y que sin embargo, hay quien lo considera como un atributo que sirvió para la constitución del Estado nacional mexicano.¹⁴²¹ No se trata de circunstancias presentes o voluntades individuales en turno, sino producto de la historia y para resolverlo mediante una nueva institucionalidad, es indispensable advertir su presencia y esencia.

¹⁴²⁰ FERNANDEZ CHISTLIEB, Federico. *Mirar la Ciudad*. Revista Ciudad No. 31. Julio-septiembre de 1996. Red Nacional de Investigación Urbana, p. 11 y 16.

¹⁴²¹ MERINO, Mauricio. *Gobierno Local, Poder Nacional*. Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México, 1ª Ed, México, 1998, p. 241.

Para atender la problemática urbana, hay que entender que en las condiciones actuales de división territorial es muy difícil modificar las cosas. En 1987, ya se habían perdido el 99% de las zonas lacustres; más del 75% de los bosques; se consideraba que alrededor de 700 hectáreas de tierra agropecuarias y 1000 de bosque eran deforestadas cada año; el promedio de áreas verdes por persona era de 2.7, cuando la Organización de la Salud, recomendaba 9.0; de 3.6 metros cúbicos por segundo de agua que se utilizaban, solamente se podían volver a reciclar 1.6; casi el 20% de la población carecía de agua potable y tres millones de habitantes no tenían drenaje y el rezago de viviendas, antes del sismo de 1985, ascendía a más de 800,000 unidades.¹⁴²²

Se precisa de un nuevo redimensionamiento, no sólo del territorio sino también de poder, que ajuste la estructura y la organización burocrática acordes a las necesidades y requerimientos actuales. “No debe crearse más “Estado” por la sola razón de crearlo y satisfacer apetitos localistas, que sólo sirven para aumentar el aparato del poder sin justificación suficiente”.¹⁴²³

Para el establecimiento de una nueva división territorial en el D.F., se debe realizar un trabajo muy detallado técnicamente y consensado políticamente, que respete, como establece el artículo 110 del Estatuto, la densidad; cuestiones de configuración geográfica; identidad cultural, factores históricos y condiciones socioeconómicas; infraestructura existente; número de colonias, barrios pueblos y unidades habitacionales; etcétera¹⁴²⁴

Además, como lo dispone el numeral 111 del mismo Estatuto, el equilibrio del desarrollo de la Ciudad y también de las diversas zonas de ella; el mejoramiento de los servicios y función de gobierno; la eficacia y eficiencia de los actos de autoridad, así como la participación social; la estabilidad financiera, pero sobre todo, una mayor y más efectiva descentralización.¹⁴²⁵

El primer gobierno electo de la Ciudad aprobó una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, que se publicó en la Gaceta Oficial del D.F. el 29 de diciembre de 1998, que prácticamente dejó las cosas en el mismo lugar

¹⁴²² CARMONA LARA, Ma. del Carmen. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie, año XX, Núm. 60, septiembre-diciembre 1987. México.

¹⁴²³ DROMI, Roberto. Op. cit. p. 27.

¹⁴²⁴ Se sugiere ver Programa de Investigación Metropolitana. Casa Abierta al Tiempo UAM Xochimilco. *Actuales formas en torno a la coordinación metropolitana*, p. 1.

¹⁴²⁵ LAJOUS, Luz. *Una Publicación por la Democracia*. Revista Examen. Editado por el Partido Revolucionario Institucional, México, 1992, p. 26.

en cuanto a las facultades, de las –todavía intituladas por esta Ley novísima– Delegaciones del D.F.

El artículo 39 de esta disposición aumenta el número de incisos a 78 los relativos a las facultades, –de los en esta ocasión llamados “órganos político-administrativos”–, en contraste con los 60 que disponía el numeral 32 de la abrogada Ley de 1994, aunque de fondo únicamente destacan los programas de participación de la mujer; “ejecutar” las políticas de seguridad pública, aunque no tiene los elementos técnicos y recursos necesarios, pues los conserva la Secretaría de Seguridad Pública; proponer la adquisición de reservas territoriales y la expropiación; la verificación de estacionamientos públicos; la expresa potestad de suscribir convenios y contratos; realizar ferias, exposiciones y congresos; proponer tarifas de consumo de agua; promover la inversión inmobiliaria y una amplia e interesante gama de actividades tendientes a preservar y restaurar el equilibrio ecológico, pero en general son las mismas que ya tenían o se venían desarrollando.

Además, lo que no varió o ha variado es la situación financiera, pues según Ziccardi, “se sabe que entre las 16 delegaciones en su conjunto no alcanzan a recibir el 20 por ciento del presupuesto total del DDF. La descentralización de recursos financieros, técnicos y administrativos es una condición necesaria para que la ciudad no sólo “funcione” sino que ofrezca una mejor “calidad de vida” al conjunto de la ciudadanía”.¹⁴²⁶

El gobierno electo desperdió la enorme oportunidad de impulsar la mayor descentralización que pregonó siempre y la racional redefinición territorial, que el Estatuto confiere como facultad de la Asamblea Legislativa y que cómodamente pudo impulsar con su ventaja parlamentaria y en cambio sustituyó la Ley Orgánica por una nueva que en verdad no revolucionó ninguno de los dos temas de manera importante.

Su intención férrea de convertir al D.F. en el Estado 32 y municipalizar las Delegaciones, lo llevó a dejar de explorar opciones sustancialmente mejores. Olvidó o dejó de estudiar que “en los municipios conurbados subsisten casi los mismos problemas de gobernabilidad y de ausencia de verdadera capacidad de decisión de los ciudadanos que en las delegaciones

¹⁴²⁶ ZICCARDI, Alicia (Coord.) *La tarea de Gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Ciencias Sociales UNAM. Miguel Angel Porrúa, México, 1995, p. 375.

políticas del Distrito Federal. La estructura municipal está excesivamente centralizada, reproduciendo la centralización imperante en todo el país”.¹⁴²⁷

A pesar de los defectos de las Delegaciones, según estudios del Consejo Nacional de Población, son la mayoría de ellas, las zonas de menor marginación social dentro del país,¹⁴²⁸ y aún dentro de los intelectuales orgánicos del gobierno cardenista, existen voces que recomendaban cuidado con la decisión artificial de municipalizar “sin tomar en cuenta las características propias de cada espacio de la ciudad”.¹⁴²⁹

Hemos insistido a lo largo de la investigación nuestra franca oposición a la idea de municipalizar las Delegaciones por ser, además de ahistórica, francamente retrógrada y contraria a las recomendaciones metropolitanas contemporáneas a nivel internacional. Roberto Dromi, considera que el municipio, más que una creación normativa, es una entidad natural desde el punto de vista histórico, y con base en ello, lo define como “una entidad “natural” surgida del proceso histórico de organización de una comunidad política, como “requerimiento básico” de conformidad cívica y como “equipamiento institucional” mínimo definitorio del estado en su nivel más próximo al individuo”.¹⁴³⁰

No obstante la importancia de la figura que representó en otro tiempo la institución municipal, Dromi cree que en la actualidad, “lo cierto es que sobre o infradimensionado, el municipio no presta servicios ni en la cantidad, ni en la calidad, ni con la eficiencia ni con la eficacia deseadas”.¹⁴³¹

En lo que concierne al municipio dentro del ámbito nacional, se comparten los criterios que advierten una debilidad municipal institucional. Ziccardi sostiene que “los mecanismos propios del presidencialismo mexicano se reproducen en el interior de las entidades, lo cual implica que el gobierno estatal concentre la mayor parte de los recursos económicos, institucionales y humanos de la entidad”.¹⁴³²

En lo que desde luego estamos de acuerdo, además de la necesidad de que los titulares de las Delegaciones sean electos mediante voto libre y

¹⁴²⁷ OLMEDO, Raúl. *Nueva Modalidad de Representación en la Capital de México*. Revista Asamblea. Volumen 1 No. 7, agosto de 1995, p. 39.

¹⁴²⁸ ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. Op. cit. p. 141.

¹⁴²⁹ MOCTEZUMA, Pedro y ANAYA, Elizabeth. Op. cit. p. 146 y 147.

¹⁴³⁰ DROMI, Roberto. Op. cit. p. 109-111.

¹⁴³¹ *Ibidem*, p. 58 y 59.

¹⁴³² ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Op. cit. p. 62.

secreto, es en la creación de unidades de gobierno más pequeñas y que gocen de funciones, obligaciones y facultades más amplias, incluso algunas de ellas relativas a la posibilidad de recaudar ingresos tributarios de carácter local, para que fortalezcan su posición de ente territorial.¹⁴³³

Por ejemplo, según datos del INEGI de 1995, la Delegación de Iztapalapa cuenta con 1,696,418 habitantes, que significa mayor población que los ocho o nueve Estados más pequeños de la federación y con una complejidad enorme e imposible de atacar con la conformación administrativa actual.¹⁴³⁴

Para la redefinición territorial es preciso tomar en cuenta los parámetros internacionales. Julio de Giovanni,¹⁴³⁵ nos ilustra con datos referenciales de suma utilidad y menciona que en Italia la media en la densidad para la descentralización es de entre 23,735 a 73,925 habitantes, pues Bolonia que es el ejemplo a la baja tiene 427,240 habitantes y se organiza en 18 barrios; Turín de 1,025,390 habitantes se subdivide en 23 distritos y Milán en 20 zonas en que se organiza, viven 1,478,505 habitantes.

En Alemania, el promedio asciende a unos 111,000 habitantes por demarcación, pues por ejemplo Colonia se divide en 9 distritos para una población total de un millón de habitantes; en París, Francia como ciudad-capital, los dos millones 165,892 habitantes, según la ley 1,169 de 1982, quedó organizada en 20 distritos dotados de un Concejo y un alcalde de distrito, lo que promedia en 108,294 habitantes por distrito.¹⁴³⁶

Barcelona sube en promedio alrededor de 170,000 habitantes por distrito y “en un extremo, promedian más de 125,000 en Inglaterra, la cual está seguida por países como Nueva Zelanda (47,000); Irlanda (41,000); Japón (37,000) y Portugal (34,000)”.¹⁴³⁷

Todo ello quiere decir que casi se requeriría crear una localidad en cada uno de los 40 distritos locales electorales en que se divide actualmente la metrópoli, para no estar tan lejos de lo que recomiendan los estándares de

¹⁴³³ RUBIO, Luis. *¿Transitando a la democracia?*. Semanario de Política y Cultura “Etcétera”, Núm. 247. 23 de Octubre 1997.

¹⁴³⁴ De acuerdo con la información que arroja el conteo realizado por INEGI en 1995, la Delegación Iztapalapa tenía 1’696,418 habitantes; 205,929 más que en 1990. Se trata de un espacio urbano que registra, en los últimos 20 años, una alta tasa de crecimiento poblacional, ya que en 1970, en esta delegación sólo vivían 522,095 mexicanos. ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 170 y 171.

¹⁴³⁵ DE GIOVANNI, Julio. *La Constitución de la ciudad de Buenos Aires*. Comentarios de su Estatuto Organizativo. Colección de Iure. Argentina, 1996, p. 183-1185 y 191.

¹⁴³⁶ *Ibidem* p. 191.

¹⁴³⁷ ALBA, Carlos y VANAGLOCHA, Francisco J. Op. cit. p. 49-55.

governabilidad del régimen local. Como las actuales situaciones no recomiendan ni posibilitan una reformabilidad territorial tan drástica, por lo menos las Delegaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, precisarían una subdivisión impostergable, siendo recomendable para las dos primeras su división en por lo menos tres nuevas localidades y las cuatro restantes partirlas mínimamente en dos.¹⁴³⁸

Otra cuestión importante sería crear demarcaciones especiales para seccionar las áreas ecológicas de las Delegaciones pobladas para establecer organismos de gobierno especializados en el tema y evitar que continúe el crecimiento horizontal y desordenado de la mancha urbana.

Los órganos encargados de la administración y cuidado de las reservas ecológicas, deberían tener a su cargo el fomento a la agricultura, el cuidado forestal, la ganadería, turismo, etcétera

Asimismo, en la redensificación y redistribución de las *Localidades*, —que es el nombre que propongo debería identificar a las Delegaciones, que es un término que debe superarse pues es característico de organizaciones centrales—, se deberá crear entidades con vocación planificada. Es decir, zonas que predominantemente pueden ser determinadas hacia la actividad comercial, otras para servicios varios, de carácter habitacional, turístico, industrial, etcétera.

En virtud de que de manera unánime la Suprema Corte de Justicia, determinó en resolución del 11 de marzo de 1999, anular los preceptos del Código Electoral del D.F., relativos a la conformación de los, —llamados por esa ley—, Concejos de Gobierno, a raíz del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el P.R.I., bajo el argumento de que el Estatuto de Gobierno no facultaba a la Asamblea Legislativa a legislar sobre ese tema y además era del todo incorrecto que una disposición sustantiva creara los órganos que únicamente debería limitar a instruir el proceso para su elección, habrá que esperar a un consenso definitivo entre las fuerzas políticas para su configuración definitiva.

¹⁴³⁸ Miguel Hidalgo requiere de fraccionamiento, no tanto por aspectos demográficos, sino más bien, por su composición radicalmente diferente entre algunas de las zonas más ricas de la ciudad con otras francamente muy desfavorecidas económicamente.

Proponemos que las *Localidades* se gobiernen y administren por Consejos Locales de Gobierno, integrados por un Presidente y miembros con mayores facultades vinculatorias que las que tenían los anteriores Consejeros Ciudadanos, todos ellos electos por mayoría simple. El Presidente sería elegido en una circunscripción que comprenderá la demarcación completa y cada Consejero lo sería mediante la determinación actualizada de áreas vecinales.

Para que no exista resistencia de los Partidos Políticos como en antaño, éstos podrán presentar candidaturas, aunque los ciudadanos sin partido podrían también acceder a la postulación de manera independiente.

Una reforma administrativa definiría qué *Direcciones* substituirían a las actuales Subdelegaciones, pues el aspecto administrativo es tan importante como el político y no es recomendable transferir la práctica propia del régimen municipal de que los regidores o síndicos se encarguen de asuntos administrativos, para los que casi siempre no están debidamente preparados, o de plano son neófitos.

Los *Directores* podrían ser designados por el Presidente del Consejo, –para conservar unidad de mando, coordinación y lealtad institucional–, pero ratificados y posiblemente removidos, a opinión mayoritaria del Consejo, cuando no respondan a las necesidades sociales y públicas, demuestren incapacidad o bien, cometan desviaciones o actos de corrupción.

Los Consejeros serán encargados de coordinar además de sus responsabilidades propias del Consejo, la participación ciudadana en su área de representación, incluyendo el contacto con jefes de manzana y representantes vecinales de las colonias inmersas en su jurisdicción.

Con esta forma de gobierno que congrega a la democracia representativa con la directa o participativa, creemos lograría acercar al gobierno a la población y despertaría la corresponsabilidad ciudadana, así como propiciaría eficiencia y eficacia en los asuntos gubernativos locales.

Aunque no estaríamos todavía dentro de los parámetros internacionales aconsejables, en lo que se refiere a miembros de cabildo o consejo por habitante, se estaría mejorando substancialmente la calidad del gobierno local. “En la mayoría de las naciones occidentales la proporción entre ciudadanos y miembros de consejos está entre 1:250 y 1:450 (Norton 1985) una cifra que

quizá ayude a mantener a los miembros electos en estrecho contacto con sus votantes".¹⁴³⁹

Otro tema a estudiar, debe ser el número de la conformación del órgano legislativo del D.F., pues existen opiniones¹⁴⁴⁰ en el sentido de que de acuerdo a la media nacional y los parámetros internacionales, la Asamblea debiera componerse de entre 90 y 110 miembros, lo que requerirá una reforma para consensar los procedimientos electorales más convenientes a utilizar en caso de aceptarse su crecimiento.¹⁴⁴¹

Un proceso electoral que inmiscuya a tantas personas, partidos e instituciones, elevaría la calidad cívica de la gran metrópoli y obligaría a la ciudadanía a interesarse mayormente en los asuntos de la polis y sus protagonistas políticos y vecinales. En breve lapso, pasaríamos de un centralismo y una carencia de prerrogativas políticas, a otra muy distinta y caracterizada por la participación plena de la ciudadanía, desterrando así los malos augurios que se vertieron siempre, respecto al comportamiento político de los habitantes de la Ciudad y los pésimos antecedentes electorales que se vivieron en el siglo pasado, —también en ocasiones en el actual—, cuando se celebraban comicios en la capital.¹⁴⁴²

¹⁴³⁹ ALBA, Carlos R. y VANACLOCHA, Francisco J. Op. cit. p. 49-55. Alba y Vanaclocha, ofrecen una tabla que a pesar que no incluye los casos de capitales, —que hubiera sido de mayor utilidad—, nos brinda la posibilidad de tener una idea referenciada, respecto al régimen local de otros países:

Tamaño de los consejos municipales (excluyendo las capitales)

INGLATERRA.....	28-120
ALEMANIA OCCIDENTAL.....	15-80
ESTADOS UNIDOS.....	3-80
FRANCIA.....	6-49
ESPAÑA.....	5-25

¹⁴⁴⁰ MOLINAR HORCASITAS, Juan y SÁNCHEZ GUTIERREZ, Arturo. *Participación y democracia en la ciudad de México*. centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM, 1ª Ed. Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997, p. 202, 203 y 208.

¹⁴⁴¹ Actualmente se sigue integrando la Asamblea con 40 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 26 por el de Representación Proporcional, de manera idéntica como originalmente se previó en 1987 para su antecesora, la Asamblea de Representantes.

¹⁴⁴² Costeloe, refiere algunas reseñas respecto a los comicios que se efectuaron en los albores del Estado Federal que dan una idea clara de las dificultades que se presentaron. "Por eso, tanto los yorkinos como los escoceses, imprimieron lista con los nombres de sus respectivos candidatos y estas listas se distribuyeron luego a los votantes por toda la ciudad. Esta práctica proporcionaba abundantes oportunidades de soborno y corrupción, puesto que cada parte intentaba comprar las listas de la otra. En teoría, el partido que dispusiese de más fondos podía comprar todas las listas de sus adversarios y así garantizar que sólo se depositasen en las urnas los nombres de sus partidarios. El día de las elecciones, 20 de agosto, los yorkinos, según *El Sol*, apostaron a sus secuaces por toda la ciudad y éstos pagaban entre uno y doce pesos por cada ciento de listas escocesas.

O bien, "A pesar de ello, aunque con métodos ilegales y tortuosos, la primera prueba del sistema político había acabado en una victoria de la causa federalista, la cual era casi seguro que gozaba del apoyo de la mayoría del electorado, instruido. Al parecer, a los yorkinos les fue posible, según Bustamante, utilizar recursos de las arcas del Gobierno, aún mayores que los escoceses, que habían sido considerados casi invariablemente como el partido sostenido por los sectores aristocráticos y opulentos de la sociedad". COSTELOE, Michael P. *La primera república federal de México (1824-1835) Un Estudio de los partidos políticos en el México Independiente*. Fondo de Cultura Económica. México-Madrid-Buenos Aires. 1ª Ed en español, México, 1975, p. 77 y 85.

8.2.4 UNA REFORMA JURÍDICA Y ADMINISTRATIVA QUE CONSTRUYA UNA ESTRUCTURA DE RÉGIMEN LOCAL ADECUADA.

La ausencia de una reforma legal y administrativa que construyera un auténtico régimen local, –como ya hemos dicho–, constituye, sin duda, el punto más endeble de todo el proceso de transformación de la Ciudad de México en una Entidad Federativa.

Es cierto que el antiguo Departamento del Distrito Federal fue construyendo una estructura administrativa muy grande, producto del esfuerzo por tratar de satisfacer de servicios públicos a una incesante demanda que día a día se requería, como resultado del incremento explosivo de la migración del campo hacia la metrópoli.

La falta de planeación adecuada, la diversidad de la demanda, el implemento de nuevas técnicas administrativas, el cambio de la normatividad interna, etcétera todo ello fue acumulando un aparato burocrático, que si bien fue capaz de instrumentar la prestación de servicios, –algunos de ellos de manera muy eficiente, tomando en cuenta el enorme reto que implicaba–, en otros renglones presentaba rasgos notables de exceso de centralismo, duplicidad en funciones entre diversos órganos, personal mal distribuido, –en algunos lugares hacía falta y en otros, su adscripción era excesiva–, trámites innecesarios y gravosos para el ciudadano, plantilla de personal mal pagada en la mayoría de los casos, fenómenos de ausentismo, condiciones generales de trabajo que arrastran usos y costumbres muy antiguas, corrupción, etcétera

Precisamente la ineficiencia que fue arrastrando el Departamento, contribuyó a crear la auténtica convicción de necesidad de cambio en la ciudadanía, que demandó democratización, pero que esperó como resultado, la mejoría en la prestación de los servicios que recibe. Este último punto, parece que pasó desprevenido por los actores de las reformas políticas, como del primer gobierno electo producto de ellas. La ciudadanía de la capital del país no estaba acostumbrada a opinar ni a participar, puesto que la falta de ejercicio democrático durante tantos años, la convirtió en apática y desorganizada. Si resistió tanto tiempo esa forma de ser gobernada, era porque mal o bien, recibió servicios públicos de mayor calidad que los que se percibían en otros rincones de la provincia.

Los parámetros de desarrollo de la Ciudad de México fueron durante décadas los más elevados del país, al grado que se consideraba un privilegio poder disfrutar de ellos. Sin embargo, las políticas de descentralización de la vida nacional y el fomento de ciudades medias, enseñaron a los capitalinos que existían otras localidades en la república que brindan mejores niveles en la calidad de vida, sin contaminación, tráfico y sobre todo con mejores características de seguridad pública; y además, en donde se pueden elegir a sus gobernantes.

El fin de la etapa de la ilusión de que la metrópoli era el sitio más privilegiado del país, se rompió definitivamente, —desde mi punto de vista—, después de los sismos de 1985, cuando la Ciudad mostró desnuda sus efímeros equilibrios y la debilidad de su organización ciudadana, la cual tuvo que reaccionar de manera autónoma e inédita.

El resultado fue una ciudadanía consciente de sus derechos y mayormente exigente con el gobierno para reprocharle sus ineficiencias. Esto se aprovechó para presentarse como plataforma política justificativa de la necesidad de democratizar la vida de la Ciudad e incrementar la participación ciudadana, pero se dejó en un término secundario, equivocadamente, la necesidad de los habitantes de contar con mejores servicios públicos.

El primer gobierno electo en la historia de la Ciudad recibió un fuerte apoyo electoral, entre otras causas, debido a la abundante oferta política de mejorar el estado de cosas en cuanto a los servicios públicos. Si bien, las fuerzas políticas que negociaron las reformas al status capitalino, omitieron incluir la necesaria reforma administrativa, que diera soporte técnico al cambio de condición de la Ciudad e hiciera realmente posible la nueva condición de Entidad Federativa, la normatividad constitucional provee de facultades plenas a la Asamblea Legislativa para iniciar una transformación administrativa, tan radical y profunda, como se requiera.

Pasada la contienda electoral, la gente esperó que en las cuestiones capitalinas hubiera un incremento en la eficiencia, la honestidad, la equidad y responsabilidad en el manejo de los asuntos y recursos que se aplican a la gestión urbana, todo aquello que los estudiosos estadounidenses conocen como "accountability". Sin embargo, la reforma administrativa no llegó y a pesar de que se aprobó una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública

para el D.F., los cambios fueron casi intrascendentes y se preservó casi de manera intacta la estructura orgánica del D.D.F. que tanto se criticó.¹⁴⁴³

Se olvidó que “en ese sentido, las preocupaciones con relación al buen gobierno local suelen ubicarse más en el campo del desempeño administrativo que en el ejercicio del poder político. Pero junto con la eficiencia, que se asocia a la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, existen criterios sociales y políticos que otorgan legitimidad y consenso a la actuación gubernamental”.¹⁴⁴⁴

Existen dentro del ámbito del Derecho Administrativo, muchas teorías que dicen que un buen entarimado administrativo, soportado por buenas técnicas de organización pública, crea constantes que permiten la prestación de los servicios públicos de manera casi supratemporal, e incluso, independientemente del Partido que gobierna.¹⁴⁴⁵ Esto quiere decir, que la transición de la Ciudad a su nueva condición de Entidad Federativa, demanda de la constitución de un auténtico régimen de derecho local, que permita garantizar a la ciudadanía, que no obstante la posibilidad de la alternancia política, –inherente a la democracia–, la continuidad y la calidad en la prestación de los servicios públicos a que tiene derecho, deberán ser inmunes al transcurso de nuevos tiempos y a la actuación de los gobiernos sin importar su orientación ideológica.

Douglas C. North, sostiene que para que exista un verdadero cambio social, es indispensable crear precisamente nuevas instituciones, puesto que ellas constituyen las “reglas del juego” en una sociedad y “reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria”.¹⁴⁴⁶

No resulta concebible que se haya propugnado tanto por el cambio de la Ciudad de México hacia su nueva condición de cuasi Estado y se conserve aún su organización administrativa centralizada e inadecuada, pues resulta un contrasentido a todo lo argumentado. La Ciudad debe ser analizada en su

¹⁴⁴³ La estructura en los órganos centrales es fundamentalmente la misma que contemplaba la anterior ley, excepto que se creó una Consejería Jurídica, que se desprendió de las facultades que anteriormente gozaba la Secretaría de Gobierno, que tenía antes a su cargo la materia jurídica. En las Delegaciones, como ya se dijo, salvo los asuntos de carácter ecológico y de seguridad pública, se les transfirieron responsabilidades, pero no los recursos e instrumentos, por lo que casi quedan igual que antaño.

¹⁴⁴⁴ Ver también *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Cámara de Diputados LV Legislatura. Tomo XI. Porrúa, S.A. México, 1994, p. 654.

¹⁴⁴⁵ NIETO, Alejandro. Op. cit. p. 10 y 11.

¹⁴⁴⁶ NORTH, Douglass C. Premio Nobel de Economía 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. 1ª Reimpresión, México, 1995, p. 13, 14 y 16.

nueva concepción y diseñar una organización administrativa, que si bien conserve una combinación equilibrada entre democracia y centralización,¹⁴⁴⁷ de los temas que resultan imprescindiblemente necesarios que su manejo se verifique bajo criterios de gestión y planeación unitaria, como el ciclo hidráulico o el transporte público, impulse una mayor descentralización en la toma de decisiones en favor de las demarcaciones territoriales, para realmente construir un régimen de gobierno local.

Roberto Dromi, dice que “para que la vida local sea una verdadera “instancia” de poder, es decir, el primer peldaño, hace falta realidad, razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad entre los niveles competenciales públicos, estatales y del poder”.¹⁴⁴⁸ Siguiendo su orden de ideas, es menester que la Ciudad de México delinie, –mediante una profunda reforma jurídica y administrativa–, su nuevo perfil de régimen local en los siguientes aspectos:

- a) **Políticamente.** Las nuevas Localidades, requieren adecuarse a su nueva condición democrática de ser gobernadas y administradas por entes electos directamente. Una reforma administrativa que incorpore a las responsabilidades de gobierno a la participación directa de la ciudadanía, –en las decisiones que vinculatoriamente se precise–, hará posible la premisa de que “el elector quiere algo más que ser bien gobernado: quiere gobernar”.¹⁴⁴⁹
- b) **Administrativamente.** Crear una Entidad Federativa requiere además de la determinación formal, de toda una serie de producciones legislativas y reglamentarias que construyan nuevas instituciones y transformen y adecuen las antecedentes.

Hacer una nueva clasificación de los “servicios públicos”, diferenciando a los que indispensablemente deberán seguir siendo responsabilidad exclusiva del gobierno local su prestación, de aquellos de carácter de “servicios urbanos”,¹⁴⁵⁰ susceptibles de manejarse por entes privados; redefinir los criterios de gratuidad, la revalorización de servicios para impedir su dispendio, actualizar una

¹⁴⁴⁷ PERLO COHEN, Manuel. Op. cit. p. 463.

¹⁴⁴⁸ DROMI, Roberto. Op. cit. p. 30.

¹⁴⁴⁹ *Ibidem* p. 34.

¹⁴⁵⁰ CUELLAR SALINAS, Raúl Sergio. *Problemas emergentes de la zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM, México, 1997, p. 261-268.

visión moderna del concepto de solidaridad social, etcétera son temas que tendrán que precisarse con toda claridad.

Urge además revisar la relación laboral con el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del D.F., para racionalmente, –y respetando sus legítimas conquistas laborales–, tratar de adecuar su estructura a la nueva condición local y procurar efficientar la nueva condición estadual, puesto que en la actualidad la organización responde a criterios de especialidades en la prestación de servicios públicos de manera vertical y no territorialmente, lo que no permitirá fortalecer la idea de gobiernos locales en las demarcaciones.

La capacitación del personal para crear una nueva mística y explicar los alcances de las reformas, es un tema que ha quedado ausente durante la etapa del primer gobierno electo, como si las transformaciones fueran accesibles de manera natural en la base trabajadora. Sin el concurso y apoyo decidido de los trabajadores, los cambios no dejarán de ser buenos deseos.

- c) Institucionalmente.** El asunto que más trascendencia tiene para la consolidación del status de Entidad, es la institucionalización del gobierno territorial y la mayor descentralización de facultades. Urge una definición de cuáles asuntos deberán seguir siendo manejados con criterios unitarios y qué otros tienen que ser desconcentrados a las facultades de los nuevos órganos de gobierno locales. Para ello será preciso una ley orgánica que norme ése régimen local y toda una serie de disposiciones reglamentarias que hagan posible una eficiente coordinación interinstitucional.
- d) Financieramente.** De manera curiosa un tema ausente hasta el momento, ha sido el relativo a descentralizar las funciones recaudatorias y de tesorería, cuando la verdadera ruta hacia el fortalecimiento de las *Localidades* será en un futuro, que éstas sean corresponsables en su ámbito de contribuir al fortalecimiento financiero de la Ciudad, pero también puedan contar con ingresos propios que estimulen su productividad y eficiencia gubernativa. Una verdadera vida local de las demarcaciones requerirá de una nueva concepción de distribución de ingresos, en la que necesariamente deberán participar directamente las nuevas *Localidades*.

- e) **Económicamente.** Ligado de manera íntima con el tema anterior, la vida local debe ser estimulada para convertirse en un espacio propio y característico de carácter económico. Si no se permite que las *Localidades* tengan acceso al ámbito financiero y fiscal de la Ciudad, no podrá haber un incremento en la potencialización del espacio económico, industrial, comercial, turístico, etcétera. La coparticipación proporcionalmente directa que las Localidades perciban por el mayor desarrollo de sus demarcaciones, además de permitir una más amplia autodeterminación, contribuirá a estimular la vida económica rica de la metrópoli.
- f) **Culturalmente.** La Ciudad debe de estimular no sólo su identidad cultural como tal, sino también contribuir a conservar y rescatar las raíces que particularmente tienen cada rincón de ella. Promover y permitir que las *Localidades* se conviertan en agentes, gestores y operadores técnicos de la difusión de la cultura, constituye un elemento indispensable para la humanización de la Ciudad, por lo tanto, la “cultura culta” y la “cultura vulgar”, como les llama Dromi,¹⁴⁵¹ deben ser impulsadas por igual.
- g) **Educativamente.** Resultará sumamente difícil lograr una nueva identidad de carácter local, si en el proyecto no colaboran abiertamente los agentes de la educación. Las nuevas *Localidades*, deberán ser las entidades responsables del mantenimiento, la seguridad pública fuera de los planteles, la inserción en la toma de decisiones de las organizaciones de padres de familia y maestros, así como de impulsar el deporte, la recreación, el manejo de bibliotecas, etcétera. Reencontrar el concepto de la educación cívica, de la corresponsabilidad del gobierno con las familias de cuidar y preocuparse de aspectos como el ausentismo y la deserción escolar, el alcoholismo y la drogadicción juvenil, etcétera contribuirá preventivamente a combatir la delincuencia a futuro y logrará la formación de mejores ciudadanos.
- h) **Socialmente.** Las Localidades precisan también de una “institucionalización social”, que las convierta en corresponsables de las cuestiones vitales de un régimen local, como son la salud, la seguridad social, la vivienda, el empleo, la salubridad, etcétera.

¹⁴⁵¹ DROMI, Roberto. Op. cit. p. 30.

- i) **Históricamente.** La Ciudad y sus componentes territoriales son dueños de una rica historia, que precisa rescatarse, destacarse y preservarse, como una prioridad para lograr el fortalecimiento del sentimiento y el orgullo de pertenencia, que están tan demeritados, como el resto de las características que conforman la calidad de vida en la capital.

- j) **Internacionalmente.** Uno de los sitios más característicos para identificar a nuestro país es sin duda, –para bien o para mal–, la Ciudad de México. Construir una mayor y mejor internacionalización de la metrópoli, deberá ser una meta futura de gran trascendencia.

La descentralización política territorial, según el autor español Luis Cosculluela, es “fórmula válida para conjugar la eficacia en la administración pública con las aspiraciones de mayor participación democrática del ciudadano; superando el impulso de desconexión entre representantes políticos y organización administrativa, por una parte, y de ambos con el pueblo”.¹⁴⁵²

Desconocer la importancia de la reforma administrativa que la Ciudad reclama, elevar el tipo de valores a alcanzar, así como construir los instrumentos adecuados para consecutirlos, seguramente la conduciría a un desgobierno o bien a una supuesta ingobernabilidad.

Alejandro Nieto define al desgobierno, como “gobernar mal, es desordenar la sociedad, perturbando su desarrollo natural idóneo con bloqueos y desviaciones perjudiciales para el grupo y para los individuos. El desgobierno es genéricamente un mal gobierno, puesto que el objetivo del gobierno consiste en facilitar el desarrollo social espontáneo con vigilancia de las desviaciones perversas por muy naturales que sean y complementando, en su caso, tareas éticas o políticamente exigibles que la sociedad no haga por sí misma”.¹⁴⁵³

A su vez, el notable economista y Premio Nobel, Yehezkel Dror, sostiene que se suele hablar de “ingobernabilidad”, cuando lo que habría que hacer es afrontar el problema real: la incapacidad de gobernar. La ingobernabilidad de una sociedad, agrega Dror, “suele ser el resultado del fracaso de los gobiernos para ajustarse a las cambiantes condiciones. Y es peligroso porque

¹⁴⁵² COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Las vertientes del regionalismo*. Instituto Nacional de Prospectiva. Madrid, España, 1977, p. 221.

¹⁴⁵³ NIETO, Alejandro, Op. cit. p. 16.

proporciona una coartada para las torpezas del gobierno, que a su vez echará la culpa a la sociedad".¹⁴⁵⁴

8.2.5 CONCEPCIÓN METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Desde 1524 en que el alarife Alonso García Bravo, hizo la traza del primer plano sobre los restos de lo que fue la Gran Tenochtitlan,¹⁴⁵⁵ y se le consideró como la más grande ciudad del Imperio de Carlos V, la Ciudad de México ha alcanzado el rango de metrópoli. Ahora, el área metropolitana que la rodea tiene una población estimada entre 15 y 20 millones de habitantes, como resultado de un proceso expansivo de crecimiento que empezó en los años cincuentas, cuando el área habitada rebasó el límite norte del Distrito Federal, permitiendo que de 24,059 hectáreas urbanas que la ciudad comprendía en 1950, se pasara a abarcar entre 120,000 y 130,000 hectáreas en 1990.¹⁴⁵⁶

El fenómeno sociológico que conforma la zona metropolitana es muy complejo. Los problemas urbanos de transporte, seguridad pública, contaminación, falta de agua, etcétera son muy similares entre las 16 Delegaciones y los municipios del Estado de México conurbados a la metrópoli,¹⁴⁵⁷ y sin embargo, la falta de una adecuada planeación e instrumentación de medidas, ha creado una zona anárquica y carente de coordinación interestatal.

No obstante que cuando se les pregunta a los vecinos de Naucalpan, Ciudad Satélite o Tlanepantla donde viven, responden "en la Ciudad de México" o simplemente "en México", su desvinculación política y administrativa con respecto a la capital del Estado de México, Toluca es enorme y la sobrevivencia de la ciudadanía que colinda entre las dos entidades

¹⁴⁵⁴ DROR, Yehezkel. *La capacidad de gobernar*. Informe al Club de Roma. Fondo de Cultura Económica. México, 1996, p. 39.

¹⁴⁵⁵ DIAZ ORTEGA, José Ignacio Félix. *Grandes Ciudades. III Jornadas de Estudios Geográficos Iberoamericanos*. Coordinadora Sylvia Ortega Salazar. UAM, Unidad Azcapotzalco, 1ª Ed, México, 1995, p. 11, 17 y 21.

¹⁴⁵⁶ ESQUIVEL, Ma. Teresa y VILLAVICENCIO, B. Judith. *Grandes Ciudades. III Jornadas de Estudios Geográficos Iberoamericanos*. Coordinadora Sylvia Ortega Salazar. UAM, Unidad Azcapotzalco, 1ª Ed, México, 1995, p. 23 y 33.

¹⁴⁵⁷ Los 1250 kilómetros cuadrados que conforman la zona metropolitana, albergan a 16.5 millones de habitantes, de los cuales 8.5 corresponden al D.F. y ocho al Estado de México. Los municipios mexiquenses conurbados son: Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chalco de Covarrubias, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Teoloyucan, Tepozotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tlanepantla, Tultepec, Tultitlán, Zumpango, Cuautitlán Izcalli y Chalco Solidaridad. REMES TELLO DE MENESES, Roberto Remes. *Andar en el Siglo XXI, Como hacer un transporte que nos permita disfrutar nuestra Ciudad*. México, 1977.

es muy difícil, pues se añade a los problemas mismos, la falta de atención coordinada entre los diversos niveles de gobierno.

Jordi Borja y Manuel Castells,¹⁴⁵⁸ se preguntan “¿si tendencialmente, todo es urbano, no deberíamos cambiar nuestras categorías mentales y nuestras políticas de gestión hacia un enfoque diferencial entre las distintas formas de relación entre espacio y sociedad? La Ciudad de México es una megalópolis, que por falta de una visión metropolinizada está marcada por la “desigualdad social y la segregación urbana”.¹⁴⁵⁹

El concepto de Grandes Ciudades o Zonas Metropolitanas está generalizado en la escala mundial, –producto de la urbanización de las sociedades actuales–, e incluso ubican a algunas de ellas como nodos de desarrollo de poder y capital, como es el caso de Nueva York, Londres o Tokio.¹⁴⁶⁰ A la capital del país, se le clasifica como integrante de los “nuevos centros regionales emergentes”, resultante de la extensión de la red de interacciones en que se basa la economía mundial, junto con Madrid, Barcelona, Sao Paulo, Buenos Aires, Taipei y Moscú.¹⁴⁶¹

Ese conjunto de ciudades nodales, se concibe que podrán configurar una “Ciudad Global”, que extendidas por todo el planeta funcionen a través de la información como un sistema nervioso de interacción en la nueva economía, es decir, ahora se les considerará como “tecnópolis”.¹⁴⁶²

El reto para los nuevos gobernantes de la Ciudad de México es construir formas de gobierno que combinen las necesidades de consolidar un auténtico régimen local con una visión metropolitana moderna. Superar las condicionantes actuales de congestión, hacinamiento y angustia de vida y de trabajo, por ámbitos de modernización como la ampliación, tecnificación y mejoramiento de la producción y administración de los bienes y servicios; financiamiento sano de todo ello; el establecimiento de una nueva relación y

¹⁴⁵⁸ BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *“Local y global” la gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus. Primera Ed 1997. Madrid, España. p.11.

¹⁴⁵⁹ ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Capital*. Op. cit. p. 39.

¹⁴⁶⁰ Estos nodos económicos se constituyen por cuatro factores principales: 1.- Son puntos de mando en la economía mundial; 2.- Localizaciones clave para las finanzas y la prestación de servicios altamente especializados; 3.- Lugares óptimos para la producción de tecnología de punta; y 4.- mercados eficientes para dar salida a todo lo anterior. HOTH, Pedro. *La Ciudad de México ante los retos de la Globalización*. Revista Quórum, 2| Epoca, Año V, No. 46, Septiembre 1996, p. 47-49 y 51.

¹⁴⁶¹ BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. Op. cit. p. 37.

¹⁴⁶² *Ibidem*. p. 46.

equilibrio con el medio ambiente y “una mayor eficiencia de la administración gubernamental y la relación de ésta con los ciudadanos”.¹⁴⁶³

Actualmente el Distrito Federal, realiza actividades similares a las del resto de las megaciudades, puesto que realiza el 10% de las exportaciones y el 15% de las importaciones nacionales; capta el 60% de la inversión extranjera que llega al país; cuenta con el 11.7% de los cuartos de hotel disponibles de la república; tiene el aeropuerto más importante del país; es el centro de poder de la nación; es sede de múltiples eventos internacionales de carácter cultural, de negocios, académicos, etcétera¹⁴⁶⁴

Contrario a lo que algunos opinan, la Ciudad de México no es la más grande concentración metropolitana del mundo, sino la cuarta, pues le anteceden Tokio con 25.7 millones de habitantes; Sao Paulo, con 19.2; y Nueva York, con 16.1. “Sin embargo, se previene que para el año 2000, ya muy cercano, habrá dos asentamientos urbanos en Asia mayores que la Ciudad de México: Bombay y Shanghai. Así, la gran conurbación de nuestro país pasará en breve a ocupar el sexto lugar del orbe en población”.¹⁴⁶⁵

Sin embargo, internamente en el país, la zona metropolitana capitalina es desproporcionadamente mucho más grande que cualquiera otra, puesto que “su enorme primacía se refleja en su tamaño de población, ya que contiene 5.3 veces más población que la que le sigue en tamaño. En 1990, radicaban en ella, alrededor de 15 millones de personas, que representaron el 15% de la población nacional”.¹⁴⁶⁶

Esta desproporción es característica de las grandes ciudades, y actualmente existe la preocupación internacional por “ser recuperadas” como zonas humanamente habitables, en la medida de que se “reconstruyan, de

¹⁴⁶³ MARTINEZ CHAVARRIA, Sergio. *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM México, 1997, p. 219.

¹⁴⁶⁴ HOTH, Pedro. Op. cit. p. 51.

¹⁴⁶⁵ PAOLI BOLIO, Francisco José. *Participación y Democracia en la ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Ed. Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997, p. 7.

¹⁴⁶⁶ GONZÁLEZ GARCIA DE ALBA, Ligia. *Sistemas de ciudades en México*. Revista “Ciudades”. No. 19, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 5, julio-septiembre de 1997, p. 47 y 48.

Raúl Benítez Zenteno opina que “todo parece indicar que la Ciudad de México mantendrá su primacía. Las estimaciones de la población futura son variadas: Naciones Unidas (1993), considerando las cifras públicas, es decir sin correcciones, sobre todo del censo de 1980 que registró una población para la Ciudad de México de 13.9 millones, supone un ritmo de disminución del crecimiento muy acelerado para 1990, a 15.1 millones, de ahí que para el año 2000 se estimen 16.2 millones, y 18.0 millones de habitantes para el año 2010. La estimación de Campos Ortega asigna para esos años 19.0 y 21.9 millones respectivamente, y 24.5 para el 2020, lo que equipararía a la Ciudad de México como Bombay, cuya estimación para ese año es de 24.4 millones. Tokio y Sao Pablo mantendrían sus primeros lugares para dicho año, con 28.9 y 25.0 millones respectivamente”. ALVAREZ, Lucía (Coord.). *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª. Ed. Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997, p. 124 y 125.

abajo hacia arriba”, para redefinir una nueva relación histórica entre función y significado, mediante una mejor articulación entre lo local y lo global.

La Ciudad de México necesita emprender el camino que han seguido otras megalocalidades como Hong Kong, Sao Paulo, Barcelona, Osaka o Río de Janeiro, que mediante la concertación política, elaboraron un Proyecto y un Plan Estratégico para su redefinición. Borja y Castells, establecen que el rescate de las megaciudades se debe basar en cinco tipos de retos: en una nueva base económica; infraestructura urbana; calidad de vida; integración social y gobernabilidad.¹⁴⁶⁷

Para ello, se precisa reconocer que existe una crisis agudizada, para poder tomar conciencia con base en la información y la comparación; se hace indispensable la concertación de los actores urbanos, políticos y privados y la generación de liderazgos políticos y cívicos para impulsar y conducir la transformación y una voluntad conjunta apoyada por el consenso ciudadano para que “la ciudad dé un salto adelante, tanto desde el punto de vista físico como económico y cultural”.¹⁴⁶⁸

Según los requerimientos técnicos que han sido constantes en anteriores procesos, tres son los presupuestos indispensables para iniciar un nuevo proyecto metropolitano: Uno, la definición de un programa de proyecto de futuro, –consensado como ya se señaló–; dos, un plan estratégico para construir y/o cambiar la imagen que la ciudad tiene de sí misma y la que tienen en el exterior de ella; y por último, una reforma política radical.

Si bien es cierto que en la última de las premisas ya se avanzó en parte, se debe tener conciencia de que el elemento metropolitano ha permanecido casi ausente en las consideraciones del nuevo status de la Ciudad. Insistir en la autonomía plena de la capital como Entidad Federativa, tiende a fortalecer al principio legitimador y democrático de la proximidad, es decir, la relación directa entre los poderes representativos y la administración pública, con el territorio y la población, pero la modernización de la Ciudad no estriba únicamente en la posibilidad de elegir directamente a sus gobernantes, sino también en el establecimiento de criterios de centralidad de los grandes temas metropolitanos, –sin que esto sugiera monopolizarlos–, y sin perjuicio de las autonomías locales de las entidades federativas conurbadas, establecer nuevas

¹⁴⁶⁷ BORJA, Yordí y CASTELLS, Manuel. Op. cit. p.144.
¹⁴⁶⁸ *Ibidem* p. 146.

formas de participación y cooperación para contractualmente establecer competencias renovadas.

Se requiere de un gobierno de conceptualización metropolitana y una profunda descentralización de la ciudad. Más que parte de una nueva relación jerárquica, se precisa una concertación de intereses que contribuyan hacia el propósito común de implementar un proyecto moderno de metrópoli, de carácter estratégico, dentro de un marco coherente en la toma de decisiones y de cooperación plena de todos los actores interesados en el entorno urbano.

La experiencia histórica nos demuestra que la conceptualización normativa no basta para la organización metropolitana, si no va acompañada de un consenso que además de legitimarlo, lo haga positivamente cumplir. A finales de los años sesenta, hubo un primer intento institucionalizado de coordinación interestatal, mediante la creación de la Comisión de Conurbación del Centro, de acuerdo con la Ley de Asentamientos Humanos de 1975.¹⁴⁶⁹ En 1983 se instaló el Comité de Planeación para el D.F.(COPLADE), y a finales del sexenio de Miguel de la Madrid se aprobó el Plan General de Desarrollo Urbano del D.F., en el cual ya se mencionaba el término de Zona Metropolitana de la Ciudad de México, para la cual se pretendió, infructuosamente, controlar y ordenar su crecimiento,¹⁴⁷⁰ y últimamente, en 1996, se puso en vigor el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. y la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos.

La falta de elementos coercitivos y de una priorización metropolitana real, han conducido todos los anteriores esfuerzos a cuestiones meramente discursivas, pues en la realidad, existe muy poca eficiencia entre las labores de coordinación de las autoridades federales, del estado de México, —en sus dos niveles, estatal y municipal—, y las propias del D.F.

La lógica urbanística dictaría la necesidad de una fusión de las demarcaciones del D.F. y el Estado de México en una sola Entidad metropolitana. La historia y la política del país nos dicen que sería prácticamente imposible por el momento pensar en una nueva cercenadura al Estado de México y renacer los conflictos entre esa entidad y la capital, además de los recelos del resto de los Estados, por el mayor fortalecimiento de la metrópoli.

¹⁴⁶⁹ ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 95-98.

¹⁴⁷⁰ *Ibidem* p. 46 y 47.

Luego entonces, el camino es crear un nuevo orden institucional metropolitano, que sería además aplicable a otras zonas conurbadas del país como la de Monterrey, Guadalajara o la Laguna, por citar algunos ejemplos. Un cuarto nivel de gobierno constitucionalmente creado, que en afán de no configurar más estructuras burocráticas, se podría en un primer intento, conformar con Asambleas Legislativas de carácter Metropolitano, integradas con diputados electos en las diversas entidades conurbadas, –que pueden ser seleccionados exprofeso o bien con una doble modalidad de representante local y al mismo tiempo metropolitano–, que actuarían en función de su representatividad colindante, de su peso electoral o su representación partidaria, según fuese autorizado.

Las materias metropolitanas que estudiaran, serían plenamente aplicables por igual en las respectivas Entidades, como si fuesen leyes locales, lo que garantizaría uniformidad y centralidad en los criterios de aplicación de las políticas. El órgano legislador metropolitano podría crear además organismos, empresas o comisiones, un régimen fiscal para los asuntos a su cargo, sanciones, consultas ciudadanas y en general la creación y actualización del Plan metropolitano.

Ello permitiría terminar las discusiones entre las Entidades Federativas, respecto de la correspondencia en la responsabilidad de los gastos de cada una por la prestación de los servicios, las participaciones federales y la captación hacendaria.¹⁴⁷¹

La regionalización del tema metropolitano y la superposición legislativa a los diversos niveles de gobierno en las Entidades federativas participantes, dejaría atrás, presumiblemente, a las reticencias de los actores de perder su autonomía frente al espectro de una autoridad metropolitana superior; evitaría los temores políticos de crear una instancia demasiado poderosa que complicara los equilibrios partidarios, –pues las localidades seguirían siendo de composición plural–; se evitaría la creación innecesaria de burocracia y gasto público; no existiría déficit democrático, pues las autoridades se seguirían eligiendo en los términos de sus respectivas legislaciones locales, y por otro lado, se podría contar con un régimen metropolitano adecuado.

¹⁴⁷¹ Mientras los servicios públicos en la Ciudad de México tienen una demanda creciente, y que muchos de los usuarios son habitantes de los Estados de México, Morelos e Hidalgo que laboran en el día en ella, las participaciones federales han ido disminuyendo, en función de los criterios hacendarios de repartición basados en el factor demográfico. La caída en las participaciones para el D.F. va del 22.5% en 1989, a un 17.4% en 1991 y a un 13.1% en 1995. No obstante que el Distrito Federal aporta más del 40% de la recaudación federal participable, en 1996 solamente se le devolvía el 13%. ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 67 y 68.

La gobernabilidad de la metrópoli dependerá de la nueva capacidad de definir y ejecutar grandes proyectos que la hagan nuevamente un territorio cohesionado, humanamente habitable y creadora de oportunidades económicas para sus habitantes.

A mayor metropolitanización, más descentralización, sería sin duda la fórmula. Una detallada y cuidadosa transferencia de funciones, facultades y servicios hacia las Localidades; la desconcentración de recursos y medios técnicos, financieros, materiales y personales para que sea posible su ejecución; las adecuaciones legislativas y reglamentarias indispensables; la eficaz articulación con los entes centrales y los organismos descentralizados o paraestatales, así como con los Poderes Federales y la adopción de tecnología moderna para la gestión, que no reproduzca los errores del pasado, constituyen premisas ineludibles para lograrlo.¹⁴⁷²

Problemas fundamentales de carácter metropolitano permitirían encontrar nuevas soluciones. En materia de democratización, una vez que se resuelva definitivamente la territorialización gubernamental de las *Localidades* en la Ciudad de México, se debería reflexionar en el hecho de que los cabildos del Estado de México ya son entes inadecuados para cumplir con las tareas administrativas que tienen encomendadas y al mismo tiempo atender eficazmente su relación de contacto y cercanía con la población y deben de crearse otro tipo de órganos de carácter vecinal paralelamente a los que también se deberán implementar en el D.F. para similarmente ir compatibilizando instituciones.

El Proyecto metropolitano debe plantearse resolver las severas desigualdades sociales que preexisten, adoptando una "igualdad política profundamente desigual donde unos son más iguales que otros".¹⁴⁷³ Continuando con el ejemplo de Iztapalapa, que es la actual Delegación más poblada y con más rezagos sociales, aparentemente recibe el mayor presupuesto en lo general, aunque si se divide per cápita, es la que proporcionalmente recibe menores recursos.¹⁴⁷⁴ Una firme decisión de justicia

¹⁴⁷² Sobre el tema se sugiere consultar: BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. Op. cit. p. 284-303; REBORA TOGNO, Alberto. Op. cit. p. 220-222; ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 107; REMES TELLO DE MENESES, Roberto. Op. cit. p. 209; MOCTEZUMA, Pedro y ANAYA, Elizabeth. Op. cit. p. 145 y 146; EIBENSHUTZ, Roberto. *Seminario Internacional sobre Sustentabilidad Urbana y Manejo de la Cuenca Atmosférica de la zona Metropolitana del Distrito Federal y el estado de México*, p. 69; LUNA PICHARDO, Marco Antonio. *Revista Federalismo y Desarrollo* No. 38, marzo-abril de 1993, p. 27; y, LAJOUS, Luz. *Revista Examen*. Mayo 1992, p. 26.

¹⁴⁷³ ALONSO, Jorge y SÁNCHEZ DÍAZ, Sergio. *Democracia Emergente y Partidos Políticos*. Casa Chata SEP. México, 1990, p. 8 y 9.

¹⁴⁷⁴ ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 79 y 81.

redistributiva debe imperar en la siguiente etapa de la reforma de la Ciudad de México, “que haga eficiente lo social y económico y como medio para ser un gobierno legítimo”.¹⁴⁷⁵

En materia democrática, el cambio apenas comienza, pues la simple determinación de elegir directamente a los gobernantes en el D.F., –que es un avance nada desdeñable y constituye un logro–, no resuelve por sí sólo ningún problema, “en rigor se trata de elegir para cambiar y de gobernar para servir, que la transición democrática no puede ser elegir por elegir, digamos repetir con otros nombres, el viejo esquema del Gatopardo de Lompeduzca: modificar la superficie para que el fondo quede igual”.¹⁴⁷⁶

La vivienda es, sin duda, un tema fundamental en la agenda metropolitana y es un problema que requiere atención urgente, especial y coordinada. Ernesto Alva nos da un parámetro referencial de la magnitud actual de la demanda: “Un dato sencillo, como el número de matrimonios anuales registrado de 57,391 más 6,609 desdoblamientos de divorcio nos permite calcular una demanda de crecimiento de aproximadamente 63,900 viviendas al año sin considerar aquellas que requieren mejoramiento sustitución y el rezago acumulación”.¹⁴⁷⁷

La realización de un programa estratégico que combine recursos financieros y territoriales compartidos como actividad prioritaria y una reglamentación adecuada para autorizar fraccionamientos, subdivisiones, estímulos fiscales y por derechos por urbanización y edificación, se antoja impostergable para la renovación del desarrollo urbano, que aproveche racionalmente las reservas territoriales del Estado de México y que éste se compense por el plusvalor que se generará por la destinación del suelo disponible en el D.F. a actividades económicamente más rentables que las de la promoción de vivienda popular.¹⁴⁷⁸

Con un acuerdo en los anteriores términos referidos, se podría poner en marcha programas de regeneración del uso del suelo, como los de renovación de barrios que se aplicó en París,¹⁴⁷⁹ –conocidos como “bulldozer”– que

¹⁴⁷⁵ CARDENAS GRACIA, Jaime F. Op. cit. p. 164 y 165.

¹⁴⁷⁶ HUERTA PSIHAS, Ellas. *Ventana a la Democracia*. Academia Mexicana de Derecho Electoral. México, 1997, p. 125-127.

¹⁴⁷⁷ ALVA MARTINEZ, Ernesto. *Problemas emergentes de la zona metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales A.C. México, 1997, p. 127.

¹⁴⁷⁸ REBORA TOGNO, Alberto. Op. cit. p. 227-229.

¹⁴⁷⁹ PERLO COHEN, Manuel. (comp.). *La modernización de la ciudad de México*. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. 1ª Ed. México, 1990, p. 50 y 51.

consistió en movilizar a habitantes de zonas industriales o depauperadas, a nuevos desarrollos y suburbios mejor planificados, para reconstruir las áreas desocupadas con proyectos urbanos equilibrados, cambiando y mejorando así la fisonomía de diversas zonas de la metrópoli, produciendo plusvalía en el suelo de ambos proyectos, generando empleo y dignificando la vida de muchos habitantes y un reforzamiento de las redes de intercambio recíproco que constituyen la comunidad efectiva de los marginados urbanos.¹⁴⁸⁰

El transporte es sin otro de los elementos de mayor trascendencia metropolitana, pues el tema no se delimita a su zona metropolitana, sino que su influencia es mayor, al grado de considerar que directa o indirectamente afecta al resto de las entidades federativas circundantes.

EL 8 de enero de 1990, se presentó un Programa Integral de Transporte para la Ciudad de México y la Zona Metropolitana (PIT),¹⁴⁸¹ que representó al mediano plazo muchas debilidades. La reprogramación de microbuses en sustitución de las “combis”, los convirtió en el principal medio de transporte, con capacidad superior al Metro y la Ruta-100 de autobuses, contribuyó enormemente al caos del tránsito y el agravamiento de la contaminación.¹⁴⁸²

El programa emergente “Hoy no circula” o “Un día sin auto”, se convirtió en permanente, perdiendo su efectividad y contribuyó al crecimiento del parque vehicular, que se calcula de “2.5 millones de automóviles que circulan diariamente y que consumen 14 millones de litros de gasolina y 4 millones de diesel, son las principales causas de los elevados niveles de contaminación atmosférica”.¹⁴⁸³

Aunque la parte complementaria de ese programa, consistente en la verificación obligatoria de los niveles de contaminación que emiten los automotores, ha sido positiva, por cuestiones políticas y poderosos intereses,

¹⁴⁸⁰ DE LOMNITZ, Larissa A. *Como sobreviven los marginados*. Siglo XXI, 2ª Ed, México, 1977, p. 219, 220 y 223.

¹⁴⁸¹ Dicho programa establecía entre sus prioridades el aumento, en el corto plazo de la capacidad de servicio, de la Ruta-100 en condiciones de operación eficiente y no contaminante; el incremento de 34 kilómetros en las líneas del metro, con lo que el servicio se extendería al Estado de México; la ampliación de 212 kilómetros de la red de trolebuses –incluyendo las rutas del tren ligero–, así como la búsqueda de opciones para el uso del transporte colectivo, entre las que se encontraban nuevas rutas de autobuses concesionados. Preveía concluir, para 1990, la reconstrucción total de 2,500 autobuses, a los que se dotaría de motores anticontaminantes, así como la compra de otros 1,000 para reemplazar aquellos que había agotado su vida útil. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Unidad de la Crónica Presidencial. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica. Segundo año, enero 1990-diciembre 1990, p. 42.

¹⁴⁸² MARTINEZ ASSAD, Carlos. *¿Cuál destino para el DF?* Op. cit. p. 64.

¹⁴⁸³ DUHAU, Emilio, et. al. *La Ciudad de México en los 90*. Revista Ciudades. Poblaciones en transición. No. 12. Octubre-diciembre de 1992. Casa Abierta al Tiempo. UAM, p. 56.

se decidió no implementar el uso de convertidores catalíticos, lo que debilitó la asunción de mejores resultados.¹⁴⁸⁴

Entre el 24 y el 26 de agosto de 1993, se verificó un segundo encuentro parlamentario, entre la Asamblea de Representantes del D.F. y la LI Legislatura del Estado de México, el 12 de septiembre posterior, se suscribieron convenios para el establecimiento de placas únicas metropolitanas y la prestación de servicio público de transporte de pasajeros y de carga, así como la creación de rutas metropolitanas en seis regiones. El 27 de junio de 1994, los titulares de los gobiernos de ese Estado y de la capital, hicieron patente su decisión ante el Presidente de la República, de impulsar los proyectos de construcción de un Tren elevado de Santa Mónica a Bellas Artes y la ampliación de la Línea 10 del Metro, de Buenavista a Ecatepec, los cuales a la fecha están lejos de funcionar.¹⁴⁸⁵

En lugar de optar por soluciones de transporte colectivo, se continúa preferenciando el uso intensivo del vehículo particular, pero sin la construcción de los "free-ways" que existen por ejemplo en los Angeles California y sin una verdadera connotación metropolitana. Se calcula que la población metropolitana realiza diariamente más de 29 millones de tramos de viajes utilizando diversos modos de transporte, sin considerar los viajes a pie.¹⁴⁸⁶

Moisés Castillo García considera que de seguir la tendencia de crecimiento de la mancha urbana observada en los últimos 25 años, para el año 2,000 se requerirá de una reserva territorial de cuatro mil kilómetros cuadrados que la metrópoli ya no tiene, lo que significará un incremento en la

¹⁴⁸⁴ La necesidad de evitar la paralización de un día de los autos obligó a las familias a adquirir otro adicional, --que generalmente era de modelos atrasados y por ende más contaminantes-- lo que incrementó el parque vehicular ante la falta de opciones confiables de transporte público masivo y eficaz. "Por ejemplo, con la tasa de motorización se identificó una estructura territorial concéntrica, cuyo nodo está representado por las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez y Miguel Hidalgo, donde existen entre 44 y 58 vehículos por cada 100 habitantes". CHIAS BECERRIL, Luis. *Problemas emergentes de la zona metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM. México, 1997, p. 246 y 252.

¹⁴⁸⁵ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica. Sexto año enero 1994-agosto 1994, p. 339.

¹⁴⁸⁶ "De los casi 30 millones de viajes el 81.6% se realiza en los servicios de transporte colectivo de la siguiente manera: el 20.5% se desplaza en los organismos descentralizados conocidos popularmente como Metro, Trofebuses, Tren Liger y los exRuta 100; el otro 61.6% utiliza los servicios concesionados, que brindan numerosos autobuses suburbanos, microbuses, combis y taxis con y sin itinerario fijo. Evidentemente, por la mayor facilidad con que la población accede a los puntos de abordaje de estos servicios, la cobertura de sus rutas y la flexibilidad de sus operaciones.

La inadecuada planeación del Sistema de Transporte Metropolitano de la Ciudad de México, en la que se incrementa paulatinamente el deterioro del transporte público, provoca que el 49% de los viajes tengan una duración de hasta 30 minutos, el 31% hasta de una hora y el 19.1% más de 60 minutos.

Consecuentemente los cerca de 30 millones de tramos viaje persona día, general aproximadamente 15 millones de horas hombres perdidas". CHIAS BECERRIL, Luis. Op. cit. p. 238 y 239.

distancia promedio a recorrer por concepto de transporte, de 34 a 54 kilómetros.¹⁴⁸⁷

La nueva visión metropolitana deberá considerar para mejorar el transporte, reducir la contaminación ambiental y los accidentes, que constituyen una altísima incidencia entre las principales causas de muerte en la zona, lo siguiente:

- Incidir en la necesidad de que PEMEX mejore la calidad de las gasolinas y combustibles;
- Mejorar e impulsar el transporte colectivo y desalentar el uso particular de vehículos;
- Crear nuevos programas para control de emisiones de los automotores y ampliarlos al transporte público local y federal;
- Invertir con la cooperación federal e interestatal, para la construcción de trenes radiales;¹⁴⁸⁸
- Impulsar la construcción de más kilómetros del Metro;
- Estudiar programas de concesión a la iniciativa privada el buen funcionamiento de vías principales;¹⁴⁸⁹
- Crear órganos metropolitanos de transportes, para corregir la anarquía y descoordinación actual;

Con todo ello, se daría un avance substancial en la búsqueda de mejores soluciones. “De seguro las metrópolis ya no volverán a ser la región más transparente del aire, pero ojalá podamos, todos, convencer y convencernos de que es posible recuperar ese espacio urbano”.¹⁴⁹⁰

Desde la constitución misma de la Ciudad de México en el Distrito Federal, se comenzó a hablar de los problemas de seguridad pública en la metrópoli. Los problemas propios a una gran concentración humana, —caracterizada siempre por sus notables desigualdades entre la opulencia y la miseria—, se vieron agravados por la falta de cooperación entre las diversas instancias gubernamentales coincidentes en un mismo territorio. Tadeo Ortiz

¹⁴⁸⁷ CHIAS BECERRIL, Luis. Op. cit. p. 240-244.

¹⁴⁸⁸ REMES TELLO DE MENESES, Roberto. Op. cit. p. 74. “Es importante que se construyan los primeros trenes radiales. El Programa Integral de Transporte y Vialidad 1995-2000 considera que a partir del 2000 podría iniciarse la construcción de alguna de las primeras rutas de trenes megalopolitanos, para las cuales considera cinco trenes radiales. Las rutas consideradas son El Rosario-Jilotepec, Cd. Azteca-Pachuca, Cd. Sahagún, Constitución 1917-Cuautla y Tacubaya-Santiago Tianguistenco, con un ramal a Ignacio Ramírez”.

¹⁴⁸⁹ Roberto Remes Tello de Meneses sugiere una serie de propuestas interesantes al respecto en su obra *Andar en el siglo XXI*, como hacer un transporte que nos permita disfrutar nuestra Ciudad. México, 1997, p. 74.

¹⁴⁹⁰ ARIAS, Patricia. *La antropología urbana ayer y hoy*. Revista Ciudades. Historia Urbana. No. 31 julio-septiembre de 1996. Red Nacional de Investigación Urbana, p. 3 y 8.

de Ayala, sugería que “la policía de la capital de la Federación para poder sostenerse inalterable y aún aspirar a sus mejoras progresivas, necesita una administración especial, que separada de las atenciones de la administración política y municipal cuide únicamente del buen orden, salubridad y embellecimiento de una población destinada por su situación geográfica y posición política, a ejercer un gran influjo en el mundo civilizado, como centro de la cultura, cabeza y señora de un basto imperio”.¹⁴⁹¹

La capital de la república siempre ha sido considerada como la ciudad con mayores índices delictivos del país y con su crecimiento explosivo, obviamente, las cosas tuvieron que empeorar hasta convertirse hoy, en el problema más sentido por la población. “Ya no vivimos en una *polis*, sino en lo que los griegos consideraban su negación: la *megalópolis*, la ciudad política que ha perdido toda proporción humana”.¹⁴⁹²

La constitución del problema de la seguridad pública como el número uno de la sociedad capitalina ha venido sucediendo progresivamente en las últimas dos décadas. Miguel de la Madrid, ordena la desaparición de policías que funcionaron muchos años inconstitucionalmente, —como la Federal de Seguridad o la Dirección de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD)—, puesto que eran constantes sus abusos de autoridad y violación de los derechos humanos.

Sin embargo, la falta de control técnico de las medidas adoptadas, no se tomó la precaución de cuidar que al dejar sin empleo y protección a cientos de policías, muchos de estos pasarían a engrosar las filas de la delincuencia. Además, los recursos económicos que se dejaron de destinar a su funcionamiento, no se trasladaron a otras instancias policiales para que éstas pudieran cubrir los aspectos preventivos que las policías desaparecidas, —mal o bien—, realizaban.

Las diversas crisis económicas que recurrentemente ha tenido que sufrir el país, generaron desempleo, baja del poder adquisitivo y más pobreza en las mayorías poblacionales, lo cual, junto con una descomposición social emergente, contribuyeron a agravar aún más la cuestión de la inseguridad. El 27 de junio de 1994, tratando de dar respuesta, se suscribió un convenio entre los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México para establecer

¹⁴⁹¹ ORTIZ DE AYALA, Tadeo. *México considerado como Nación independiente y libre*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Dirección General de Publicaciones, 1ª Ed, 1996, p. 318-320.

¹⁴⁹² MARTINEZ ASSAD, Carlos *¿Cuál destino para el DF?* Op. cit. p. 49 y 50.

comisiones metropolitanas en materia de seguridad pública y procuración de justicia, que por lo avanzado del gobierno salinista, prácticamente no funcionó.¹⁴⁹³

“De acuerdo con tres encuestas realizadas entre octubre de 1996 y enero de 1997, 25 a 28% de los informantes dijeron haber sido víctimas de un delito y alrededor de 50% mencionaron que sabían de un familiar o de un conocido que había sufrido un delito en el periodo de un año”.¹⁴⁹⁴

Los robos que eran comunes en la capital, se elevaron de ser el 44% de las denuncias al 64%, con la agravante de que se incrementaron los que se realizaron con violencia, al grado de que la mitad de ellos se ejecutó en presencia de las víctimas.

Ya hemos comentado los últimos esfuerzos que se trataron de aplicar con la encomienda de los altos mandos policiales a militares de alto rango, durante la última administración de un Regente y la falta de un programa adecuado que ha caracterizado a la gestión del primer gobierno electo, pero llama la atención de que en ambos, el problema de la inseguridad pública, haya sido enfocado en sus efectos y no en sus causas que lo originan.

“La seguridad pública puede ser todo, excepto un problema de policía”,¹⁴⁹⁵ se ha dicho con razón, puesto que ello implica únicamente combatir los efectos de una serie de situaciones de descomposición social que es urgente revisar para prevenirlo y combatirlo, a fin de no caer en el riesgo y la tentación del autoritarismo.

Es cierto que se requiere una reforma profunda en la organización de los cuerpos policíacos; del sistema completo de justicia cívica, que actualmente es pésimo y corrupto; que en materia de procuración de justicia y rehabilitación se precisa casi su reconstrucción total. Pero aunque todo ello fuese perfecto, no podemos como sociedad pensar que todo funciona bien por el hecho de tener cárceles abarrotadas de infractores y que persista día a día la posibilidad de que la ciudadanía sea víctima de la delincuencia.¹⁴⁹⁶

¹⁴⁹³ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Fondo de Cultura Económica. Sexto año enero 1994-agosto 1994, p. 338 y 339.

¹⁴⁹⁴ LOZANO A., Rafael, HIJAR M., Martha y LÓPEZ C., Blanca E. *Problemas emergentes de la zona metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM, México, 1997, p. 112-115.

¹⁴⁹⁵ ROMERO APIS, José Elías. *Problemas emergentes de la zona metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM, México, 1997, p. 66-69.

¹⁴⁹⁶ LOZANO A., Rafael, HIJAR M., Martha y LÓPEZ C., Blanca E.. Op. cit. p. 115-124.

Es totalmente cierto que se requiere el otorgamiento de más recursos para seguridad pública,¹⁴⁹⁷ pero también lo precisan renglones como la educación, la salud, la recreación, el deporte, la orientación vocacional, vivienda, etcétera

La Ciudad de México necesita construir un auténtico gobierno local que esté cerca, próximo a la solución de problemas como la desintegración familiar; la inhibición y prevención de la deserción escolar; el desempleo que tanto vulnera a las familias; la construcción y funcionamiento de guarderías para permitir la igualdad en el trabajo de las mujeres; la falta de vivienda que permite el hacinamiento social y la promiscuidad; la salud y la salubridad social; etcétera

Un gobierno más preocupado por la justicia social, seguramente creará mejores condiciones de vida en la sociedad que conduce y por ende, una comunidad más satisfecha consigo misma y más segura.

La concepción de Zona Metropolitana, no puede dejar de considerar como prioridad al más añejo problema de la Ciudad: el agua. La atención de este concepto, –en sus dos vías, su carencia para consumo y el desalojo de las descargas pluviales–, no puede seguir tratándose de manera aislada.

El Distrito Federal no puede seguir consumiendo el más caro recurso no renovable mexiquense, y a cambio, devolver el desecho del mismo, convertido en aguas negras. El promedio de agua utilizada en la capital, con respecto a la que se le dá tratamiento para su reutilización, es francamente bajo; la falta de espacios verdes para fomentar la absorción al subsuelo, es alarmante, sobre todo si se considera que la Ciudad está asentada en una zona de alto riesgo sísmico;¹⁴⁹⁸ el desperdicio de agua no ha sido realmente combatido con eficacia; el consumo en la zona de interdependencia entre las Entidades federativas sigue siendo creciente;¹⁴⁹⁹ etcétera, lo que en suma plantea la necesidad de un cambio de estrategia urgente.

El Estado de México ha entregado a la metrópoli, sus recursos provenientes de lugares como Lerma, Almoloya del Río, y luego Cutzamala, pero su sed es insaciable.¹⁵⁰⁰ El consumo que el Distrito Federal hace del agua, es por demás excesivo y desigualmente derrochador, pues en algunas partes de

¹⁴⁹⁷ ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 76 y 77.

¹⁴⁹⁸ PADILLA, Juan Carlos. Revista *Federalismo y Desarrollo* No. 38 marzo-abril de 1993, p. 16 y 17.

¹⁴⁹⁹ MEDINA URIBE, Hortencia. *Definición de áreas metropolitanas*. Revista "Ciudades" N.º 18. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 5, abril-junio de 1993, p. 20.

¹⁵⁰⁰ BIANCONI, Susana. *Conurbación Inducida*. Revista "Ciudades". Núm. 19. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 5, julio-septiembre de 1997, p. 53 y 54.

la ciudad se reciben 600 litros al día por habitante, en otros puntos de la urbe, solamente se benefician otros moradores en promedio de 20 litros.¹⁵⁰¹

“En los últimos años se ha logrado una cobertura importante en cuanto a cloración del agua destinada al consumo humano; para el Distrito Federal es de 94.2% y para el estado de México de 90%”.¹⁵⁰²

Enfrentar el reto metropolitano requiere del concierto de todo tipo de recursos modernos y apoyo de sectores diversos. A partir de la administración camachista, se inició un proceso de privatización en la administración y recaudación del preciado líquido. “En la capital de la República el territorio se dividió en cuatro zonas, para su administración se llamó a licitación pública y se asignó a cuatro grupos empresariales la prestación de un total de 1’147,579 tomas, generándose un proceso de gestión mixta, en la que participan instituciones gubernamentales y de capital privado”.¹⁵⁰³

Actualmente, en zonas como Iztapalapa, la privatización de la prestación de ese servicio ha resultado únicamente eficiente en la instalación de nuevos medidores y el correspondiente cobro, a pesar de que en muchas colonias el suministro es muy irregular y el líquido que llega es de color amarillento, debido a las sedimentaciones que el agua conserva debido a su extracción profunda.

Las privatizaciones deben conllevar inversiones y tecnología de punta que mejoren en el corto plazo el servicio, puesto que no se trata de únicamente cambiar de manos la administración y que el traspaso a manos privadas de una necesidad social, se caracterice sólo por las nuevas técnicas para el cobro. Las experiencias que el D.F. tiene en el manejo histórico del asunto, deben ser transmitidas al Estado de México, —el cual comienza a padecer apuros similares—, y es una obligación de correspondencia por la ayuda y colaboración recibidas, procurar que esa entidad no pase por todas las dificultades ya superadas por la capital y se busquen soluciones conjuntas.

Roberto Dromi, considera como Derecho de la Ciudad, la privación de la relación directa entre el hombre y su hábitat. “Es decir, una estrecha comunión entre el ciudadano y la naturaleza que lo circunda, la industria, la producción y

¹⁵⁰¹ MOCTEZUMA, Pedro y ANAYA, Elizabeth. Op. cit. p. 83 y 84.

¹⁵⁰² ROJAS MARTINEZ, Rosalba. *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Op. cit. p. 83-88.

¹⁵⁰³ ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 100.

las generaciones venideras”.¹⁵⁰⁴ El nuevo status jurídico capitalino, debe permitir la oportunidad de replantear de manera seria, el asunto relativo al grave deterioro causado al medio ambiente, producto de la falta de visión local y la aparente gobernabilidad que tuvo durante décadas la Ciudad, pero sin una participación democrática, que generó zonas de enclaves humanos con condiciones de vida elitista y acordes a cualquier metrópoli, y por otro lado, asentamientos humanos mayoritarios que padecen de pésimas condiciones de vida, caracterizados por el hacinamiento, la falta de planeación urbana, la carencia de servicios públicos eficientes, inseguridad, y pobreza, características de las colonias populares periféricas así como de vecindades y favelas.¹⁵⁰⁵

El suelo urbano capitalino ha estado a merced de las leyes del mercado, como si fuese una simple mercancía y el Estado ha dejado de asumir su papel rector en materia de planeación y reglamentación, para desentenderse de la obligación de vigilar el cumplimiento de las condiciones de subsidiaridad y solidaridad.¹⁵⁰⁶ La Ciudad de México, es el fiel reflejo del fracaso económico más sentido de nuestra organización social: la desigualdad económica y la concentración de la riqueza en pocas manos.

Si bien es cierto que el Estado no puede ni debe ofrecer más que lo que el propio sistema económico permite,¹⁵⁰⁷ la nueva condición jurídica de la Entidad debe atender a tratar de lograr criterios compensatorios y redistributivos. Cambiar de status para ser una Entidad, no debe desperdiciarse y tiene que permitir un enfoque localista regido por aspiraciones de justicia social que den pie a un Estado de bienestar, sin proteccionismos ni paternalismos rebasados, como tampoco mediante criterios de intervención excesiva, que ubicaban al Estado como interventor decisivo de la economía.¹⁵⁰⁸

La sola democratización política de la Ciudad, “no generará necesariamente un mayor desarrollo económico”,¹⁵⁰⁹ y es evidente que un gobierno eficiente de carácter local, –podrá con una visión y materialización de políticas públicas metropolitanas–, estimular una mayor movilización económica, ahora que se ha desprendido casi totalmente de las cargas que le

¹⁵⁰⁴ DROMI, Roberto. Op. cit. p. 93 y 94.

¹⁵⁰⁵ ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 26.

¹⁵⁰⁶ DROMI, Roberto. Op. cit. p. 42.

¹⁵⁰⁷ DE VEGA GARCIA, Pedro. *Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1994, p. 392.

¹⁵⁰⁸ HUACUJA R., Mario y WOLDENBERG, José. *Estado y Lucha política en el México actual*. Ediciones El Caballito, 3ª Ed, México, 1981. P. 274.

¹⁵⁰⁹ CARDENAS GRACIA, Jaime F. Op. cit. p. 28.

imponían los criterios y acciones que privilegiaban los aspectos federales, pero ello debe ser aprovechado para resolver las graves desigualdades sociales que caracterizan a nuestra metrópoli.

Desde una reforma fiscal profunda que permita hacer mayormente equitativa la recaudación y la distribución del gasto, y permita un incremento hacia la atención del sector de la población mayoritario que vive en la pobreza¹⁵¹⁰ y le brinde mediante la inversión pública, elementos que permitan una mejor redistribución de la riqueza que la propia metrópoli genera.¹⁵¹¹

Dotar de equidad al sistema tributario de la Ciudad es una tarea pendiente de discutirse. Redimensionar y redirigir los subsidios en el transporte, para fortalecer los medios que privilegien la transportación pública sobre la privada; revisar los criterios impositivos en materia de predial, agua y otros servicios; dotar de recursos financieros para estimular mejores sistemas públicos de educación, salud, salubridad, guarderías, abasto popular, etcétera

Asimismo, es preciso establecer criterios territoriales y zonales para incentivar la planificación adecuada de la vocación económica del suelo;¹⁵¹² simplificar los trámites para la expedición de licencias y permisos para el desarrollo urbano; descentralizar a las *Localidades* el manejo del suelo urbano mediante criterios jurídicos claramente definidos, vigilados y fiscalizados por los órganos de participación ciudadana; ampliar la difusión respecto de los usos del suelo,¹⁵¹³ que permita frenar la especulación, la corrupción y la inversión privada fallida; así como una amplia participación de Colegios, organizaciones no gubernamentales —como las de carácter ambientalista o ecologista—, medios de comunicación, universidades, etcétera, son sólo algunos de los renglones que se precisa reformar para crear un sistema fiscal más justo y un desarrollo urbano equilibrado.

Un nuevo sistema económico de la Ciudad que deba tender hacia arreglar el desajuste estructural caracterizado por la discriminación social, la economía “informal”, los asentamientos irregulares, las invasiones, etcétera

¹⁵¹⁰ MERCADO, Francisco, ROBLES, Leticia, ALCANTARA, Elizabeth, MORENO, Nora Cristina y RAMOS, Igor *Enfermedad crónica y sector popular urbano*. Revista Ciudades Núm. 33, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 9, enero-marzo de 1997, p. 20 y 26.

¹⁵¹¹ Respecto a los problemas del desarrollo y las crisis fiscales, recomiendo consultar las publicaciones de la Inter-american Foundation. *Case studies in grassroots development*. Form II: development and fiscal crisis. 901 N. Stuart Street 10th. floor Arlington Virginia U.S.A. 1990, p. 85-91.

¹⁵¹² La información es vital para una adecuada planeación, por lo que se recomienda consultar comparativamente la bibliografía de la *Organisation for economic co-operation and development*, Chapter 5, information management policy for integrated planning functions, oecd publications, France 1993, p. 73-102.

¹⁵¹³ REBORA TOGNO, Alberto. Op. cit. p. 230 y 231.

que más que pobreza, –pues no solamente implica una situación de escasos recursos–, han creado “marginalidad social”, entendida ésta como “estructuralmente por la ausencia de un rol económico articulado con el sistema de producción industrial”.¹⁵¹⁴

Para ello, se precisa de la adopción de políticas públicas de carácter social, que adopten estrategias novedosas que expresen intereses de acuerdo a las circunstancias de la economía capitalina en particular;¹⁵¹⁵ que apliquen el principio “de quien contamina, paga”;¹⁵¹⁶ fortalezcan la introducción de tecnología avanzada para crear empleos sin dañar el hábitat; capacitar a la población de acuerdo con las exigencias locales que demandan fuerza de trabajo; racionalizar con criterios metropolitanos la ubicación de las nuevas fuentes generadoras de empleo para una mejor redistribución de la riqueza así como evitar los desplazamientos innecesarios de la fuerza de trabajo que representa pérdida de horas-hombre, costos de transporte y desvinculación familiar, etcétera

Regeneración, pareciera ser un término indispensable para la nueva condición local de la capital. Ello no significa derribarlo todo y hacerlo de nuevo, sino un replanteamiento de la vocación de las nuevas *Localidades* para conducir una transformación positiva. La bibliografía consultada nos permite traer al caso el asunto madrileño del Mercado Olavide, que se intentó derribar por su estado de degradación social y material. La iniciativa de los ciudadanos se organizó en una cruzada para salvarlo con base a su connotación histórica. “Poco a poco y sin ninguna intervención oficial ni de promotores inmobiliarios, artistas, intelectuales, profesionales y otros, se fueron a vivir al barrio, convirtiéndose en uno de los focos más importantes de la ciudad”,¹⁵¹⁷ pues lo importante fue la reconsideración del papel ciudadano en la configuración y recreación del espacio, lo que únicamente se puede lograr si el habitante se identifica con el medio en que vive y considera como propio el devenir de su localidad.¹⁵¹⁸

¹⁵¹⁴ DE LOMNITZ, Larissa A. Op. cit. p. 15 y 17.

¹⁵¹⁵ Respecto a las nuevas teorías para la organización y dirección de la infraestructura en el sector público, se recomienda ver la obra *Urban infrastructure: finance and management*, en su capítulo 5 intitulado *The organisation and management of infrastructure in the public sector*, publicado por la Organisation for economic co-operation and development. París 1991, p. 37- 47.

¹⁵¹⁶ MENDEZ G. DEL VALLE, Ricardo. *Reestructuración industrial y nuevos desequilibrios territoriales* revista Ciudades. Núm. 21. Centro de Investigaciones y estudios Superiores en Antropología Social. Año 6, enero-marzo de 1993, p. 12.

¹⁵¹⁷ GOYCOOLEA PRADO, Roberto, *¿Por qué conservar la ciudad antigua?* Revista Ciudades. Historia Urbana No. 31. Red Nacional de investigación Urbana. Julio a septiembre de 1996. México, p. 19 y 24.

¹⁵¹⁸ Un caso similar en la Ciudad de México, puede ser la colonia Condesa donde la nueva vocación comercial de su uso del suelo, permitió la instalación de un cúmulo de restaurantes, lo que ha dado un nuevo auge y revalorización inmobiliaria y económica general.

Un eficaz intercambio interestatal y metropolitano de apoyos, puede permitir la regeneración y rehabilitación de zonas fabriles muy degradadas dentro de la Ciudad de México,¹⁵¹⁹ trasladando hacia el Estado de México, –en zonas debidamente planeadas–, nuevos espacios industriales y que a la vez, permitan estimular la plusvalía del suelo capitalino mediante la creación de nuevos proyectos urbanísticos en los espacios recuperados, lo cual permitiría además de una incentivación económica, una mayor calidad ambiental y urbana. Es decir, lo que se conoce como la provisión de un “medio ambiente operacional” que facilite a nuevas empresas crear estrategias de ocupación y uso del territorio, a cambio de los instrumentos gubernativos de infraestructura y facilidades reglamentarias.¹⁵²⁰

En esta era de la globalidad metropolitana, la importancia de lo local como centro de gestión debe de escenificarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económica; la integración socio-cultural; y, la representación y gestión políticas. Y una meta fundamental: el bienestar de su comunidad.

Asimismo, es preciso regenerar las 127 zonas consideradas de alto riesgo en siete Delegaciones Políticas del D.F. y las 60 colonias que en la zona conurbada del Estado de México, que ante la presencia de minas afectan y ponen en grave peligro a miles de familias metropolitanas.¹⁵²¹

La regeneración de esas zonas, puede permitir recuperar espacios verdes,¹⁵²² la creación de parques, que junto con algunos del área urbana, pueden ser encargados al patrocinio privado, –como sucede por ejemplo en Buenos Aires–, para su recuperación y conserva a cambio de permisos de publicidad o reconsideraciones impositivas, lo que contribuiría a mejorar los niveles de contaminación, que según las estadísticas, es cuatro veces superior a la medida máxima aceptada por la Organización Mundial de la Salud (OMS).¹⁵²³

¹⁵¹⁹ CASTILLO GARCIA, Moisés. Op. cit. p. 256 y 257.

¹⁵²⁰ ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 104

¹⁵²¹ SÁNCHEZ, Ma. de Lourdes. *Asentamientos de alto riesgo físico en el D.F.* Revista Ciudades Núm. 33, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en antropología Social. Año 9, enero- marzo de 1997, p. 27, 28 y 34. Ma. de Lourdes Sánchez sostiene: “En el caso de la Ciudad de México existen –de acuerdo con al Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica– 127 zonas consideradas de alto riesgo, entre las que destacan siete delegaciones con mayor susceptibilidad de presentar derrumbes e inundaciones durante la época de lluvias; no obstante, si consideramos el área metropolitana este número de zonas susceptibles aumenta, ya que tan sólo en seis municipios del estado de México (Atizapán, Tlalnepantla, Naucalpan, Huixquilucan, Nicolás Romero y Tecámac) existen 60 colonias en riesgo por la presencia de minas, lo que afecta a 50 mil familias aproximadamente”.

¹⁵²² Respecto a las nuevas tendencias relativas a la urbanización y los ecosistemas, se sugiere consultar la obra *The ecological city. Preserving and restoring urban biodiversity*. Editado en colaboración entre Rutherford H. Platt, Rowan A. Rowntree y Pamela C. Muick. University of Massachusetts Press U.S.A. 1994, p. 137-213.

¹⁵²³ MARTINEZ ASSAD, Carlos. *¿Cuál Destino para el DF?* Op. cit. p. 66.

Solamente mediante la adopción de una visión que combine el estímulo a la vida local con una concepción metropolitana, permitirá enfrentar retos como la recolección y destino de millones de toneladas diarias de desechos sólidos¹⁵²⁴ o bien, la detención del crecimiento desordenado de la mancha urbana y la correspondiente pérdida de áreas de producción agrícola y forestal, indispensables para la subsistencia de la comunidad metropolitana.¹⁵²⁵

La Ciudad de México precisa asimismo una promoción internacional, que desarrolle una imagen fuerte y positiva, apoyada en la oferta de un nuevo planteamiento y un enfoque moderno, que atraiga nuevos inversores. Esta promoción no tiene que ser patrocinada exclusivamente por los gobiernos locales, sino también por los agentes económicos privados, quienes también deben contribuir internamente a reforzar el “patriotismo cívico, de sentido de pertenencia, la voluntad de colectiva de participación y confianza e ilusión en el futuro de la urbe”.¹⁵²⁶

La Ciudad de México, –después de la gran reforma que significó ser gobernada por un Jefe de Gobierno electo–, es una clara demostración de lo que sostiene Douglass C. North, cuando inspecciona el asunto relativo a las elecciones políticas y económicas, puesto que se puede constatar la amplia brecha que hay entre las intenciones y los resultados. Aunque es muy pronto para hacer una plena evaluación, es obvio que la sola democratización de la vida cívica capitalina no resolvió los demás problemas de la metrópoli y se requiere de una nueva institucionalización de la vida local, que permita crear un entarimado de planeación consensada y se pueda concebir que “aunque las vías específicas a corto plazo son impredecibles, la dirección general a largo plazo no sólo es más predecible sino también más difícil de revertir”.¹⁵²⁷

Dromi opina que la degradación de la ciudad, lo es al mismo tiempo del ciudadano y que la política y el derecho nos la deben devolver: “su albedrío,

¹⁵²⁴ ZICCARDI, Alicia. Op. cit. p. 103.

¹⁵²⁵ “Las 86,804 hectáreas de conservación ecológica que existen en el Distrito Federal están ubicadas en nueve delegaciones, las superficies más grandes se ubican en Milpa Alta con 28,375 ha. (que abarcan la totalidad de la delegación), Tlalpan con 25,462 ha., Xochimilco con 10,012 ha., Tláhuac con 7,351 ha, Cuajimalpa con 6,473 ha., y la Magdalena Contreras con 4,397 ha. Estas áreas sufren de varias amenazas, como son los asentamientos irregulares, el avance de las tierras de cultivo, las plagas y enfermedades, la excesiva extracción de agua, el sobrepastoreo de ganado, los incendios forestales, la tala inmoderada, la basura tirada por los paseantes y el vandalismo todo lo cual causa una erosión creciente.

Aí decretarse en 1987 la zona de conservación ecológica del Distrito Federal quedaron adentro de ésta, 36 pueblos rurales y 475 asentamientos irregulares, los cuales ocupan casi 3,000 ha.: De ese tiempo a la fecha, se ha creado 27 asentamientos irregulares...”. MOCTEZUMA, Pedro y ANAYA, Elizabeth. Op. cit. p. 81.

¹⁵²⁶ BORJA Jordi y CASTELLS, Manuel. Op. cit. p.154.

¹⁵²⁷ NORTH, Douglass C. Op. cit. p. 135 y 136.

su autonomía, su espacio, su calidad de vida, su homogeneidad en la heterogeneidad, la compatibilidad social, la no discriminación”.¹⁵²⁸

La Ciudad requiere incluirse entre las metrópolis internacionales que se han autodeterminado un plan estratégico consensado, para definir y unificar diagnósticos, concitar actuaciones y cooperación de actores públicos y privados y establecer un marco legal coherente de movilización. Ello no puede concebirse como un simple programa de gobierno, sino un contrato político entre instituciones públicas y de la sociedad civil.¹⁵²⁹

“El gobierno metropolitano debe entenderse más como una relación contractual o consorcial entre administraciones y no como una relación jerárquica, aunque sus acuerdos se impongan a todos”.¹⁵³⁰

8.2.6 PROPUESTAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO COMO ENTIDAD FEDERATIVA AUTÓNOMA.

Elevar a la Ciudad de México, en su calidad de Distrito Federal, a la plenitud del mismo rango del resto de las Entidades Federativas, requiere de un profundo proceso de reforma constitucional que abarca la modificación de cuarenta artículos de nuestra Carta Magna.

Aunque se dice que con las reformas del Constituyente Permanente de los años de 1993 y 1996, se ubicó al D.F., casi en la misma condición jurídica que al resto de los Estados, una revisión completa del texto constitucional nos demuestra que restan muchos cambios, unos de ellos producto del olvido o de una deficiente revisión, y otros por decisión deliberada para graduar el proceso de transformación de la capital del país.

Como anteriormente se señaló, el proceso de conversión de la capital en una Entidad Federativa plena, es un destino que considero irreversible. El

¹⁵²⁸ DROMI, Roberto. Op. cit. p. 43 y 44.

¹⁵²⁹ En materia de planeación regional, se sugiere consultar el Capítulo 5, intitulado “The city in the region”, del libro “Cities of tomorrow. Updated edition”. De Peter Hall. Editado por Blackwell Publishers. Reed de 1996, Cambridge, Massachusetts U.S.A. p.136-173.

¹⁵³⁰ BORJA Jordi y CASTELLS Manuel. Op. cit. p. 161.

curso de la transición política que vive el país; los radicales resultados de la primera elección de la historia en la Ciudad, las necesidades de modernización metropolitana y las propias tendencias internacionales, así lo exigen.

La velocidad y el curso dependen, como ya también se dijo, no tanto de la voluntad omímoda del gobierno, –cualquiera que sea su filiación–, sino del consenso de todas las fuerzas políticas que se desarrollan en la Ciudad, basado en la convicción de que es preciso concebir un modelo de metrópoli superior, que constituya un valor común, más allá de voluntarismos y ambiciones particulares o de grupo.

Reconocer a la Ciudad de México como Distrito Federal-Entidad Federativa, es garantizarle autonomía política para los asuntos del orden local. Sin entrar al tema de la soberanía, para no retornar a la histórica dialéctica de la imposibilidad de coexistencia de dos valores similares en un mismo territorio, lo que se sugiere es partir de varias premisas.

La primera, insistir en que el Distrito Federal no puede ser el Estado 32, por la sencilla razón de que no le es factible ser un Estado común y corriente, por el ineludible hecho de ser el asiento de los poderes federales. Luego entonces, aceptemos que es una Entidad Federativa “*sui-géneris*”.

En segundo término, que como Entidad Federativa debe alcanzar el mismo status constitucional, que el resto de los Estados, en cuanto a derechos y obligaciones implica, en virtud de ser parte integrante de la Federación.

Tercero, que para resolver la tradicional oposición relativa a la cohabitación de los poderes generales de la nación y el gobierno local, la solución estriba en una efectiva y clara determinación de competencias de cada uno de dichos niveles.

En cuarto lugar, se sugiere reformar totalmente el actual artículo 122, para constituirlo en el numeral que determine el rango “*sui-géneris*” de la capital, precisando cuáles son los asuntos que la Federación se reserva como facultades indispensables para lograr un real y efectivo ámbito de acción dentro de la Ciudad de México, exclusivamente para el adecuado funcionamiento de sus facultades.

Quinto, el resto del artículo 122 constitucional, deberá señalar las generalidades en que se deben organizar los aspectos del gobierno local,

permitiendo al órgano legislativo local autodeterminarse, es decir, crear su propio Estatuto de Gobierno o Constitución Local y reformarlo cuando lo considere oportuno.

En sexto y último sitio, conviene sugerir la actualización de toda una serie de artículos constitucionales, para permitir compaginar todas estas ideas, bajo el mismo principio ideológico que inspira al federalismo: *lo que la Federación expresamente no se reserva como facultad para ser ejercida dentro del territorio del Distrito Federal, se entiende respetada para que autónomamente se determine localmente por los órganos representativos facultados legalmente.*

Para poder simplificar nuestra propuesta de reformas constitucionales, nos permitimos clasificar tres grandes rubros. Primero, enunciaremos los artículos constitucionales que fundamentalmente se deben modificar para consagrar y consolidar en su caso, el principio de igualdad del Distrito Federal como Entidad Federativa, para luego, hacer las propuestas de retirar facultades que la Carta Magna actualmente asigna a la Federación y que se deberían transmitir al orden local de la capital y en tercer lugar, aquellas modificaciones que se consideran indispensables para actualizar el texto constitucional, algunas de ellas que denotan olvido o falta de técnica legislativa, y otras que únicamente requieren agregar el concepto territorial del Distrito Federal como parte de la comprensión integral de la capital como el resto de las Entidades Federales.

8.2.6.1 REFORMAS CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES PARA DETERMINAR AL DISTRITO FEDERAL COMO UNA ENTIDAD FEDERATIVA PLENA.

a) ARTÍCULO 40.

Modificar este numeral que es uno de los principales soportes dogmáticos y orgánicos de nuestra Carta Magna, –que además es uno de los que originalmente se conservan desde 1917–, resulta sin embargo indispensable.

A la afirmación de que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior...”,

proponemos se inserte: “así como del Distrito Federal que es una Entidad Federativa que goza de plena autonomía en su ámbito local”..., para que continúe con el resto del texto original... “pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

b) ARTÍCULO 41.

Al texto del primer párrafo del numeral 41, es preciso incluir al Distrito Federal en dos ocasiones en que se refiere exclusivamente a los Estados, para quedar como sigue:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, ...por los de los Estados y por los órganos del Distrito Federal..., en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares ...de las Entidades Federativas... (en lugar del término “de los Estados” que actualmente dice), las que en ningún caso podrán contravenir estipulaciones del Pacto Federal...”

c) ARTÍCULO 46.

El hecho de que la Ciudad de México sea una Entidad Federativa con peculiaridades metropolitanas, hace pensar que en alguna época puede requerir modificar sus límites con los Estados vecinos, por lo que resulta conveniente reformar el texto correspondiente para permitirlo en caso de que fácticamente sucediese, para quedar:

“Las Entidades Federativas... (en lugar de enunciar “Los Estados”) pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión”.

d) ARTÍCULO 71, FRACCIÓN III.

La igualdad jurídica del Distrito Federal con respecto al resto de los Estados, le debe permitir a su órgano legislativo el mismo status de cualquier poder estatal, por lo que debe tener la facultad también de poder iniciar leyes

ante el Congreso de la Unión, como las demás Entidades Federales, para lo cual se propone que el texto relativo diga:

“El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

III. A las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de las Entidades Federativas, (en lugar de “los Estados” como dice actualmente)... o por las diputaciones de las mismas (en sustitución al artículo actual “los mismos”), pasarán desde luego a comisión...

e) ARTÍCULO 73, FRACCIÓN III, INCISOS 3º, 6º Y 7º, Y FRACCIÓN IV.

La fracción III del artículo relativo a las facultades del Congreso de la Unión, se refiere a la correspondiente de formar nuevos Estados dentro de los límites ya existentes, en cuyo procedimiento enunciado, no se considera a la Legislatura del Distrito Federal dentro de los posibles factores activos, así como en el supuesto de la fracción IV que alude a la potestad del mismo Congreso, de arreglar los límites de los miembros del Pacto Federal, dando por terminada las diferencias que entre ellos se susciten.

Como anteriormente se señaló, la condición metropolitana de la Ciudad de México puede en un futuro, –no tan improbable–, requerir modificar sus límites, por lo que resulta imprescindible agregar el término “Entidades Federativas”, en los numerales 3o, 6o y 7o, y en la fracción IV cada que se señale la participación de las Legislaturas de los Estados.

f) ARTÍCULO 73 FRACCIÓN VI.

Aunque esta fracción tradicionalmente se refirió a las facultades del Congreso para legislar en todos los asuntos relativos al D.F., y se decidió derogarla en agosto de 1996, se sugiere volver a adicionarla para determinar lo siguiente:

VI: Para legislar en las materias que la Federación se reserve, respecto del Distrito Federal, en los términos del artículo 122 de esta ley fundamental...”

g) ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VIII.

Esta fracción del 73, se refiere a las facultades congresionales para determinar las bases sobre las cuales el Poder Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación. La parte final de dicha fracción se dedica a reglamentar que en dichas autorizaciones se deben incluir los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del D.F. y sus entidades, debiendo el Jefe del mismo, informar al Presidente sobre el respecto, para que éste a su vez haga lo propio ante el Congreso.

Esta determinación vulnera substancialmente el concepto de autonomía del orden local de la capital, por lo que se propone derogar la parte final de esta fracción VIII, y precisar en el nuevo texto del artículo 122, las previsiones que deberá seguir el gobierno local capitalino en materia de endeudamiento y las correspondientes responsabilidades públicas, que se sugiere que tendrán que ser equitativas a las que deben observar el resto de la Entidades Federales.

h) ARTÍCULO 76, FRACCIÓN IX

Como facultad exclusiva del Senado de la República, actualmente se señala “Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución” y el artículo 122 no señala cuáles pueden ser las causas de remoción, lo que se ha criticado largamente como una amenaza virtual al orden local de la metrópoli.

Se ha sugerido reiteradamente, que el Distrito Federal como cualquier otro régimen local debiera determinar que la remoción del Jefe de Gobierno sea facultad de la Legislatura Local, es decir, la Asamblea Legislativa del D.F., con base a las previsiones constitucionales locales.

Toda vez que de acuerdo a nuestra tesis, no es conveniente establecer para el Distrito Federal un proceso de desaparición de los poderes constitucionales de la Entidad, puesto que se sugiere que en la Ciudad de México funcionen órganos y no poderes, consideramos que es necesario que el

nuevo texto del artículo 122 señale expresamente cuáles deben ser contemplados como causas *sui generis* graves que den pie al extremo de crear una crisis constitucional por afectaciones al pacto federal y facultar al Senado de la República para deponer al Jefe de gobierno, proponiéndose agregar al texto vigente de la fracción IX lo siguiente:

IX. nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución, “debiéndose proceder después de la remoción, en términos similares a los que señala la fracción V para el resto de las Entidades Federales...”

i) ARTÍCULO 105.

La fracción I de este artículo, se refiere a las facultades de la Suprema Corte de Justicia, para conocer de las controversias constitucionales, que se susciten entre diversas autoridades.

El inciso c) incluye la posibilidad de enfrentamiento entre “el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal”.

El perfeccionamiento de la autonomía política del Distrito Federal para los asuntos de carácter local, deberá conducir a derogar la última parte de ese inciso, pues ya es inadecuado hablar de la dicotomía de los Poderes Federales como órganos locales de manera indistinta o simultánea.

Asimismo, se propone adicionar un inciso l), para considerar las posibles controversias que puedan surgir como producto de la nueva condición del Distrito Federal como Entidad Federativa, las cuales no fueron previstas originalmente durante las reformas a este artículo de 1993, 1994 y 1996. La reforma política deberá definir en el futuro, los términos en que se gobernarán las demarcaciones territoriales, –como se denomina ahora en el texto constitucional a las antiguas Delegaciones–, pues hasta ahora queda claro que los titulares serán electos mediante voto directo, universal y secreto, lo que necesariamente conducirá a incrementar la pluralidad política dentro del gobierno del D.F., y consecuentemente, la posibilidad de que se susciten controversias originadas por la diversidad ideológica.

El texto de la fracción l) que se sugiere, deberá decir:

“El Gobierno del Distrito Federal y alguna o algunas de sus Localidades, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales”.

j) ARTÍCULO 117.

Si se acepta la premisa de condiciones de igualdad jurídica del Distrito Federal y el resto de los Estados de la República, resulta imperativo modificar el artículo 117 en su enunciado inicial y también en su último párrafo, para hacerle extensivas las restricciones constitucionales que se le imponen a los demás Estados.

El texto reformado debería decir: “Los Estados y el Distrito Federal, no pueden, en ningún caso: ...” De esta manera la Ciudad de México, en su carácter de Entidad Federativa, deberá tener las mismas limitantes que el Pacto Federal impone a sus demás miembros, para garantizar de forma plena la subsistencia de la Federación.

Asimismo, el último párrafo debe adicionarse para que el órgano legislativo de la capital, pueda ejercer concurrentemente con la Federación, la facultad de emitir leyes encaminadas a combatir al alcoholismo, como sucede actualmente con los demás Estados.

Al reformarse el texto de este artículo en los términos propuestos, se logrará que igualmente le sean imputables al Distrito Federal las obligaciones que se contienen en las tres fracciones del artículo 118 Constitucional, de manera similar al resto de los Estados de la Unión.

k) PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 119.

Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior, de lo cual obviamente no puede quedar excluida la Entidad de su sede, por lo que se recomienda se utilice el término “Las Entidades Federativas”. Así también, se debe agregar al mismo párrafo, que en caso de sublevación o trastorno interior, deberán prestar igual protección, “siempre que sean excitados por la Legislatura de la Entidad (en

lugar de simplemente “el Estado”, como actualmente dice), o por su Ejecutivo, si aquella no estuviera reunida...”

D) ARTÍCULO 120.

Este numeral se propone ser radicalmente modificado. Desde hace mucho tiempo, la existencia del Diario Oficial de la Federación hizo innecesaria la obligación hacia los gobernadores de hacer publicar las leyes federales. Se sugiere eliminar tal obligación e incluir al Jefe de Gobierno del D.F. en el nuevo texto, para que quedara como sigue:

“Los gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del D.F. están obligados a hacer cumplir las leyes federales”.

El nuevo texto redactado, se podría transferir como primer párrafo del artículo 121, pues en nada se contrapone y utilizar el numeral para adicionar un nuevo artículo, que según las necesidades metropolitanas que debe regular el país, quedaría como sigue:

“Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, se deberá atender a la creación de Comisiones Metropolitanas, las que se deberán integrar proporcionalmente con representantes de las propias Entidades involucradas, en los términos de la legislación de la materia.

Los asuntos que en materia de estudio, análisis, planeación, discusión y acuerdos para la solución de problemas a que lleguen las mencionadas Comisiones, deberán ser elevadas a leyes locales por las Legislaturas de las respectivas Entidades para su correspondiente observancia.”

Más adelante, en el inciso q) de este mismo apartado, haremos una explicación más extensiva de los fundamentos y razonamientos que nos han llevado a la propuesta de conformación constitucional de esta Comisiones Metropolitana.

m) ARTÍCULO 121, PRIMER PÁRRAFO ACTUAL Y SU FRACCIÓN I.

Después de adicionar como primer párrafo la frase “Los gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del D.F. están obligados a hacer cumplir las leyes federales”, la nueva condición de Entidad Federativa de la Ciudad de México, hace igualmente indispensable incluir en las obligaciones constitucionales, que deben prever:

“En cada Estado de la Federación, así como en el Distrito Federal, se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos de los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I. Las leyes de una Entidad Federativa (en lugar del término “de un Estado”) sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él...

n) ARTÍCULO 122.

Una reforma tan profunda como la que se propone en este trabajo de investigación, precisaría de una transformación general de este artículo constitucional, para convertirlo en el garante de la condición del Distrito Federal en Entidad Federativa –si bien sui-géneris– con las mismas prerrogativas que las que gozan los demás Estados miembros del Pacto Federal.

El nuevo texto que se requeriría –el cual por su complejidad y composición no nos atrevemos a redactar– deberá contener, por lo menos, los siguientes apartados y precisiones:

1.- De acuerdo a su naturaleza especial de ser la sede de los poderes federales, las previsiones básicas sobre los aspectos siguientes:

- a) Garantías federales sobre los bienes, edificios, recintos oficiales, embajadas, etcétera, y demás aspectos, que necesariamente deberán quedar salvaguardados por las autoridades locales para el correcto desempeño de las actividades y responsabilidades de la Federación.

- b) La posibilidad de establecer un derecho de veto de parte del C. Presidente de la República, respecto a leyes locales emitidas por la Asamblea Legislativa, que a su juicio puedan afectar las facultades de la Federación o bien, llegar a entorpecer gravemente las relaciones de coordinación entre los gobiernos Federal y de la propia Entidad Federativa.
- c) Por tratarse de una Ciudad-Estado, pero para estar acorde a las previsiones constitucionales respecto del manejo de la seguridad pública y del mando de la fuerza pública de la Ciudad, se deberán delimitar las responsabilidades compartidas entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno al respecto. Se sugiere que el Jefe de Gobierno pueda nombrar y remover al Procurador General de Justicia y al Secretario de Seguridad Pública, pero que el Titular del Ejecutivo Federal, pueda vetar el nombramiento y también determinar el cese de ambos funcionarios cuando se presenten causales que deberán quedar diseñadas.

Ello permitiría, más que una intromisión en los asuntos locales de la capital, que la alteración de las condiciones normales de los aspectos más delicados de la cohabitación entre dos instancias de poder, se pudiera resolver de manera inmediata y legal, y evitar así, una complicación política que podría incluso llegar al extremo de generar una solicitud de remoción del Jefe de Gobierno.

- d) La determinación de que ambos funcionarios del Gobierno del D.F. —el Procurador General de Justicia y el Secretario de Seguridad Pública—, quedan sometidos, por excepción, al régimen de responsabilidades de orden federal, en razón de sus delicadas funciones como garantía a la salvaguarda de la propia Federación.
- e) La relación expresa de las causas extremas por las que pueda y deba ser removido el Jefe de Gobierno por la Asamblea Legislativa del D.F., con fundamento en el orden local o por el Senado de la República, cuando las violaciones pongan en riesgo a la Federación o alteren de manera grave al Pacto Federal.
- f) La posibilidad de adoptar de manera similar en el segundo caso, acciones equiparables con la desaparición de poderes en los Estados,

para que no se tome como situación excepcional o discriminatoria. Esto conllevaría a la necesidad de reglamentar las disposiciones constitucionales de ese proceso.

- g) La referencia a una nueva fracción VI del artículo 73, en el sentido de que el Congreso de la Unión podrá seguir legislando para el D.F., pero sólo en los aspectos y materias que constitucionalmente le estén expresamente reservados a la propia Federación.
- h) La reiteración concordante con lo establecido en el nuevo texto propuesto del artículo 124, de que el resto de las cuestiones no concedidas expresamente para la Federación, se entenderán reservadas para el ámbito local de gobierno de la Ciudad.
- i) La integración coincidente con los textos reformados de los artículos 117 y 118, para equiparar al D.F. con el resto de las Entidades Federativas.
- j) Características de coordinación entre la Federación y el Distrito Federal, respecto a la materia de endeudamiento público del último, sin que ello implique una injerencia o limitante a la plena autodeterminación de la vida local de la capital, pues deberá ser similar a lo que se exige al resto de las Entidades federales.
- k) Otros aspectos que se consideren indispensables, de acuerdo a los consensos de las diversas fuerzas políticas nacionales.

2.- Características del Gobierno Local, de acuerdo a las siguientes proposiciones:

- a) Definición política y jurídica de la autonomía local del D.F. como Entidad Federativa plena.
- b) Adopción de la forma de gobierno del régimen local, como republicana, representativa y popular, como los demás Estados de la Unión.
- c) La división del ejercicio de facultades del régimen de gobierno local en los respectivos órganos de gobierno del D.F., y la obligación de

que no podrán reunirse dos o más funciones en una sola persona ni depositarse la legislativa en una sola persona, como sucede con los poderes en los Estados.

- d) La autodeterminación plena del órgano legislativo del D.F., para reformar el Estatuto de Gobierno, respetando las limitantes constitucionales para la salvaguarda del ámbito federal, así como para legislar en todos los ordenes locales.¹⁵³¹
- e) La condición de no reelección del Jefe de Gobierno.
- f) Las previsiones para suplir las ausencias del Jefe de Gobierno; las de su posible sustitución, y las de remoción de parte de la Asamblea Legislativa.
- g) Las generalidades para la integración de la representación popular en la Asamblea Legislativa.
- h) La organización de la función judicial en el D.F.
- i) Las garantías que se reconocen en materia electoral a los ciudadanos y los Partidos Políticos.
- j) El reconocimiento de las funciones contencioso-administrativo, laboral, derechos humanos, procuraduría social, etcétera
- k) Las previsiones metropolitanas y en caso procedente la obligación de elevar a leyes locales los acuerdos que se obtuviesen en las Comisiones correspondientes.
- l) Definir el régimen territorial en que se debe organizar al Distrito Federal, determinando las características de las *Localidades* en que se subdividirá y las de sus órganos de gobierno.

¹⁵³¹

Las materias legislativas que se le deben incrementar al ámbito local del Distrito Federal, deben incluir, entre otras, las ramas relativas a la educación; profesiones; sistema penitenciario; facultad del Jefe de Gobierno del D.F. para conceder indultos; facultad para arreglar problemas de límites con otros Estados; la obligación del Jefe de Gobierno de publicar y hacer cumplir las leyes federales, así como la de dar fe y crédito de actos públicos; registro civil; asuntos religiosos; la determinación de que los jueces del fuero común del D.F. ajusten su actuación a la Constitución General; responsabilidades de funcionarios públicos; la posibilidad de intercambiar reos del fuero común mediante tratados internacionales; etcétera

m) Las demás que se consideren convenientes por el Poder Constituyente Permanente.

Todo ello implicaría la reforma obligada del Estatuto de Gobierno, para transformarlo propiamente en una Constitución local, que deberá reproducir los mandatos gubernativos y políticos constitucionales; ratificar la condición de la Ciudad de México de capital de la República, –pero también la de Entidad Federativa–; precisar los límites geográficos de la Entidad; determinar las calidades de oriundez, vecindad y ciudadanía de sus habitantes; sus respectivos derechos y obligaciones; la organización política y administrativa de todas las instancias de gobierno; las diferentes y amplias vías para la participación ciudadana y materia electoral; las fuentes de ingresos y recursos de la Ciudad, los requisitos calificados para su propia reforma, etcétera

Esta nueva reglamentación básica de carácter local, deberá también adoptar principios y posiciones de carácter social solidarias con respecto a la obligación de redistribuir el ingreso mediante el gasto social, asumir compromisos con el respeto a los derechos humanos, equidad, igualdad, combate a la pobreza, analfabetismo, seguridad pública, drogadicción, alcoholismo, deserción escolar, desintegración familiar y los demás problemas que aquejan a la urbe.

Comprometer asimismo a los gobiernos capitalinos para que respeten el derecho a la salud integral, –es decir incluir a la alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura, deporte y medio ambiente–, derechos de igualdad para la mujer, derechos de los niños, tratamiento solidario con las personas de la tercera edad y discapacitados, obligaciones metropolitanas, visión y proyecto de la urbe en sus diversos factores de desarrollo económico, –industria, comercio, turismo, prestación de servicios, etcétera–, en fin, una serie de preceptos que estén a la altura de la gran metrópoli que es la Ciudad de México.

ñ) ARTÍCULO 124.

La modificación de este numeral, constituye una parte muy importante de toda la reforma política y jurídica de la Ciudad de México, para concederle autonomía en su calidad de Distrito Federal y concebida ahora como una Entidad Federativa equiparada como al resto de los integrantes del Pacto Federal. Se propone un nuevo texto que prevenga:

“Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a las Entidades Federativas”.

Con ello, se amplía el mismo tratamiento jurídico que gozan los estados federales al Distrito Federal y se consolida realmente la reforma

o) ARTÍCULO 133.

El artículo que contiene el principio de la supremacía constitucional, al ordenar que la propia Constitución, las leyes del Congreso que emanen de la misma Carta Magna, y todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, y sean ratificados debidamente por el Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debe adicionar a los jueces del Distrito Federal, para que también se arreglen a ella, a pesar de las disposiciones en contrario que pudieran haber en las leyes locales o en el Estatuto de Gobierno o Constitución local, si se llegase en el futuro al caso de así intitularlo.

p) ARTÍCULO 135.

El Título Octavo de la Constitución, relativo a las reformas a la Carta Magna, debe reformarse en este, su único artículo, para permitir la integración de la legislatura del Distrito Federal dentro del Poder Constituyente Permanente e incluir dentro del proceso de aprobación de reformas o adiciones al texto constitucional, debiendo decir:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados así como del Distrito Federal. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas”.

q) COMISIONES METROPOLITANAS.

El crecimiento de las zonas urbanas es una constante en todos los países y México no puede ser excepción. La tendencia a incrementarse la condición

urbana de las poblaciones es imparable y creciente. La experiencia que se ha vivido en materia de grandes ciudades demuestra que la organización del municipio resulta insuficiente y rebasada para dar respuesta efectiva a la enorme complejidad que resulta de las aglomeraciones demográficas.

Como hemos visto, las estructuras municipales resultan reducidas para atender los servicios y encomiendas propias de gobierno y así como poder tener tiempo y cercanía con la ciudadanía, pues un municipio de 800,000 o 900,000 habitantes es gobernado localmente por ayuntamientos conformados con cerca de veinte o veinticinco concejales o munícipes.

El asunto es todavía más complejo cuando se está frente a conurbaciones que incluyen dos o más municipios. No existe en el país una referencia institucional que demuestre o arroje buenos resultados en materia de cooperación o complementariedad intermunicipal. A pesar de que en términos locales existe el referente de que el Congreso de una Entidad puede resolver asuntos normativos para crear instituciones y soluciones metropolitanas, la verdad sea dicha, no existen fórmulas intentadas que se tengan como sinónimo de eficacia y eficiencia en cuestiones metropolitanas.

En las zonas conurbadas a Guadalajara, Monterrey o Coahuila, por citar algunos ejemplos, las cuestiones metropolitanas no se han desarrollado satisfactoriamente con base a las posibilidades de solución que enumera la fracción III del artículo 115 constitucional, que dispone que los ayuntamientos de un mismo Estado podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

Cuando la continuidad demográfica alcanza a zonas que corresponden a distintas Entidades Federativas, –como es el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México–, el problema resulta todavía más complejo.

La fracción VI del mismo artículo 115 constitucional, responsabiliza por igual a la Federación, que a las Entidades Federativas y los municipios, para que de acuerdo a sus respectivas competencias planeen y regulen de manera conjunta y coordinada el desarrollo de esos centros, con base a la ley federal de la materia.

Los escrúpulos y recelos federalistas, así como los que se presentan entre los ayuntamientos, –que no desean perder sus cotos de influencia–, y los

gobiernos de sus Estados, han impedido que esta convocatoria constitucional al consenso, realmente funcione.

Se sugiere la creación constitucional de instituciones que se deban denominar como Comisiones Metropolitanas, conformadas con representantes paritarios de las Entidades involucradas, encargadas del estudio, análisis, planeación, discusión y toma de acuerdos conjuntos que traten de enfrentar las complejas problemáticas comunes, con la obligación de que los acuerdos tomados deban ser llevados a las respectivas Asambleas Legislativas para elevarlas a leyes en situaciones similares en los ámbitos locales involucrados, vigilando en todo momento no contraponerse a la observancia de la normatividad federal.

Para no interferir en el espíritu municipal del 115 constitucional, con asuntos que afectarán al Distrito Federal, se propone la derogación de la citada fracción VI; y transferir, como anteriormente hemos comentado, el breve contenido del artículo 120 como parte integrante del 121, pues en nada se contraponen.

Sólo si se crea una verdadera obligatoriedad, se podrá lograr compaginar esfuerzos coordinados entre los diferentes y disímolos niveles de gobierno y creemos que involucrar a los actores interesados en la búsqueda de soluciones, puede ser una posible solución a la falta de acciones conjuntas reales y eficaces.

8.2.6.2 PROPUESTA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PARA TRASLADAR FACULTADES FEDERALES AL RÉGIMEN LOCAL DEL DISTRITO FEDERAL.

a) ARTÍCULO 3o, FRACCIÓN VIII.

Además de que se requiere insertar el término "Distrito Federal" en el contenido del primer párrafo de este artículo, como se reiterará más adelante, la fracción VIII establece la facultad del Congreso de la Unión, para expedir leyes que unifiquen y coordinen la función social educativa entre la Federación, Estados y Municipios. Resulta por demás indispensable que el

contenido de esta fundamental labor, incluya al Distrito Federal como Entidad Federativa y a sus Localidades, para todos los efectos correspondientes y pueda, por ejemplo, la Asamblea Legislativa estar facultada para legislar en materia de profesiones, que aún está impedida actualmente, resultando inaceptable que exista una dependencia dentro de la Secretaría de Educación Pública denominada Dirección General de Profesiones, que solamente lleve el control de los asuntos del Distrito Federal, pues el resto de los Estados llevan su propio registro local de acuerdo a las leyes de cada lugar.

b) ARTÍCULO 89, FRACCIÓN XIV.

Dentro del ámbito de facultades y obligaciones que constitucionalmente tiene el Presidente de la República, aún se conserva la que se refiere la fracción XIV del artículo 89, que dispone que éste puede conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por cuestiones federales, así como “a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal”.

Es de considerarse que este tópico es de carácter eminentemente doméstico y debe transferirse al ámbito de facultades del Jefe de Gobierno del D.F., en su calidad de primera autoridad ejecutiva local en la Entidad.

c) ARTÍCULO 102, INCISO B.

Aunque de hecho ya existe la Comisión de Derechos Humanos del D.F. desde hace algunos años, la fracción B del 102 constitucional permanece rezagada, pues determina que “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos...”

El texto que se propone debería quedar como sigue: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas, en el ámbito...”etcétera

d) ARTÍCULO 108.

El Título Cuarto, relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe modificarse radicalmente en lo que se refiere a las consideraciones de los servidores públicos del Distrito Federal. El rubro

correspondiente no se transfirió originalmente hacia el ámbito local, como una medida precautoria durante la transición al carácter estadual de la Ciudad de México, pero resulta jurídicamente inadecuado que autoridades del régimen local capitalino sigan siendo confundidas con las de orden federal y que la Asamblea Legislativa no tenga facultades para legislar en la materia, respecto a la vigilancia y control de las responsabilidades de los servidores domésticos.

El primer párrafo del artículo 108 debe de dejar de reputar como afectos al carácter federal de responsabilidades a los miembros del Poder Judicial del D.F. y a los funcionarios y empleados de todo tipo, que realicen sus actividades de índole local en el Distrito Federal.

Para estar acordes en un plano de equidad con el resto de los Estados, quienes deben quedar sometidos al régimen de responsabilidades enmarcado por este artículo, es el Jefe de Gobierno del D.F., que hace las veces de Gobernador y los diputados locales, los Magistrados del Tribunal de Justicia y los miembros de los Consejos de la Judicatura, y por tratarse del lugar en que se asientan los poderes generales de la Nación, resulte conveniente también incluir excepcionalmente al Procurador General de Justicia y al Secretario de Seguridad Pública.

El tercer párrafo del artículo deberá autorizar que el Estatuto de Gobierno, –o la Constitución Local del D.F. si en un futuro se llevara al extremo de considerarlo conveniente–, sea capaz jurídicamente de determinar las responsabilidades para el resto de los servidores públicos de carácter local, ya sean de los órganos centrales o de las Localidades.

e) **ARTÍCULO 109.**

Siguiendo el mismo orden de ideas, se sugiere reformar el primer párrafo de este artículo para que diga “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas (en lugar de “de los Estados” como dice actualmente), dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidades”....etcétera

f) ARTÍCULO 110.

Para continuar actualizando el Título Cuarto, se sugiere retirar del primer párrafo del artículo 110, como sujetos de juicio político de manera proporcional a los servidores públicos del orden federal, a los diputados a la Asamblea del D.F., Magistrados y Jueces del fuero común y Consejeros de la Judicatura capitalina, y trasladarlos al segundo párrafo, junto con los de carácter estatal. Aunque de manera excepcional, por tratarse la Ciudad de México del sitio en que se desenvuelven los poderes generales, se sugiere incluir dentro de los de primer orden al Procurador General de Justicia y al Secretario de Seguridad Pública capitalinos, para prevenir posibles violaciones a la esfera federal.

g) ARTÍCULO 111.

Los diputados locales a la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno, se propone que deben de quedar fuera del párrafo primero de este artículo, como afectos al desafuero de la Cámara de Diputados por la procedencia penal por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, pues deben ser considerados como el resto de los servidores de carácter estatal que son citados en el párrafo quinto, para los casos de poder proceder en su contra tratándose de delitos federales, junto con los Magistrados y Consejeros a la Judicatura, que actualmente no están referidos.

Por las mismas causas anteriormente argumentadas, se sugiere que sí permanezcan el Procurador General de Justicia del D.F. y se adicione al Secretario de Seguridad Pública de la capital.

h) ARTÍCULO 123, FRACCIÓN XXXI.

Para estar acordes al nuevo régimen local, se sugiere actualizar el texto de la fracción referida para que quede como sigue:

XXXI. “La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de las Entidades Federativas (en lugar de decir “los Estados”, en

sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: ..."etcétera

i) ARTÍCULO 127.

Dentro de los ingresos por la prestación de los servicios profesionales de los altos funcionarios federales, que según este artículo deben ser remuneraciones "adecuadas e irrenunciables", se requiere retirar a los funcionarios del Distrito Federal mencionados como los "representantes" a la Asamblea del D.F. (la Base Primera del artículo 122 ya los denomina diputados), así como omitir la mención de que los demás servidores públicos recibirán por concepto de su función, empleo, cargo o comisión, percepciones que serán determinadas anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, lo cual se considera inadecuado de acuerdo a la nueva condición de autonomía de la capital, respecto de la Federación.

j) ARTÍCULO 130, ÚLTIMO PÁRRAFO.

Respecto de la nueva relación jurídica del Estado Mexicano con las agrupaciones religiosas, la parte final del numeral citado, refiere a que tanto "las autoridades, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley".

Resulta inadmisibles que el Distrito Federal en su condición de Entidad Federativa y sus Localidades queden excluidos de esta determinación, por lo que se recomienda agregar de manera intermedia entre "las autoridades federales" y "de los estados", el término "del Distrito Federal", y después del enunciado "Municipios", se inserte también el término "y de las Localidades del D.F."

k) ARTÍCULO 134.

El artículo 134 constitucional es el marco general que se tiene dentro del orden jurídico nacional para regular el capítulo de adquisiciones,

arrendamientos y obras públicas del sector público federal, para tratar de garantizar que los recursos económicos de que se dispone, se administren con eficiencia, eficacia y honradez.

La disposición constitucional incorpora al Gobierno del Distrito Federal dentro de sus consideraciones, lo que motiva que la Ciudad de México no pueda autodeterminarse en esta materia, pues dentro de las facultades concedidas al órgano legislativo capitalino, no se encuentra este rubro, como tampoco el de responsabilidades por manejos ilegales resultantes de lo mismo, como ya se comentó con anterioridad.

Si se parte del hecho de la autonomía financiera de la entidad capitalina y su derecho de recabar sus propios ingresos locales, resulta inconveniente jurídicamente que no pueda contar con sus propios instrumentos legales dentro de su régimen legal propio, por lo que se recomienda eliminar del texto constitucional de este numeral 134 al Distrito Federal e incorporarlo dentro de las previsiones estrictamente locales, en el nuevo contenido del artículo 122.

8.2.6.3 PROPUESTA DE REFORMAS A DIVERSOS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES PARA EQUIPARAR INTEGRALMENTE AL DISTRITO FEDERAL CON EL RESTO DE LOS ESTADOS.

A continuación, se proponen una serie de reformas de menor trascendencia, pero indispensables, para actualizar plenamente al texto constitucional dentro de la nueva concepción del Distrito Federal como Entidad Federativa. Algunas son producto del descuido legislativo de anteriores reformas y las más, artículos que tradicionalmente consideraron a la Ciudad de México, como parte integral de la propia Federación.

a) ARTÍCULO 3o. PRIMER PÁRRAFO.

Este importantísimo artículo constitucional refiere en su parte inicial, que “todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados y Municipios– impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias”.

Se propone una reforma que incluya al Distrito Federal, dentro de la concepción territorial que esta previsión constitucional hace del Estado mexicano.

b) ARTÍCULO 5o. SEGUNDO PÁRRAFO.

Como ya se mencionó anteriormente, se precisa que el párrafo segundo de este numeral se reforme para que diga “la ley determinará en cada Entidad Federativa (en lugar del término “Estado” actual), cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo”.

Abrir al órgano legislativo local capitalino la facultad para autodeterminarse en la materia, terminará con la actual situación consistente en que la dependencia federal educativa siga llevando el trabajo correspondiente a las responsabilidades del Distrito Federal.

c) ARTÍCULO 18, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO, CUARTO Y QUINTO.

Las determinaciones constitucionales para la organización del sistema penitenciario en el país, requieren considerar al Distrito Federal en su nueva concepción territorial como Entidad Federativa. A la disposición contenida en el párrafo segundo para que los Gobiernos Federal y de los Estados, organicen el sistema penal, se debe agregar a la propia Ciudad de México.

En el tercer párrafo, en que se faculta a los Gobernadores estatales para celebrar convenios con la Federación para que reos sentenciados por delitos del fuero común puedan extinguir sus condenas en establecimientos federales, se sugiere incorporar adicionalmente, al Jefe de Gobierno del D.F.

Asimismo, la Ciudad de México, debe estar incluida en la posibilidad legal de contribuir con la Federación y los Estados, para el establecimiento de instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores, pues el párrafo cuarto no lo contempla.

Por último, el Jefe de Gobierno debe quedar incluido en el texto de la parte final del artículo, para que al igual que el resto de los Gobernadores, pueda solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales, incluya a reos del orden común en los intercambios de sentenciados que se convienen en los tratados internacionales.

d) ARTÍCULO 27, FRACCIONES VI Y XVII.

El Distrito Federal debe quedar facultado constitucionalmente, para que al igual que la Federación y los Estados, pueda determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y proceder a su declaración e indemnización.

Para ello es menester reformar el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27, para que en lugar de decir “las leyes de la Federación y de los Estados”, diga *de las Entidades Federativas*.

Asimismo, aunque resulte casi imposible la existencia de latifundios dentro de la jurisdicción de la capital, se antoja necesario que la fracción XVII del mismo artículo relativo a la cuestión agraria establezca: “El Congreso de la Unión y las legislaturas *de las entidades federativas* (en lugar de “de los estados” como actualmente sostiene el texto vigente), en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder de los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo...”etcétera

e) ARTÍCULO 28, PÁRRAFO OCTAVO.

Cuando la Constitución dispone que “no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del

Gobierno Federal o de los Estados”, se sugiere que se incorpore al D.F., sustituyendo el término por de las Entidades Federativas.

f) ARTÍCULO 31, FRACCIÓN II.

Dentro de las obligaciones de los mexicanos está, en el caso de los varones, aunque el texto constitucional no distingue género, “asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar”.

Aunque se trata del texto original y así ha funcionado desde entonces, se sugiere adicionar el término “*Ayuntamiento o localidad*”.

g) ARTÍCULO 36, FRACCIÓN IV.

Un asunto de mayor relevancia resulta actualizar el texto de la fracción IV del artículo 36, puesto que dentro de las obligaciones del ciudadano de la República se señala únicamente la de desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, debiéndose también enlistar los relativos al orden local del D.F.

h) ARTÍCULO 55 FRACCIONES III y V.

Igualmente, el texto del artículo 55 muestra una gran desactualización. Para ser diputado al Congreso, la fracción III requiere ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él, con residencia efectiva de seis meses anteriores, cuando debiera decir Entidad Federativa.

Además, la fracción V, se limita a exigir a los Gobernadores la imposibilidad de ser electos en sus respectivas demarcaciones aunque se separen definitivamente del cargo, lo cual se sugiere se haga extensivo al Jefe de Gobierno del D.F., lo mismo para el Secretario de Gobierno de la capital, puesto que sucede de manera similar esta circunstancia para los funcionarios de los Estados, de acuerdo al propio texto de la fracción comentada.

i) ARTÍCULO 62.

Esta disposición constitucional, se refiere al impedimento que expresamente tienen los diputados federales y los senadores, para que durante su encargo no puedan desempeñar ningún otro cargo o comisión por los que se disfrute sueldo, –sin la autorización previa de licencia–, de parte de la Federación, o “de los Estados”. Se sugiere de igual forma, que la prohibición se extienda también para que tampoco puedan ocupar funciones locales en la capital, mediante la adición correspondiente y quede: *“de la Federación, del Distrito Federal o de los Estados”*.

j) ARTÍCULO 73, FRACCIONES XXV, XXIX, XXIX-C y XXIX-G.

Adicionalmente a las propuestas de reformas al artículo 73 comentadas anteriormente y consecuentemente con las también referidas como necesarios cambios a los artículos 3o y 5o, la fracción XXV del 73, debe incluir al Distrito Federal y a sus Localidades como parte de las autoridades responsables del ejercicio de la función educativa.

Además, se sugiere que se reforme el último párrafo de la fracción XXIX, para adecuar su texto a la nueva realidad territorial del país, al ser considerado el D.F. como Entidad Federativa, para quedar como sigue:

“Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios o Localidades (actualmente sólo se refiere a los primeros), en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”.

De igual forma, se precisa incluir al Distrito Federal y a sus Localidades en la fracción XXIX-C, para que se le reconozca con derecho a la concurrencia, junto con la Federación, los Estados y Municipios, en materia de asentamientos humanos, pues es incongruente que la mayor concentración demográfica no tenga personalidad jurídica aún en este tema.

Por último y para efectos similares, se propone la mención del D.F., y sus Localidades en la fracción XXIX-G como parte concurrente con las mismas

instancias, para las materias de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

k) ARTÍCULO 104, FRACCIÓN V.

Se sugiere reformar la fracción V de este numeral, para establecer que corresponde conocer a los Tribunales de la Federación, controversias "de las que surjan entre una Entidad Federativa y uno o más vecinos de otra", en lugar del término actual "entre un Estado y uno o más vecinos de otro".

Se desprende del análisis del resto del contenido del artículo, que al separarse el D.F. del concepto de ser parte integrante de la Federación y transformarse en una Entidad Federativa con personalidad jurídica independiente, queda su jurisdicción como una laguna importante que legalmente se debe subsanar.

l) ARTÍCULO 105 FRACCIÓN II, INCISOS e) Y f).

Además de las reformas propuestas para modificar la fracción I, inciso c) y agregar un apartado l) adicional, de este mismo numeral, como anteriormente quedó expresado, se propone actualizar los incisos e) y f) de la fracción II.

Estos preceptos se refieren a las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear una posible contradicción entre normas de carácter general y la propia Constitución. El inciso e), preceptúa la posibilidad de que dicha acción podrá ejercitarse a los treinta días de publicada la norma recurrida, por el equivalente del treinta y tres por ciento de los integrantes de la "Asamblea de Representantes del D.F.", frente al caso de leyes creadas por el propio órgano.

El descuido legislativo de hacer prevalecer el término de "Asamblea de Representantes" debe de desaparecer cuanto antes, y en su lugar debe decir "Asamblea Legislativa del Distrito Federal".

El inciso f), posibilita a los Partidos Políticos locales con registro estatal a presentar acciones de inconstitucionalidad en contra del órgano legislativo correspondiente del lugar en donde precisamente se les otorgó el registro y se sugiere se reforme el término “órgano legislativo del Estado”, por el de “órgano legislativo de la Entidad Federativa”.

Actualmente, se ha expedido el Código Electoral para el D.F., y por lo tanto, resulta indispensable formalizar en el texto constitucional la extensión de los privilegios que dicho inciso concede a los Partidos Políticos, para que puedan acceder a la acción de inconstitucionalidad en contra de futuras leyes electorales en el D.F.

Aunque de hecho, la Suprema Corte ya hizo la interpretación correspondiente y dio trámite y resolvió favorablemente el recurso interpuesto por el P.R.I., dejando sin efecto, entre otras cosas, la decisión del gobierno perredista de crear demarcaciones concejales o municipales en el cuerpo del Código, en vez de que se reglamentara en el Estatuto de Gobierno como debe corresponder de acuerdo a la legislación vigente, resulta recomendable la actualización de la norma constitucional.

Las reformas constitucionales propuestas, generarían, en caso de ser aprobadas, la indispensable revisión y actualización de prácticamente toda la legislación capitalina. Crear un auténtico régimen de derecho político local, sería el resultante. La necesidad de recuperar la histórica condición mística de la Ciudad de México, lo amerita y requiere.

La Ciudad de México: “fue ciudad y fue puerto ante la geografía casi poética de hace quinientos años. Amable visión de tiernas flotas de piraguas y canoas sacadas de páginas de cuento como si estuvieran hechas de papel. Fue la ciudad gentil de lagos gentiles, gentileza a la vista y al éxtasis, música en el espacio porque era armonía y música modelada en la tierra, engaste a sinfonía hacia los cuatro extremos que formaron su silueta de encanto. Ciudad del trato dócil y confiado, ciudad de ritos no cristianos, ciertamente, pero también de natural bondadoso y cruel, de bondad connatural y primigenia, de crueldad simple y teocrática. Ciudad perdida y muerta y evocada. Primor de América entre todas. Ciudades de Anáhuac, amada con amor del más sencillo amor. La muy cumplida y muy hermosa, la primitiva ciudad de México”.¹⁵³²

¹⁵³² DROMUNDO, Baltazar. *La Metrópoli Mexicana*. Premio “Ciudad de México” 1956. Colección Nezahualcóyotl. México, 1957, p. 19.

SINOPSIS COMPARATIVA DE LAS PROPUESTAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES.

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTICULO 3o, Primer Párrafo.</p> <p>Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados y Municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.</p> <p>Fracción VIII.</p> <p>El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.</p>	<p>ARTÍCULO 3o, Primer Párrafo:</p> <p>Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, <i>Distrito Federal</i>, Municipios y las <i>Localidades del Distrito Federal</i>– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.</p> <p>Fracción VIII.</p> <p>El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados, <i>el Distrito Federal</i>, los Municipios y las <i>Localidades del D.F.</i>, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.</p>
<p>ARTICULO 5o, Segundo Párrafo.</p> <p>La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llevarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.</p>	<p>ARTÍCULO 5o, Segundo Párrafo.</p> <p>La ley determinará en cada <i>Entidad Federativa</i> cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llevarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.</p>

ARTÍCULO 18, Párrafos Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto.

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

ARTÍCULO 18, Párrafos Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto.

Los Gobiernos de la Federación y de *las Entidades Federativas* organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los Gobernadores de los Estados y *Jefe del Gobierno del Distrito Federal*, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación, los Gobiernos de los Estados y *el Distrito Federal*, establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados y el *Jefe de Gobierno del Distrito Federal* podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

ARTÍCULO 27.**Fracción VI. Párrafo Segundo**

Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Fracción XVII. Párrafo Primero.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

ARTÍCULO 28, Párrafo Octavo.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

ARTÍCULO 27.**Fracción VI. Párrafo Segundo**

Las leyes de la Federación, y de las *Entidades Federativas* en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Fracción XVII. Párrafo Primero.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las *Entidades Federativas*, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

ARTÍCULO 28, Párrafo Octavo.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de *las Entidades Federativas*, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

<p>ARTÍCULO 31. Son obligaciones de los mexicanos:...</p> <p>II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir <i>instrucción cívica y militar</i> que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.</p>	<p>ARTÍCULO 31. Son obligaciones de los mexicanos:...</p> <p>II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento <i>o Localidad</i> del lugar en que reside para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.</p>
<p>ARTÍCULO 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:...</p> <p>IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos.</p>	<p>ARTÍCULO 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:...</p> <p>IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de <i>las Entidades Federativas</i>, que en ningún caso serán gratuitos.</p>
<p>ARTICULO 40</p> <p>Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p>	<p>ARTICULO 40</p> <p>Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; <i>así como del Distrito Federal que es una Entidad Federativa que goza plena autonomía</i>, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p>
<p>ARTICULO 41, Primer Párrafo</p> <p>El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.</p>	<p>ARTICULO 41, Primer Párrafo</p> <p>El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados <i>y por los órganos del Distrito Federal</i> en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de <i>las Entidades Federativas</i>, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.</p>
<p>ARTICULO 46</p> <p>Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.</p>	<p>ARTICULO 46</p> <p><i>Las Entidades Federativas</i> pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.</p>

ARTÍCULO 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:...

...III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

...V. **Párrafo Segundo y Tercero.** Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

ARTÍCULO 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:...

...III. Ser originario *de la Entidad Federativa* en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

...V. **Párrafo Segundo y Tercero.** Los Gobernadores de los Estados *y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal* no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados *y del Distrito Federal*, los Magistrados y Jueces Federales o *de la Entidad Federativa*, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

ARTICULO 62.

Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute un sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

ARTÍCULO 62.

Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, de los Estados *o del Distrito Federal* por los cuales se disfrute un sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

ARTICULO 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:...

III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

ARTICULO 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:...

III. A las legislaturas de los Estados *y del Distrito Federal*.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de *las Entidades Federativas*, o por las diputaciones de *las mismas*, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:...

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

...3. Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

...6. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

...7. Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;

VI. Derogada. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996).

ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:...

V. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

...3. Que sean oídas las legislaturas de *las Entidades Federativas* de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

...6. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de *las Entidades Federativas* previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

...7. Si las legislaturas de *las Entidades Federativas* de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

V. Para arreglar definitivamente los límites de *las Entidades Federativas*, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;

VI. *Para legislar en las materias que corresponden a la Federación se reserve, respecto del Distrito Federal, los términos del artículo 122 de esta ley fundamental.*

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. *Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;*

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXIX. Último Párrafo. Para establecer contribuciones:

g) ...

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados, *el Distrito Federal*, los Municipios *y las Localidades del D.F.*, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXIX. Último Párrafo. Para establecer contribuciones:

g) ...

<p>...Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.</p> <p>XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución.</p> <p>XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico:...</p>	<p>...Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios o Localidades, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.</p> <p>XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados, Distrito Federal, de los Municipios y las Localidades D.F., en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución.</p> <p>XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal, de los Municipios y las Localidades del D.F., en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico:...</p>
<p>ARTICULO 76. Son facultades exclusivas del Senado:...</p> <p>...IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;</p>	<p>ARTICULO 76. Son facultades exclusivas del Senado:...</p> <p>...IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución, debiendo proceder después de la remoción, en términos similares a los que señala anteriormente la fracción V parámetro de las Entidades Federales;</p>
<p>ARTICULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:...</p> <p>...XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.</p>	<p>ARTICULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:...</p> <p>...XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.</p>

<p>ARTICULO 102, Inciso B.</p> <p>El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.</p>	<p>ARTICULO 102, Inciso B.</p> <p>El Congreso de la Unión y las Legislaturas <i>de las Entidades Federativas</i> en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.</p>
<p>ARTÍCULO 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:...</p> <p>...V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro.</p>	<p>ARTÍCULO 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:...</p> <p>...V. De las que surjan entre <i>una Entidad Federativa</i> y uno o más vecinos de otra.</p>
<p>ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:</p> <p>...c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, <i>sean como órganos federales o del Distrito Federal;</i></p> <p>k) ...</p>	<p>ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:</p> <p>...c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente.</p> <p>k) ...</p> <p>l) <i>El gobierno del Distrito Federal y alguna o algunas de sus Localidades, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.</i></p>

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución...

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

ARTICULO 108.

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución...

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro local, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo de la Entidad Federativa que les otorgó el registro.

ARTICULO 108.

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, los funcionarios y empleados, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, el Procurador General de Justicia y Secretario de Seguridad Pública del D.F., serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

<p>Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.</p>	<p>Las Constituciones de los Estados de la República y <i>Estatuto de Gobierno del D.F.</i> precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión <i>en las Entidades Federativas y en los Municipios o Localidades del D.F.</i></p>
<p>ARTICULO 109, Primer Párrafo</p> <p>El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:</p>	<p>ARTICULO 109, Primer Párrafo</p> <p>El Congreso de la Unión y las legislaturas de <i>las Entidades Federativas</i>, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:</p>
<p>ARTICULO 110, Primer y Segundo Párrafos.</p> <p>Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, <i>los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal</i>, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de circuito y Jueces de Distrito, <i>los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal</i>, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros electorales, y el Secretario Ejecutivo del instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.</p>	<p>ARTICULO 110, Primer Párrafo.</p> <p>Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de circuito y Jueces de Distrito, <i>el Procurador General de Justicia del D.F., el Secretario de Seguridad Pública del D.F.</i>, el Consejero Presidente, los Consejeros electorales, y el Secretario Ejecutivo del instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, <i>Jefe del Gobierno del Distrito Federal</i>, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.</p>

<p>ARTICULO 111, Párrafo Primero</p> <p>Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefe de Departamento Administrativo, <i>los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República</i> y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.</p>	<p>ARTICULO 111, Párrafo Primero</p> <p>Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, Jefe de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, <i>el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal</i>, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.</p>
<p>ARTICULO 117, Primero y Último párrafo.</p> <p>Los Estados no pueden, en ningún caso:...</p> <p>IX. ...</p> <p>...El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.</p>	<p>ARTICULO 117, Primero y Último párrafo.</p> <p><i>Las Entidades Federativas</i> no pueden, en ningún caso:...</p> <p>IX. ...</p> <p>...El Congreso de la Unión y las legislaturas de <i>las Entidades Federativas</i> dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.</p>
<p>ARTICULO 118</p>	<p>ARTICULO 118</p> <p>Al reformarse el texto del artículo 117 en los términos propuestos, se logrará que igualmente le sean imputables al Distrito Federal las obligaciones que contienen en las tres fracciones del artículo Constitucional, de manera similar al resto de los Estados de la Unión.</p>
<p>ARTICULO 119, Primer Párrafo</p> <p>Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.</p>	<p>ARTICULO 119, Primer Párrafo</p> <p>Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a <i>las Entidades Federativas</i> contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de <i>la Entidad</i> o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.</p>

ARTICULO 120.

Los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

ARTICULO 120.

transferir el breve contenido del artículo 120 como parte integrante del 121, pues en nada se contraponen, y utilizar el numeral para adicionar un nuevo texto que podría decir:

“Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, se deberá atender a la creación de Comisiones Metropolitanas, las que se deberán integrar proporcionalmente con representantes de las propias Entidades involucradas, en los términos de la legislación de la materia.

Los asuntos que en materia de estudio, análisis, planeación, discusión y acuerdos para la solución de problemas a que lleguen las mencionadas Comisiones, deberán ser elevadas a leyes locales por las Legislaturas de las respectivas Entidades para su correspondiente observancia.”

ARTICULO 121. Primer Párrafo y fracción I.

En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él;

ARTICULO 121. Primer Párrafo y fracción I.

Los gobernadores de los estados y *el Jefe de Gobierno del Distrito Federal* están obligados a hacer cumplir las leyes federales.

En cada Estado de la Federación *así como en el Distrito Federal*, se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I. Las leyes de *una Entidad Federativa* sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él;

ARTICULO 122

ARTÍCULO 122

Una reforma tan profunda como la que se propone en este trabajo de investigación, precisaría de una transformación general de este artículo constitucional para convertirlo en el garante de la condición del Distrito Federal en Entidad Federativa, —si bien sui-géneris— con las mismas prerrogativas que las que gozan los demás Estados miembros del Pacto Federal.

El nuevo texto que se requeriría, —el cual por su complejidad y composición no nos atrevemos a redactar—, deberá contener, por lo menos, los siguientes apartados y precisiones:

1.- De acuerdo a su naturaleza especial de sede de los poderes federales, las previsiones básicas sobre los aspectos siguientes:

- a) Garantías federales sobre los bienes, edificios, recintos oficiales, embajadas, etcétera, y de otros aspectos, que necesariamente deberán quedar salvaguardados por las autoridades locales para el correcto desempeño de las actividades y responsabilidades de la Federación.
- b) La posibilidad de establecer un derecho de veto por parte del C. Presidente de la República, respecto a leyes locales emitidas por la Asamblea Legislativa que a su juicio puedan afectar las facultades de la Federación o bien, llegar a entorpecer gravemente las relaciones de coordinación entre los gobiernos Federal y de la propia Entidad Federativa.
- c) Por tratarse de una Ciudad-Estado, pero para acorde a las previsiones constitucionales respecto al manejo de la seguridad pública y del mando de la fuerza pública de la Ciudad, se deberán delimitar las responsabilidades compartidas entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno al respecto. Sugiere que el Jefe de Gobierno pueda nombrar y remover al Procurador General de Justicia y al Secretario de Seguridad Pública, pero que el Titular del Ejecutivo Federal, pueda vetar el nombramiento y también determinar el cese de ambos funcionarios cuando se presenten causales que deberán ser previamente diseñadas.

Ello permitiría, más que una intromisión en los asuntos locales de la capital, que la alteración de las condiciones normales de los aspectos más delimitados de la cohabitación entre dos instancias de poder pudiera resolver de manera inmediata y le

evitar así, una complicación política que podría incluso llegar al extremo de generar una solicitud de remoción del Jefe de Gobierno o incluso, la de desaparición del Gobierno de la Ciudad.

- d) La determinación de que ambos funcionarios del Gobierno del D.F. —el Procurador General de Justicia y el Secretario de Seguridad Pública—, quedan sometidos, por excepción, al régimen de responsabilidades de orden federal, en razón de sus delicadas funciones como garantía a la salvaguarda de la propia Federación.
- e) La relación expresa de las causas extremas por las que pueda y deba ser removido el Jefe de Gobierno por la Asamblea Legislativa del D.F., con fundamento en el orden local o por el Senado de la República, cuando las violaciones pongan en riesgo a la Federación o alteren de manera grave al Pacto Federal.
- f) La posibilidad de adoptar de manera similar en el segundo caso, acciones equiparables con la desaparición de poderes en los Estados, para que no se tome como situación excepcional o discriminatoria. Esto conllevaría a la necesidad de reglamentar las disposiciones constitucionales de ese proceso.
- g) La referencia a una nueva fracción VI del artículo 73, en el sentido de que el Congreso de la Unión podrá seguir legislando para el D.F., pero sólo en los aspectos y materias que constitucionalmente le estén expresamente reservados a la propia Federación.
- h) La reiteración concordante con lo establecido en el nuevo texto propuesto del artículo 124, de que el resto de las cuestiones no concedidas expresamente para la Federación, se entenderán reservadas para el ámbito local de gobierno de la Ciudad.
- i) La integración coincidente con los textos reformados de los artículos 117 y 118, para equiparar al D.F. con el resto de las Entidades Federativas.
- j) Características de coordinación entre la Federación y el Distrito Federal, respecto a la materia de endeudamiento público del último, sin que ello implique una injerencia o limitante a la plena autodeterminación de la vida local de la capital, pues deberá ser similar a lo que se exige al resto de las Entidades federales.
- k) Otros aspectos que se consideren indispensables, de acuerdo a los consensos de las diversas fuerzas políticas nacionales.

2.- Características del Gobierno Local, de acuerdo a las siguientes proposiciones:

- a) Definición política y jurídica de la autonomía local del D.F. como Entidad Federativa plena.
- b) Adopción de la forma de gobierno del régimen local como republicana, representativa y popular, como los demás Estados de la Unión.
- c) La división del ejercicio de facultades del régimen de gobierno local en los respectivos órganos del gobierno del D.F., y la obligación de que no se reunieran dos o más funciones en una sola persona, ni depositarse la legislativa en una sola persona, como sucede con los poderes en los Estados.
- d) La autodeterminación plena del órgano legislativo del D.F., para reformar el Estatuto de Gobierno respetando las limitantes constitucionales para la salvaguarda del ámbito federal, así como para legislar en todos los ordenes locales.
- e) La condición de no reelección del Jefe de Gobierno.
- f) Las previsiones para suplir las ausencias del Jefe de Gobierno y las de su posible sustitución y la remoción por parte de la Asamblea Legislativa.
- g) Las generalidades para la integración de la representación popular en la Asamblea Legislativa.
- h) La organización de la función judicial en el D.F.
- i) Las garantías que se reconocen en materia electoral a los ciudadanos y los Partidos Políticos.
- j) El reconocimiento de las funciones contenidas en el administrativo, laboral, derechos humanos, procuraduría social, etcétera.
- k) Las previsiones metropolitanas y en caso de no haberlas, la obligación de elevar a leyes locales los acuerdos que se obtuviesen en las Comisiones correspondientes.
- l) Definir el régimen territorial en que se organizará al Distrito Federal, determinando las características de las *Localidades* en que se subdividirá y las de sus órganos de gobierno.

	<p>m) Las demás que se consideren convenientes por el Poder Constituyente Permanente.</p> <p>n) Todo ello implicaría la reforma obligada del Estatuto de Gobierno, para transformarlo propiamente en una Constitución local, que deberá reproducir los mandatos gubernativos y políticos constitucionales; ratificar la condición de la Ciudad de México de capital de la República, –pero también la de Entidad Federativa–; precisar los límites geográficos de la Entidad; determinar las calidades de oriundez, vecindad y ciudadanía de sus habitantes; sus respectivos derechos y obligaciones; la organización política y administrativa de todas las instancias de gobierno; las diferentes y amplias vías para la participación ciudadana y materia electoral; las fuentes de ingresos y recursos de la Ciudad, los requisitos calificados para su propia reforma, etcétera. Esta nueva reglamentación básica de carácter local, deberá también adoptar principios y posiciones de carácter social solidarias con respecto a la obligación de redistribuir el ingreso mediante el gasto social, asumir compromisos con el respeto a los derechos humanos, equidad, igualdad, combate a la pobreza, analfabetismo, seguridad pública, drogadicción, alcoholismo, deserción escolar, desintegración familiar y los demás problemas que aquejan a la urbe.</p> <p>Comprometer asimismo a los gobiernos capitalinos para que respeten el derecho a la salud integral, –es decir incluir a la alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura, deporte y medio ambiente–, derechos de igualdad para la mujer, derechos de los niños, tratamiento solidario con las personas de la tercera edad y discapacitados, obligaciones metropolitanas, visión y proyecto de la urbe en sus diversos factores de desarrollo económico, –industria, comercio, turismo, prestación de servicios, etcétera–, en fin, una serie de preceptos que estén a la altura de la gran metrópoli que es la Ciudad de México.</p>
<p>ARTICULO 123, Fracción XXXI.</p> <p>La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:</p>	<p>ARTICULO 123, Fracción XXXI.</p> <p>La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de <i>las Entidades Federativas</i>, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:</p>

<p>ARTICULO 124.</p> <p>Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.</p>	<p>ARTICULO 124.</p> <p>Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a <i>las Entidades Federativas</i>.</p>
<p>ARTICULO 127.</p> <p>El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.</p>	<p>ARTICULO 127.</p> <p>El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los <i>diputados</i> y senadores a la Asamblea <i>Legislativa</i> del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.</p>
<p>ARTICULO 130, Ultimo Párrafo</p> <p>Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.</p>	<p>ARTICULO 130, Ultimo Párrafo</p> <p>Las autoridades federales, de los Estados, <i>Distrito Federal</i>, de los Municipios y <i>de las Localidades del D.F.</i>, tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.</p>
<p>ARTICULO 133.</p> <p>Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.</p>	<p>ARTICULO 133.</p> <p>Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la unión. Los jueces de cada <i>Entidad Federativa</i> se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.</p>
<p>ARTICULO 134</p> <p>Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y <i>el Gobierno del Distrito Federal</i>, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.</p>	<p>ARTICULO 134</p> <p>Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal, así como su respectiva administración pública paraestatal, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.</p>

ARTICULO 135

La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

ARTICULO 135

La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de *las Entidades Federativas*. El Congreso de la Unión o la comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

CONCLUSIONES

1. La Ciudad de México siempre ha sido un centro de poder. A partir de su fundación en 1325, la capital del país fue y sigue siendo, la sede de diversas formas de Estado y de Gobierno.

En ella se constituyó la metrópoli del imperio azteca y del virreinato español más importante de América; capital federal; y luego durante aproximadamente diez años, asiento de la República Centralista; sitio de la aventura imperial de Maximiliano, para una vez restaurada la República Federal, de manera ininterrumpida, volver a ser la capital de la federación mexicana.

2. A pesar de los inconvenientes geográficos, hidráulicos o de estrategia militar para fines de su defensa, el carácter mágico y simbólico de la antigua Tenochtitlan, ha prevalecido sobre múltiples embates que han intentado trasladar los poderes hacia otras latitudes.

3. La Ciudad de México siempre ha sido un lugar característico por su grandeza. Majestuosa era la gran Tenochtitlan, que Bernal Díaz del Castillo calificó de superior a Constantinopla, Roma, y por supuesto, Madrid. Charles Gibson confirma que hay evidencias claras de que fuera la ciudad más grande del mundo occidental en 1519.

En 1521, después de prácticamente destruirla, Cortés ordenó construir la nueva ciudad virreinal, –a pesar de que imperaba la opinión en contrario de la mayoría de sus asesores que lo alertaban del riesgo de las inundaciones, falta de suministro de agua potable y debilidades militares– principalmente porque entendió la maravilla del simbolismo que representaría hacerlo, en el mismo sitio y así consolidar su conquista.

4. La reconstrucción de la ciudad más importante del mundo indígena, estuvo a cargo de la mano de obra de sus antiguos dueños: los indios. La primera demarcación que existió en la Nueva España fue *la Traza*, que dividió la zona indígena con las colonias que habitarían los españoles. La vida de la ciudad favoreció la mezcla de razas y podemos asumir la hipótesis de que el mestizaje y la forja de la nueva nacionalidad mexicana, básicamente nace en la propia Ciudad de México.

5. Durante los tres siglos del virreinato, la Ciudad de México recuperó su esplendor, ya que en 1803, el ilustre Alejandro de Humboldt la considera como la más importante de América, sin exceptuar ninguna de los Estados Unidos.
6. La institución del ayuntamiento funcionó en la capital de la Nueva España desde su refundación, aunque de manera marginal, debido a la presencia de instituciones políticas de gran envergadura, como el Virreinato, la Audiencia o las de carácter eclesiástico como el Arzobispado o la Santa Inquisición.

Con el paso del tiempo, se convirtió en espacio político secundario para americanos, principalmente mestizos, y tuvo un momento histórico estelar en 1808 cuando Francisco Primo de Verdad y Ramos y Juan Francisco Azcárate –síndico el primero y regidor el segundo– invocando la soberanía popular de los ayuntamientos con autoridad delegada por el rey, propusieron independizarse de España, mientras durara el dominio francés, encabezado por Napoleón Bonaparte.

7. La Ciudad de México tuvo representación ante las Cortes de Cádiz, en su carácter de Diputación Provincial. Dos de las seis delegaciones que las cortes gaditanas concedieron al antiguo virreinato, correspondieron a la Nueva España, mediante un sistema electivo. Esta medida emergente, surgida por la necesidad de agrupamiento de fuerzas de los españoles para expulsar a los franceses de la península, es considerada como precursora real del federalismo mexicano.
8. La figura del Jefe Político al frente de las circunscripciones provinciales, surgida de la Constitución de Cádiz, sustituyó a la del Virrey para siempre, aún durante el regreso al reinado de Fernando VII, quien temporalmente revocó los efectos constitucionales gaditanos.

Antes de la consumación de la independencia, Juan O'Donojú enviado por el monarca, era simplemente el Jefe Político o Gobernador de la Ciudad de México, con facultades limitadas a la Diputación Provincial de la Nueva España, que solamente incluía –además de la metrópoli–, a los hoy Estados de Veracruz, Oaxaca, Puebla, México, Michoacán y Tlaxcala.

9. Como resultado de los Tratados de Córdoba, el 28 de septiembre de 1821, bajo el influjo de Agustín de Iturbide, se emitió el "Acta de Independencia del Imperio Mexicano", que designó como su capital, a la Ciudad de México, donde también se llevaría a cabo la coronación iturbidista el 21 de julio de 1822.
10. Las reacciones en contra de la autoimposición imperial de Iturbide, originaron mediante el Plan Casamata, emitido por Antonio López de Santa Anna la abdicación del sueño iturbidista, la constitución de una república –tratando de frenar más movimientos independentistas como los de las provincias del centro de América, la antigua Capitanía de Guatemala, seguida por la de Chiapas– y la convocatoria a "nuevas Cortes".
11. El nuevo Congreso se instaló el 5 de noviembre de 1823 y ratificó irreversiblemente al federalismo, básicamente constituido sobre las circunscripciones de las Diputaciones Provinciales. La Ciudad de México accidentalmente quedó integrada a la provincia de México, que rápidamente la designa como su capital estatal.
12. La forma de Estado que la nueva nación eligió de manera primigenia, fue el Federalismo y esta decisión está íntimamente ligada al destino de la Ciudad de México, pues la convertiría en su capital, es decir, en el Distrito Federal.
13. El 2 de marzo de 1823, se verificó la asamblea constituyente y se erigió como Estado libre y soberano a México el 20 de septiembre siguiente.

El 2 de marzo de 1824 se instaló en la ciudad de México el gobierno interior de esa provincia, que la eligió como su capital, siendo designado su gobernador Melchor Múzquiz, alegando derechos sobre ella, provenientes de la antigua diputación provincial.

14. Las demás provincias reaccionaron en contra de la apropiación de la Ciudad de México de parte del recién creado Estado del mismo nombre, arguyendo que la metrópoli se había erigido con la aportación de todo el país y que la conformación del Estado de México, era desproporcionadamente enorme respecto a los otros Estados, pues se calcula que abarcaba 100,000 kms cuadrados y alrededor de 1'300,000 habitantes.

15. El Congreso Constituyente de 1824, fue escenario de serias disputas para establecer a la Ciudad de México como su Distrito Federal. Las principales causas que se expusieron para justificarlo fueron:
- a) No existía apoyo generalizado ni simpatías respecto del supuesto derecho del Estado de México a conservar una ciudad que se asumía propiedad nacional.
 - b) Existía reacción en contra del poderío desproporcionado que tendría el Estado de México.
 - c) Las propuestas para ubicar al Distrito Federal en Celaya, San Miguel, Villa Hidalgo (Dolores), Salamanca y Querétaro, fueron descartadas después de duros debates.
 - d) El gobierno de la época lo consideró inadecuado cuando compareció ante el Congreso, porque la Ciudad de México era el “centro militar y de independencia”; era la ciudad más ventajosamente comunicada y equidistante con los principales puertos de Veracruz y Acapulco; aquí había la concentración principal de los capitales y riqueza; la traslación de los poderes significaría una erogación cuantiosa que no era posible en esa época y además había otras prioridades mayores.
 - e) Privó en los diputados constituyentes la idea de que en la Ciudad de México se reunían históricamente, además del poder político, el económico y el religioso, las artes, la cultura, edificaciones, instituciones educativas, etc.
16. La decisión constituyente de 1824 de establecer como capital federal a la Ciudad de México tuvo principalmente las siguientes observaciones e impugnaciones:
- a) El señalamiento de que el Congreso Constituyente se extralimitó en sus facultades, pues la decisión de decretar el establecimiento de la sede federal, se hizo el 18 de noviembre de 1824, es decir, meses después de promulgada la Constitución.
 - b) El Estado de México alegó que la separación de la Ciudad de México de su territorio, implicaba constituir una nueva Entidad Federativa, lo

que obligaba a un proceso de votación agravado –de acuerdo a la propia Constitución– que nunca se había observado.

- c) La pérdida de los derechos políticos de la población más grande del país –a la que se opusieron tanto las autoridades del Estado de México como las del Ayuntamiento de la Ciudad– frente a la idea de que no podrían haber dos jurisdicciones concurrentes en un mismo territorio, pues se suscitaría conflictos sobre la competencia de las autoridades de diverso origen.
17. El decreto del 18 de noviembre de 1824 que convirtió a la Ciudad de México en Distrito Federal, tuvo fundamentalmente los siguientes efectos:
- a) Establecer en ella la residencia de los poderes de la Federación.
 - b) Circunscribir al Distrito Federal a un círculo cuyo centro era la plaza mayor y su radio de 2 leguas (220 kms cuadrado aproximadamente).
 - c) La salida del gobierno del Estado de México.
 - d) La Ciudad la gobernaría precisamente un Gobernador nombrado por el Gobierno Federal, situación que prevaleció hasta 1997.
 - e) Mantuvo la existencia de los ayuntamientos comprendidos en la demarcación.
18. La influencia de las ideas de Madison, Hamilton y Jay, respecto de los beneficios que implican para la población los gobiernos locales, cercanos a los intereses personales e íntimos de cada provincia, fueron decisivos para la constitución del sistema federal en México, aunque no fueron extensivas para la población más numerosa de la nueva nación independiente: los habitantes de la Ciudad de México.
19. Las causas que motivaron inicialmente que los derechos de los habitantes de la nueva capital federal estuvieran restringidos, fueron ajenas a su esfera política. Las serias disputas ideológicas entre centralistas y federalistas; la demanda violenta del gobierno del Estado de México quien se opuso durante décadas a perder su capital; el recelo y envidia que inspiraba a las demás provincias; el mal ejemplo norteamericano que

dispuso términos similares para la población incipiente de Washington; etc.

20. El primer gobernador que tuvo la Ciudad de México, ya convertida en Distrito Federal, fue José María Tornel Mendivil, a quien se designó con el carácter de interino.
21. La investigación arroja a nuestro parecer, algunas similitudes en los procesos constituyentes para la erección de sus correspondientes Distritos Federales, entre México y Estados Unidos, a saber.
 - a) En el texto original de ambas Constituciones, no se señala expresamente el lugar donde debería erigirse el Distrito Federal.
 - b) En ambos casos, se transfiere la decisión de determinar la ubicación del Distrito Federal, al Congreso de la Unión como Poder Constituido. (Aunque de hecho, en México el mismo cuerpo constituyente asume la facultad).
 - c) En ambas circunstancias políticas, se determina la ubicación de la capital federal, sobre una superficie territorial acotada. En México originalmente se decretaron dos leguas (unos 220 kms²) y en Estados Unidos se dispusieron diez millas cuadradas.
 - d) En los dos procesos constitutivos imperó el criterio geográfico de establecer a los poderes federales en una zona “céntrica”.
 - e) La decisión final se asumió en ambos países, más por criterios económico-políticos, que por otros de carácter geográfico-estratégicos, y;
 - f) Cuando en ambas latitudes se trató el tema de los derechos políticos de los capitalinos, en los dos casos se ofertaron el establecimiento de gobiernos locales democráticos, que después se escatimaron.
22. El 11 de abril de 1826 el Congreso de la Unión expidió la disposición reglamentaria intitulada “*Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito Federal, sus rentas y Diputados*”, producto de las presiones ejercidas, que dispuso que el régimen económico y político del Distrito Federal, sería uniforme con el de los territorios de la propia Federación.

Ello significó que la Entidad tendría el derecho de elegir solamente diputados al Congreso de la Unión, mediante juntas electorales primarias, secundarias y provinciales, uno por cada "*ochenta mil almas*" de acuerdo al censo.

Cuando se discutió el mencionado decreto, se reiteró la supuesta situación ventajosa de la Ciudad de México sobre el resto de las Entidades y para justificar su exclusión al derecho de elegir senadores, se arguyó que "*en México residían gran número de individuos originarios de los Estados, y que allá podrían nombrar a sus senadores*".

23. Hasta el 1º de febrero de 1827, los poderes del estado de México, abandonaron la Ciudad de México, para establecerse provisionalmente en Texcoco, concluyendo una etapa anárquica por la falta de coordinación con los poderes federales y las autoridades del Ayuntamiento capitalino.
24. El nuevo Congreso que se reunió a partir del 1º de enero de 1835, se abocó a la tarea –durante dieciocho meses– de redactar una nueva Constitución, en un ambiente francamente opuesto al federalismo, pues se creía que éste había fracasado.

Al convertirse los Estados en Departamentos, según el mandato de *las Siete Leyes*, el Distrito Federal desaparece, siendo la Ciudad de México designada capital del Departamento de México. (Artículo 2º de la Ley Sexta).

El 20 de febrero de 1837 retornaron los poderes estatales mexiquenses a la metrópoli, Sin embargo, la situación política de la Ciudad de México no varió, pues el gobierno interior quedó también al cargo de un gobernador nombrado por el gobierno general, igual que el resto de los Departamentos, y asimismo, se preservó la figura del Ayuntamiento de la Ciudad.

25. La descomposición social que emanó del centralismo y de la aplicación de *las Siete Leyes*, obligó a Santa Anna a convocar a un nuevo Congreso Constituyente, que se instaló el 1º de junio de 1842 con una clara predominancia del Partido liberal.

Frente al inminente riesgo de la reimplantación del federalismo, el general veracruzano ideó su enésima retirada a su hacienda de *Manga de Clavo*, dejando la Presidencia de la República en manos de Nicolás Bravo, quien ordenó la suspensión armada de las deliberaciones del Constituyente, el 19 de diciembre siguiente.

En lugar del Congreso disuelto, se instaló en su lugar una Junta de Notables, compuesta por ochenta individuos –que en realidad fueron noventa y dos–, todas ellas radicadas en la capital, para que expidieran las *Bases Orgánicas*, que ratificó la división territorial de la República, en Departamentos y que los gobernadores iban a seguir siendo nombrados, no electos.

26. El llamado *Plan de la Ciudadela* el 22 de agosto de 1846, se restablece la vigencia de la Constitución de 1824, el sistema federal y la existencia del Distrito Federal, lo cual fue ratificado por el Congreso de la Unión el 6 de diciembre de ese mismo año, debiendo nuevamente evacuar la Ciudad de México los Poderes del Estado de México, regresando hacia Toluca.
27. Durante la invasión norteamericana que llegó hasta la capital, el 14 de septiembre se expidió un Decreto que autorizó al gobierno a fijar su residencia en cualquier punto de la República y la Ciudad de México, aunque ocupada por el enemigo, siguió siendo el Distrito Federal.

El Ayuntamiento capitalino enfrentó sólo la grave situación que ocasionó la invasión. Al restablecerse el orden pareció que la situación política para la Ciudad mejoraría, pues podrían ser electos dos senadores y una especie de diputación local, pero lejos de ser recompensada fue sancionada, pues en 1850 la *Ley Orgánica del Distrito*, volvió a equipararla con los territorios federales.

28. Otro retorno de Antonio López de Santa Anna a la Presidencia de la República el 1º de abril de 1853, y la proclama de las *Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución*, reapareció el centralismo y el Distrito Federal cambió de nombre a Distrito de México; la Ciudad de México, se quedó como capital nacional y sede de sus poderes; el Estado de México volvió a ser Departamento, pero sus autoridades esta vez se mantuvieron en Toluca.

Las medidas santanistas disolvieron el carácter electivo del Ayuntamiento de la Capital, sustituyéndolo por un cabildo designado, según ordenanza del 2 de mayo del mismo año.

Asimismo amplió notablemente la jurisdicción geográfica del Distrito de México –antecedente precursor del concepto del Estado del Valle de México– para fines militares, incluyendo en ese perímetro a San Cristobal Ecatepec; Tlalnepantla; los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; desde Huixquilucan hasta Mixcoac, San Angel y Coyoacán; Tlalpan; Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; Peñón Viejo y el Lago de Texcoco.

29. La llamada *Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito Federal*, emitida en 1855, durante la Presidencia provisional de Juan Alvarez, resultado del triunfo del *Plan de Ayutla* y la derrota definitiva santanista, instituyó un Poder Judicial propio para la Ciudad de México, en su calidad de Distrito Federal, con un perfil parecido al de cualquier otra Entidad Federativa.

Asimismo, Juan Alvarez –aunque derogó las disposiciones santanistas expansivas del territorio capitalino– decretó la ampliación de 1,173 km² y la incorporación de 50,000 habitantes al Distrito Federal, al anexarle el Partido de Tlalpan, lo que después confirmaría el Congreso Constituyente del 57.

30. Aunque la Ciudad de México fue el escenario de los trabajos luminosos del Constituyente llamado del *Medio Siglo*, que reunió a una pléyade de ilustres mexicanos, casi nada había de reportarle como beneficio, salvo los brillantes y encendidos discursos de algunos destacados diputados como Zarco, Ramírez, Iglesias, Mata, Prieto, entre otros, cuando se discutió su situación jurídica y política.

Respecto de la Ciudad de México, el tema fundamental que se discutió fue el de su emancipación política como Entidad Federativa.

31. La hipótesis de la creación del estado del Valle de México que contempló la Constitución de 1857 en sus artículos 43 y 46 como una medida restauratoria de los derechos políticos de los ciudadanos, pero con una condición suspensiva que lo posponía hasta en tanto salieran de la Ciudad de México los Poderes Federales, nunca se cumplió.

Las causas que se hicieron valer y privaron, fueron similares a las argumentadas en los trabajos constituyentes del 24: la corrupción, el lujo y placeres que prevalecían en la capital; la imposibilidad de coexistencia entre un gobierno federal y otro de índole local; el elevado costo de la traslación hacia otro sitio; la incapacidad de Celaya, Querétaro o Aguascalientes de albergar a los poderes generales; su posición geográfica, su riqueza y la concentración de las principales actividades políticas, económicas, religiosas, culturales, artísticas, etc.

Con la Constitución de 1857, los habitantes de la Ciudad de México no recibieron pago alguno por su adhesión al federalismo, ni por enfrentar la invasión norteamericana o la dictadura santanista. No incrementaron su soberanía ni su libertad a cambio del dudoso privilegio de ser la capital de la República.

La Ciudad de México siguió siendo la capital federal, con la denominación del Estado del Valle de México, –que nunca llegó a utilizar, pues su condición de Distrito Federal nunca varió durante las seis décadas de vigencia de esa Constitución, ni después– y sin ninguna facultad adicional, pues la promesa de poder elegir senadores, desapareció junto con la existencia de la Cámara misma, que fue erradicada hasta 1874.

32. La oposición del papa Pío IX y de los sectores nacionales más conservadores, generaron que a 22 días de promulgada la Constitución de 1857 –el 15 de septiembre– Ignacio Comonfort, a la sazón Presidente de la República, solicitara al Congreso facultades extraordinarias para no observar el texto constitucional, lo que técnicamente significaba un golpe de Estado; y luego su adhesión al Plan de Ayutla y renuncia al cargo.

Benito Juárez asumió la Presidencia y aunque tuvo en dos ocasiones que trasladar los poderes de manera itinerante, casi siempre mantuvo el control de la Ciudad de México a través de un sinnúmero de gobernadores por él designados, y de medidas concentradoras de poder, como la sustitución de los ayuntamientos capitalinos por prefecturas, a cuyo cargo estuvieron funcionarios leales a la causa juarista.

33. Con la invasión francesa y luego con la llegada de Maximiliano de Habsburgo, la Ciudad de México dejó de ser la capital de la federación, –pues ésta se transformó en itinerante, igual que Juárez y su gabinete–

para convertirse en la sede imperial del gobierno del príncipe austriaco, que fue recibido por la población de la metrópoli con flores y fiestas, lo que después le sería reprochado y castigado.

Igual que los estados, la Ciudad de México se volvió de nueva cuenta en Departamento, con una circunscripción aún más ampliada de lo que concibió Santa Anna, denominado *Departamento del Valle de México*, que abarcó Tula, Tulancingo, Tlaxcala, Puebla, Iturbide (hoy Morelos) y Toluca, además de las otras localidades, siendo al mismo tiempo asiento del Imperio, es decir, durante la vigencia del orden jurídico imperial, la metrópoli regresó a la misma consideración legal de la etapa centralista y conservadora del santanismo.

34. El 15 de julio de 1867, el Presidente Juárez retorna a la Ciudad de México, una vez derrotado el sueño imperial, e inicia una etapa histórica que Daniel Cosío Villegas intituló como la República Restaurada, durante la cual la condición jurídica de la metrópoli y sus habitantes, no varió, pues imperaba la necesidad de reconcentrar las fuerzas políticas y además, la Ciudad seguía siendo la más importante fuente de recursos fiscales.
35. La presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada logró restituir a la Ciudad de México lo que en los casi catorce años de gobierno juarista no se logró: reinstaurar el Senado y cumplir la vieja promesa de que el Distrito Federal elegiría senadores de igual forma que el resto de las Entidades Federativas.
36. Porfirio Díaz asume el poder militarmente al oponerse a la reelección de Lerdo de Tejada mediante el pronunciamiento del *Plan de Tuxtepec*, que prometió un Congreso Constitucional, que entre otras cosas reorganizara políticamente al Distrito Federal (artículo 7º del citado Plan), que fue una expectativa más jamás cumplida.

Díaz concentró el poder y la Ciudad de México, fue el centro de su principio de “menos política y más administración”, sucediéndose la interrupción de las elecciones municipales, la disolución armada de los comicios, en otros casos, o el fraude electoral para imponer a sus favoritos, en la mayoría de las situaciones.

37. Su retorno a la Presidencia de la República, después del periodo del aliado incondicional Manuel González, significó la vuelta de prácticas electorales características, que generaron el desinterés ciudadano para participar en los procesos políticos capitalinos, y en general del país, lo que facilitó la reelección indefinida de Díaz.

Don Porfirio se rodeó de jóvenes funcionarios expertos en las cuestiones técnicas, que se conocieron como "*Los Científicos*", casi todos nacidos en la capital, que le significó a la metrópoli su embellecimiento y obras magnas que mejoraron su funcionalidad.

38. El 15 y 17 de diciembre de 1898, se emitieron por el Congreso de la Unión, los Decretos que ratificaron los convenios de rectificación de límites entre los gobiernos de los Estados de México y Morelos con el Distrito Federal, que constituyen a la fecha la demarcación definitiva de la Entidad Federativa capitalina.

Tales Decretos han sido refutados como inconstitucionales por algunos autores, como Felipe Tena Ramírez, bajo el argumento de que significaron la variación a los términos del artículo 45 Constitucional, y señalan que el Congreso de la Unión carecía de facultades constitucionales, precisamente para reformar el texto supremo, pero sus alcances jurídicos tienen vigencia a la fecha.

39. El 16 de diciembre de 1899, nuevamente el Congreso de la Unión emitió un Decreto, esta vez para actualizar la subdivisión de la Ciudad de México, ratificando los conceptos juaristas de sus ordenamientos del 6 de mayo de 1861, y determina el régimen interior del Distrito Federal, organizando su territorio en la municipalidad de México y seis prefecturas: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacubaya, Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco.
40. El 31 de octubre de 1901, a iniciativa del Ejecutivo Federal, se reformó la Constitución para ratificar la federalización de la organización política y la participación ciudadana de la Ciudad de México, al definirse en el artículo 72, fracción VI entonces vigente, que el Congreso de la Unión tenía facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal.
41. Con apoyo en dicha reforma constitucional, el 19 de marzo de 1903, se emitió la llamada *Ley Orgánica Política y Municipal del Distrito*

Federal, que asignó al Distrito federal la condición de dependencia federal, en todo lo concerniente al orden político, administrativo y municipal, señalándose como parte subordinada de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.

Esta disposición prácticamente convirtió a los municipios en meros órganos consultivos, pues les suprimió todas las facultades ejecutivas, y es el antecedente más importante que seguramente inspiró a Obregón y Calles para transformar al Distrito Federal en un Departamento administrativo, años después.

La ley mantuvo la figura del Gobernador designado, pero le dividió sus facultades con la creación del Presidente del Consejo Superior de Salubridad y con un Director General de Obras Públicas también nombrados y removidos por el Presidente de la República, al igual que los Prefectos Políticos que eran la primera autoridad política y local sobre las municipalidades, que pueden asumirse como el antecedente directo de lo que todavía a la fecha son los Delegados Políticos.

Asimismo, el 24 de abril de ese mismo año, Porfirio Díaz, en uso de su facultad reglamentaria expidió una disposición que intituló "*Ley con Objeto de Incorporar los Impuestos y Rentas Municipales del Distrito y los Bienes de sus Municipios*", que ordenó que las rentas públicas de carácter municipal en el Distrito Federal, quedaran como rentas de la Federación, que significó el golpe definitivo a la autonomía municipal.

42. La Ciudad de México fue nuevamente el escenario de las fiestas del centenario de la Independencia Nacional, que al mismo tiempo fueron el detonador del movimiento social que habría de derrocar a Díaz e iniciar la Revolución Mexicana.

Meses después, sería testigo de la traición delahuertista y el magnicidio del Presidente Madero y de Pino Suárez, a la sazón vicepresidente electo, para ser ocupada durante la conflagración armada por Obregón, Villa, Zapata, Eulalio González, Pablo González y finalmente Carranza.

43. La plataforma ideológica de Carranza respecto del municipio libre, no la hizo extensiva para la Ciudad de México. El proyecto que presentó al Congreso Constituyente de Querétaro el 1º de diciembre de 1916,

propuso muchos cambios a la condición jurídica del Distrito Federal, con respecto a la Carta Magna de 1857, básicamente por:

- a) Consideró la inclusión del Distrito Federal como parte integrante de la Federación, en sustitución del concepto del Estado del Valle de México anterior.
 - b) Proponía en el artículo 44 del Proyecto, retomar la idea que databa desde Santa Anna de adicionar al territorio capitalino los Distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y parte de Tlalnepantla.
 - c) Exentaba del derecho de elegir en forma directa a su gobierno local a la municipalidad de México, pues para este caso, los comisionados los designaría el Presidente de la República.
44. Durante los debates del Constituyente de 1917, se repitieron los argumentos que se vertieron en 1824 y 1857 en contra de la posibilidad de que el Distrito Federal tuviera un gobierno local autónomo, como el resto de las Entidades Federativas. Se dijo que podría volver su fuerza pública en contra de los poderes federales; que no podía ser autónoma, pues vivía de los recursos de los Estados; que los privilegios de vivir en la mejor ciudad del país que gozaban sus moradores, justificaba la disminución de sus derechos civiles de carácter electoral; que era foco de la reacción y el conservadurismo; etc.

Sin embargo, las propuestas carrancistas fracasaron –como muchas otras–, y la parte del dictamen que intentó la desaparición excepcional del ayuntamiento electo en forma directa a la Ciudad de México fue desechada. Asimismo, la idea de establecer al Valle de México como una sola entidad unida al Distrito Federal, fue derrotada y el texto constitucional respecto a la Ciudad de México, no tuvo ningún avance respecto a lo que dispuso la anterior Constitución de 1857.

45. El 13 de abril de 1917 se promulgó la *Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales*, que ratificó:
- a) El Gobierno del Distrito Federal quedaba al cargo de un gobernador nombrado por el Presidente.

- b) Que el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal.
 - c) El ayuntamiento de la Ciudad de México, se conformaría con veinticinco concejales y quince las demás municipalidades capitalinas.
46. Carranza intentó nuevamente el 3 de octubre de 1918 desaparecer las municipalidades en la capital, pero su propuesta también fracasó, y posteriormente Alvaro Obregón, ya siendo Presidente, hizo lo propio el 14 de diciembre de 1921, igualmente sin éxito.
47. La presencia política del Partido Cooperativista, opositor furibundo a Obregón, en los municipios capitalinos, constituyó una de las principales causas de la desaparición de los mismos en 1928.

Jorge Prieto Laurens, dirigente de ese Partido, siendo diputado, se enfrentó abiertamente en contra del sonorenses, al dar contestación al informe presidencial en 1923, en un tono inusual y desafiante, dio inicio a una abierta batalla política.

Las circunstancias políticas se agravaron durante la Presidencia de Plutarco Elías Calles, cuando designó gobernador del Distrito Federal al General Francisco Serrano —antiguo aliado de Obregón y suyo mismo— pero que reaccionó en contra del intento reeleccionista obregonista y se postuló candidato a la Presidencia.

48. El 19 de abril de 1928, Alvaro Obregón presentó una iniciativa de ley al Congreso, sin tener derecho a ello, pues era solamente un candidato ciudadano en campaña, pero que fue respaldada de inmediato por diputados afines a su persona, para desaparecer los municipios en la capital, modificando la fracción VI del artículo 73 Constitucional y disponer que el Gobierno del Distrito Federal estaría al cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara una ley secundaria.

La propuesta fue aprobada sin discusión por el Poder Constituyente Permanente, y publicada oficialmente el 15 de agosto de 1928, debiendo entrar en vigor el 1º de enero del año siguiente.

Asesinado Obregón, Calles sin embargo no modificó los efectos jurídicos de la reforma y preparó los ingredientes necesarios para el origen del Departamento del Distrito Federal.

49. Las circunstancias que influyeron para la toma de la decisión trascendente de *constituir a la Ciudad de México* –en su carácter de Distrito Federal– en una Dependencia Administrativa, en lugar de consolidarse en una Entidad Federativa como el resto de las partes integrantes de la Federación, fueron, principalmente:
 - a) Las complicaciones políticas del ambiente pos–revolucionario, con la introducción opositora a los gobiernos de los sonorenses en los municipios capitalinos.
 - b) Los históricos argumentos respecto de la imposibilidad de coexistencia de dos instancias de gobierno distintas.
 - c) La debilidad de los propios ayuntamientos, incentivada con la disminución de facultades que tuvo desde el porfiriato, lo cual repercutió en falta de eficiencia gubernativa y administrativa.
 - d) La necesidad de despolitizar a la capital de la nación, aprovechando el descrédito de la institución concejal.
 - e) La oferta política de gobernar a la ciudad con fundamentos técnicos que brindarían mejores servicios.
50. Desde el punto de vista teórico, la transformación del Distrito Federal en Departamento administrativo, adoleció de los siguientes defectos:
 - a) La reforma no modificó al artículo 43 Constitucional, por lo que el Distrito Federal siguió siendo parte integrante del territorio nacional, como las demás Entidades, y al mismo tiempo una dependencia administrativa.
 - b) La adopción de la figura jurídica del departamento administrativo, de inspiración francesa, es una institución típica de los Estados centralistas o unitarios, no federales, por lo tanto inadecuada.

- c) No hubo una planeación conveniente para la transformación, es decir, la decisión no puede ser calificada como resolución técnica, sino eminentemente de carácter político.

La improvisación y la imperfecta determinación motivaron que desde el principio esas características se reflejaran en las medidas de gobierno adoptadas en perjuicio de la ciudad, y en la pérdida de la identidad de muchas zonas de la metrópoli, frente a medidas homogenizadoras.

- 51. La primera legislación específica de la nueva condición jurídica de la Ciudad de México, se publicó el 31 de diciembre de 1928 y se intituló *Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales*, lo que por su nombre se desprende, volvió a equiparar al Distrito Federal con los territorios que en esa época eran la Baja California –norte y sur– y Quintana Roo, con condiciones totalmente distintas.

La mencionada ley, creó las situaciones siguientes:

- a) La personalidad jurídica del gobierno del Distrito Federal y de sus ayuntamientos cesó y la adquirió el Departamento del mismo nombre.
- b) Sus funciones se encargaron al Jefe del Departamento (el primer Jefe del Departamento del Distrito Federal fue José Manuel Puig Casauranc), así como a Delegados y Subdelegados.
- c) Territorialmente, el Distrito Federal quedó delimitado nuevamente por los Decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y se subdividió en un Departamento Central, conformado por las anteriores municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac; así como 13 Delegaciones, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco; Ixtacalco; General Anaya; Coyoacán; San Angel; Magdalena Contreras; Cuajimalpa; Tlaxcala; Ixtapalapa; Xochimilco; Milpa Alta y Tláhuac.
- d) Se crearon los Consejos Consultivos para sustituir en algo la participación ciudadana ante la falta de municipios, con representantes de las Cámaras de comercio e industriales; inquilinos; campesinos; profesionales; etc., facultados a intervenir en asuntos de no poca trascendencia, como proponer reformas a reglamentos; ser

oídos antes del inicio de leyes para la Ciudad; consultas para la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos; para la contratación de asuntos por más de dos años o de monto económico considerable; etc.

52. Con la *Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Gobierno Ejecutivo Federal* del 6 de abril de 1934, se corrigió la laguna legal que se creó con la transmutación del Distrito Federal en departamento administrativo en 1929, al determinar el carácter jurídico del Departamento del Distrito Federal, como parte de la administración pública federal.
53. A partir de la conversión del Distrito Federal en departamento administrativo, la investigación realizada se encargó de revisar los informes presidenciales anuales, para tratar de desentrañar los enfoques diversos que los responsables jurídicos y políticos directos de la Ciudad de México tenían.

Durante la vigencia de la primera Ley Orgánica para el Distrito Federal, se pudo observar que Emilio Portes Gil en 1929, fundamentalmente manifestó sus esfuerzos para consolidar la fusión de los organismos municipales desaparecidos y organizar las nuevas dependencias para enfrentar las necesidades de servicios públicos; Pascual Ortiz Rubio, durante su gestión, se abocó a la elaboración de un “Atlas” de la Ciudad para contar con planos oficiales; la atención de agua, drenaje y hundimientos, seguridad pública; el cambio de denominación de la Delegación de San Angel por el de Alvaro Obregón, y la creación de las delegaciones de la Procuraduría del Distrito; el General Abelardo L. Rodríguez, en sus dos informes a la nación, reveló la falta de programación adecuada de la Dependencia para atender las necesidades de higiene y seguridad de los habitantes capitalinos, así como la falta de recursos suficientes que determinaron el aplazamiento en la ejecución de servicios como el de agua y saneamiento; la escrituración de las primeras casas que el Departamento Central construyó para familias obreras y la inauguración del Palacio de Bellas Artes.

Lázaro Cárdenas no incluyó en 3 de sus informes presidenciales –1936-1939 y 1940– al Distrito Federal. En los tres restantes, referenció la inauguración del monumento a Obregón en la Bombilla; obras hidráulicas en el Lago de Texcoco; obras de electricidad, inauguración de

la estación ferroviaria de Buenavista; la creación del Sindicato Unico de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, nuevas colonias creadas; etc.

54. La Segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal fue promulgada por el Presidente Manuel Ávila Camacho el 31 de diciembre de 1941.

Esta norma reglamentaria de la Base Primera de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, tuvo principalmente las características siguientes:

- a) Dispuso que el Presidente de la República estaba al cargo del Gobierno del Distrito Federal, quien lo ejercía por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, (la Ley Orgánica de 1929 disponía que antes lo hacía por medio del Departamento del Distrito Federal).
- b) La división territorial modificó su estructura. En lugar del Departamento Central ahora se habló del término Ciudad de México y esta vez se consideraron 12 Delegaciones en lugar de las trece anteriores.

El concepto Ciudad de México comprendió las demarcaciones que hoy corresponden a las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza; y la delegación que se restó fue la llamada General Anaya, precisamente parte de la hoy Benito Juárez, que no estaba antes adherida al Departamento Central.

- c) La Ciudad de México era la capital del Distrito Federal y las cabeceras delegacionales eran las poblaciones del mismo nombre, es decir, resurgen más incongruencias, pues si el Distrito Federal era una dependencia administrativa ¿para qué señalarle una capital como si fuese una Entidad Federativa?
- d) Se mantuvo la institución del Consejo Consultivo aunque con menos importancia y facultades y se desaparecieron los Consejos Delegacionales.

55. Durante la vigencia de la Segunda Ley Orgánica, los informes presidenciales correspondientes destacaron: el Gral. Ávila Camacho dio parte del establecimiento del régimen de congelación de rentas en habitaciones tipo proletario, (que increíblemente subsiste a la fecha); el impulso al saneamiento y la dotación de agua potable proveniente del río Lerma; múltiples obras públicas; construcción de unidades habitacionales, etc.

Quizá el detalle más significativo del sexenio avilacamachista por lo que se refiere al Distrito Federal, son las reformas a la Ley Orgánica del 3 de agosto de 1945, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas al Presidente el 12 de junio de 1942 con motivo del estado de guerra que vivía México y que si bien tuvieron una vida efímera de 16 meses, son de una gran importancia, aunque casi desconocidas.

La ley clasificó al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y sustituyó al Departamento del Distrito Federal por el término de Gobierno del D.F. y al Jefe del mismo, por el concepto de Gobernador, no obstante este último seguiría siendo nombrado por el Presidente.

El Regente Javier Rojo Gómez, refrendó el Decreto Presidencial y se convirtió por ministerio del mismo en Gobernador del Distrito Federal, igual que Fernando Casas Alamán, durante un mes del recién iniciado gobierno alemanista, que revirtió la medida y no sólo la devolvió a su estado jurídico anterior, sino que ordenó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se hiciera absolutamente cargo directo de las finanzas del Departamento, centralizando la hacienda local.

56. La administración de la Ciudad de México durante el sexenio de Miguel Alemán le imprimió un carácter cosmopolita y perfiló una nueva fisonomía urbana, pues se ampliaron y construyeron grandes vías de comunicación –el mejor ejemplo es el Viaducto que lleva su nombre–; la construcción del primer rescacielos mexicano, la Torre Latinoamericana; la construcción de Ciudad Universitaria; el gran multifamiliar Alemán; la nueva terminal del aeropuerto, etc.

En contraste, Adolfo Ruiz Cortinez enfocó su atención a los problemas fundamentales de la metrópoli, sin importar su lucimiento o espectacularidad, destacando los temas hidráulicos que históricamente han asolado a la ciudad: abasto de agua, inundaciones y hundimientos;

creación de nuevas colonias; atención del terremoto de 1957; importante construcción de mercados públicos –la Merced, la Lagunilla, Jamaica, por citar sólo algunos–; áreas de recreación y deporte –Ciudad Deportiva, Parque de los Venados, ampliación de 12 millones de metros cuadrados al Bosque de Chapultepec, etc.–; inauguración del Auditorio Nacional; construcción del Periférico, ejes viales; impulso al transporte público; etc.

La administración de Adolfo López Mateos continuó con las mismas prioridades de su antecesor con respecto a la metrópoli: abasto de agua potable, drenaje, hundimientos, vialidad, transporte e infraestructura.

Destacan la prolongación del Gran Canal y del Periférico, un sinnúmero de vialidades, escuelas, hospitales, parques (se amplió más a Chapultepec y se creó San Juan de Aragón), etc.

Gustavo Díaz Ordaz dio un impulso notable al desarrollo de la ciudad –sin descuidar los problemas crónicos–, con la construcción del Sistema de Transporte Colectivo “Metro”; las instalaciones olímpicas; la torre de Telecomunicaciones; ampliación del periférico; drenaje profundo; etc.

57. La Tercera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal fue aprobada al inicio del mandato de Luis Echeverría Álvarez, el 29 de diciembre de 1970, quien a su vez la modificaría en tres ocasiones, en 1971, 1972 y 1976, lo que da una idea de la turbulencia de la gestión.

Como características principales de esta nueva legislación podemos citar:

- a) Desapareció la concepción territorial de la “Ciudad de México” como área gobernada directamente por el Jefe de Gobierno y en su lugar se constituyeron cuatro delegaciones adicionales: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez.
- b) Los Delegados y Subdelegados, los designa el Presidente, ya no el Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- c) Se decreta la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- d) Se crearon las Juntas de Vecinos en las Delegaciones como una relativa democratización de la participación ciudadana y el Consejo

Consultivo de la Ciudad, que en síntesis, fue una prolongación de los anteriores instrumentos representativos ciudadanos.

- e) Se instituyeron la Contraloría General y una Comisión de Planeación Urbana, la protección jurídica del patrimonio público del Departamento, la Procuraduría de las Colonias Populares.
 - f) Las reformas del 30 de diciembre de 1972 utilizó por primera vez el término “Distrito Federal o Ciudad de México”.
58. Las acciones principales que se destacan de los informes presidenciales del sexenio echeverrista, son: “luchar contra el agua y lucha por el agua”, es decir, Drenaje Profundo y aumentar los caudales de agua potable, así como impulso al tratamiento de aguas residuales; ampliación del metro; construcción de edificios delegacionales; construcción de la Universidad Autónoma Metropolitana y el Colegio de México; inicio de la Central de Abastos; Circuito Interior; fuerte impulso a la regularización de la tenencia de la tierra; etc.
59. La Cuarta y última Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se aprobó en el segundo año del gobierno de José López Portillo, el 27 de diciembre de 1978, destacándose:
- a) La verdadera novedad legislativa, la representó el Capítulo referente a *Los Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana*, que estableció que las Juntas de Vecinos se integraran por elección popular, aunque las facultades de esos órganos eran esencialmente las mismas que contemplaba la ley anterior de 1970.
 - b) Se estableció el referéndum y la iniciativa popular, (aunque nunca se reglamentó su aplicación).
60. Las obras metropolitanas más destacadas citadas en los informes presidenciales de José López Portillo son: la prolongación de la construcción del Metro; el Plan Rector de Vialidades y Transporte del Distrito Federal que incluyó la construcción de los llamados “Ejes Viales”, la ampliación del Periférico y del Circuito Interior; titulación de predios; inicio de la construcción del sistema de abasto de agua potable de la Cuenca del Cutzamala; construcción del proyecto “Centro

Histórico” con la incorporación del Templo Mayor y la Coyolxauhqui; la fuente de la Cibeles donada por Madrid; etc.

Miguel de la Madrid, reformó operativamente la ley de 1978 y tuvo que enfrentar el enorme reto de la reconstrucción de una parte importante de la Ciudad derrumbada en los terremotos de 1985, que absorbió una enorme cantidad de recursos financieros que implicó la edificación de 42,090 viviendas y el otorgamiento de 12000 créditos para atender a cerca de 250,000 damnificados por los sismos.

Se mantuvieron las obras de construcción del Acueducto Perimetral o Acuaférico, de expansión del Metro, la reconstrucción de hospitales, escuelas y demás edificios públicos.

61. Los sismos de 1985 significaron un parteaguas en la historia de la Ciudad de México, pues cambiaron radicalmente su vida política. La falta de organizaciones políticas y de participación ciudadana institucionalizadas, quedó al desnudo y ante la lenta reacción del gobierno surgió la respuesta de la sociedad civil de manera espontánea.

La vivienda se convirtió en la principal demanda social y bandera política de partidos y grupos sociales, principalmente de filiación opositora al gobierno.

Las nuevas condiciones políticas motivaron que el Gobierno Federal abriera nuevas vías de participación para recuperar la legitimidad que tantos años de inhibición política habían causado.

La respuesta fue una reforma constitucional que dio origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano cuasi-legislativo con funciones acotadas para solamente emitir reglamentos y bandos, pero que derivó en un crisol experimental para todas las fuerzas políticas de la Ciudad, que sirvió para la evolución casi inmediata hacia nuevas instituciones de mayor importancia.

62. Los resultados electorales adversos del Distrito Federal al Partido Revolucionario Institucional en los comicios de 1988, terminaron con el argumento que justificó durante décadas el derecho del Presidente de la República a designar al Jefe de Gobierno.

Al perderse las elecciones claramente en la capital, el Presidente Carlos Salinas de Gortari careció de la legitimidad que le concedió el mandato constitucional para designar al Regente de la Ciudad y quedó insustentable la teoría de que el Distrito Federal era gobernado con base a un derecho delegado por la votación popular a favor del Ejecutivo Federal.

63. En búsqueda de recuperar la legitimidad del gobierno de la capital, se puso en marcha un programa intensivo de concertaciones políticas –a veces incluso rebasando los marcos legales–; de obras públicas y de reformas políticas, que permitió que el P.R.I. recuperara en 1991, los 40 Distritos, la senaduría y casi cuatro millones y medio de sufragios con respecto de 1988.
64. En 1992, en forma atípica, el gobierno de la Ciudad, conduce una Reforma Política paralela a otra de carácter nacional que se negoció en la Secretaría de Gobernación y de manera subterránea patrocinó un llamado referéndum para influir a favor de convertir al Distrito Federal en Entidad Federativa.

Sin aceptar la propuesta de transformar al Distrito Federal en el Estado 32, como lo solicitaban la mayoría de los Partidos Políticos de oposición, por considerarlo inviable por el hecho de ser la sede de los Poderes Federales, la reforma constitucional de 1993, alcanzó los siguientes aspectos:

- a) El Distrito Federal definió que la Ciudad de México dejó de ser una dependencia administrativa para consolidarse como una Entidad Federativa, *sui generis*.
- b) La reforma constitucional al artículo 44, elevó a rango supremo la denominación Ciudad de México para identificar al Distrito Federal.
- c) Se sustituyó las leyes orgánicas, por un Estatuto de Gobierno, como forma semi-constitucional local.
- d) Se concedieron facultades legislativas, aunque acotadas, a la Asamblea de Representantes.

- e) Se crearon órganos de gobierno local –sin alcanzar el rango de poderes– para ejercer las facultades concedidas de carácter local.
 - f) El Presidente de la República y el Congreso de la Unión conservaron aún muchas facultades respecto de la vida local del Distrito Federal.
 - g) El Jefe de Gobierno sería nombrado por el Presidente de la República quien lo debería escoger de entre los representantes a la Asamblea, los diputados federales o senadores pertenecientes al partido que hubiese ganado la mayoría de asientos en la propia Asamblea, a partir de la elección federal de 1997.
 - h) El Senado quedó facultado para poder remover por causas graves al Jefe de Gobierno.
 - i) Se procuró intensificar la participación ciudadana con la creación de los Consejos Ciudadanos Delegacionales.
65. En las elecciones de 1994, con una participación electoral del 82.33% de la lista nominal de ciudadanos, el P.R.I. refrendó sus resultados favorables de 1991, obteniendo 38 representantes a la Asamblea; el P.A.N. 14; el P.R.D. 10; el P.T. 2 y el Verde Ecologista Mexicano 2.
66. La figura institucional de los Consejos Ciudadanos representó una oportunidad desperdiciada para enriquecer la vida cívica de la ciudad.

Se les dotó de facultades vinculatorias importantes como la de opinar y aprobar los Programas Operativos Anuales de sus Delegaciones, es decir, los presupuestos; y participar en la vigilancia del programa de uso del suelo, además de otras muchas acciones, por citar sólo 2 de las más importantes.

A pesar de que el concepto de ciudadanización fue bandera de los partidos opositores, éstos no apoyaron el proceso de organización y las elecciones, por ser inconvenientes a sus intereses ante la falta de organización territorial.

Su elección y funcionamiento siempre fueron criticados, pero es justo reconocer que en muchos casos favorecieron la participación ciudadana en la toma concensada de decisiones de gobierno, y a tres meses de su

constitución y sin dar tiempo a evaluar sus resultados, se resolvió su desaparición.

67. El Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León convocó a la quinta Reforma Electoral en menos de diez años, a la que llamó *Reforma del Estado Definitiva*, que tuvo hondas implicaciones para la vida política de la capital de la República:
- a) Se confirmó la condición de Entidad Federativa *sui géneris*, diversa a los Estados.
 - b) Se redistribuyó federalmente al país y el Distrito Federal perdió 10 Distritos Federales, pues se sostuvo, estaba sobre-representado.
 - c) A pesar de que la reforma constitucional de 1993 no se había puesto en vigor, se decidió que el Jefe de Gobierno fuera electo directamente por la ciudadanía, en lugar de la modalidad cuasi-parlamentaria aprobada.
 - d) La Asamblea de Representantes desapareció y en su lugar, como órgano legislativo se creó la figura de Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con muchas más facultades y con la integración de diputados locales. (Ej. materias electoral, civil, penal, etc.)
 - e) Se estableció la obligación de que los Delegados serán electos directamente por los ciudadanos, a partir del año 2000.
 - f) Se ratificó la función judicial local del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como también la conversión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al mismo carácter.
68. El 6 de julio de 1997 se eligió al primer gobernante del Distrito Federal en la historia. La participación electoral fue del 63.16%, menor casi 20 puntos de los comicios de 1994, a pesar de que se argumentaba que el interés de los capitalinos para elegir a su gobierno local era una prioridad largamente demandada.

El P.R.D. obtuvo el 48% de los votos emitidos –porcentaje similar al que recibió en 1988 el Frente Democrático Nacional– y conquistó con

holgada amplitud la Jefatura de Gobierno y 38 sitaliales en la Asamblea Legislativa, y la toma de protesta fue el 5 de diciembre siguiente.

69. El concepto de *Gobierno Local* está teniendo un gran auge en el concierto internacional. Pareciera un contrasentido que en el terreno macro, los países se estén organizando globalizadamente y por otro, se procure intensificar la descentralización de poderes gubernamentales en circunscripciones autónomas, pero ello resulta como respuesta inteligente a la diversidad ideológica, histórica, ética, religiosa y se tiene la convicción de que sólo se podrá acceder hacia estratos de organización multinacional, si se conceden fórmulas efectivas de resolución de conflictos en el orden territorial local.

La *Autonomía*, es la fórmula que se ha fomentado para impulsar el desarrollo de la descentralización, una garantía legal para el ejercicio pleno de facultades, dentro de una renovada concepción para la legitimación de la tarea de gobernar.

70. La capital de los Estados Unidos, Washington, ejemplo de sistema federal adoptado por nuestro país, muestra un rezago en el desarrollo político, en lo que a descentralización de facultades gubernativas locales se refiere.

Actualmente, los ciudadanos tienen derecho a votar en elecciones para elegir al Presidente y Vicepresidente e igualmente para Diputados y Senadores, pero en proporción que no puede ser superior al Estado de menos población. (Enmienda XXIII, ratificada el 23 de enero de 1964), aunque el Distrito no está representado en el Congreso como Entidad.

La fuerza política que tienen los Estados, no se refleja tanto en los gobiernos locales que hacen las veces de municipios, ocasionado principalmente por la debilidad de los Partidos Políticos en el orden territorial.

A partir de 1967, el Congreso aprobó una forma de gobierno para la ciudad capital de índole local, a través de un Alcalde y un Consejero Municipal, que vino a sustituir a la junta de tres comisarios que operó durante largo tiempo, nombrados por el Presidente y ratificados por el Senado.

71. En Francia, la descentralización de tipo administrativo de la gestión pública, es concebida como participación en las responsabilidades de las colectividades locales, las cuales son consideradas como auténticas escuelas de civismo, puesto que se tiene la convicción de que sólo se administra bien de cerca y que dichas localidades son indispensables para la satisfacción final de necesidades como educación, vivienda, empleo, etc.

París es la capital de un Estado unitario; es considerada como una de las 21 regiones del país; la gobierna localmente un prefecto electo y ha sido sitio de radicales confrontaciones partidarias, crisol del fenómeno de la cohabitación plural entre los gobiernos diversos de carácter nacional y local.

72. Roma es al mismo tiempo sede de los poderes generales de Italia, capital de la región de Lazio y asiento del Estado Vaticano.

Con la ley 142 del 8 de junio de 1990, se concedió autonomía local a las provincias y municipios y se creó el concepto de las llamadas áreas metropolitanas.

Las regiones cuentan con tres órganos fundamentales “Il Cosiglio Regionale”, que ejerce facultades legislativas; “La Giunta” que es el órgano ejecutivo de las regiones y el “Sindico” o presidente, que es quien promulga las leyes y dirige la administración de la demarcación, siendo todos ellos electos democráticamente.

73. El sistema político inglés es sinónimo de flexibilidad técnica, jurídica y política de las instituciones locales.

Las corporaciones de la administración local se componen actualmente de concejales electos en forma similar al Parlamento y duran en su encargo 4 años, y actualmente participan en los comicios municipales, todos los ciudadanos de la Unión Europea inscritos en el padrón.

Los condados de Londres y Middlesex, que juntos constituyen el Gran Londres y la City, se dividen en 30 boroughs –especies de municipios– y cada uno de ellos cuenta con una corporación encargada de la administración local del mismo.

La policía de la capital inglesa, en toda la zona metropolitana, depende del Ministerio del Interior.

74. Alemania, ahora unificada en un sistema federal por excelencia, se integra de 16 "*Länder*", y uno de los cuales es Berlín, que recientemente retornó a ser la capital de la República germana a la caída precisamente del Muro de Berlín.

Los "*Länder*" cuentan con la mayor parte de la maquinaria administrativa del país, puesto que el gobierno general se reserva el control de pocos sectores como el postal, telegráfico, telefónico o los ferrocarriles.

Los Estados, distritos, condados, ciudades y pueblos se organizan en forma democrática.

Actualmente Berlín tiene 5 millones de habitantes y está ampliando su infraestructura para cumplir con la tarea de ser funcional nuevamente como capital y aun no hay literatura disponible que explique como ha evolucionando la caracterización berlinesa, en su carácter ciudad-estado o *Länder* y tampoco si subsistirán las figuras del burgo maestro y la asamblea citadina o se creará otro sistema de gobierno local.

75. La evolución jurídica que la nación argentina ha concedido a su capital Buenos Aires, es un punto de comparación útil e interesante. Al igual que México, Argentina es un Estado Federal, y también su capital era sinónimo de centralización y asiento del gobierno general que monopolizaba el poder político, que fueron los principales factores de la gran aglomeración demográfica y económica que ambos Distrito Federales padecen.

El sorprendente paralelismo histórico de ambas ciudades capitales es digno de destacarse. Tanto la Ciudad de México, como Buenos Aires, fueron sede de sendos virreinos; los ayuntamientos respectivos tomaron providencias independentistas durante la invasión napoleónica a España; las dos ciudades fueron objeto de disputas en los procesos constituyentes y en las discusiones respecto a si el nuevo estado debería ser central o federal; al decidirse su federalización, es decir, convertirse en Distrito Federal, su gobernante fue designado por el Presidente de la República;

en ambas, el Congreso Federal era facultado para emitir la legislación de la localidad; etc.

A partir de 1990. La situación capitalina bonaerense empezó a cambiar, hasta convertirse el 1º de octubre de 1996 en una provincia autónoma, que goza de las siguientes características:

- a) Una reforma constitucional, que permite a su capital establecer un gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción y con un Jefe de Gobierno elegido directamente por el pueblo de la ciudad.
- b) Tuvo una Convención Constituyente que elaboró una Constitución para la Ciudad, en su carácter de Entidad Federativa o Provincia, como se les denomina en ese país.
- c) Tiene actualmente una serie de indefiniciones como la de la subdivisión territorial interna, poder judicial local, régimen de policía propia, etc.
- d) En cambio, goza de legislación avanzada en materia de justicia social, como salud, empleo, educación, ecología, cultura, solidaridad con la pobreza, la discriminación y la desigualdad, etc.
- e) Su primer Jefe de Gobierno electo, es un importante político opositorista, que se convirtió en candidato a la Presidencia de la República.

La nueva situación jurídica y política, es un buen ejemplo para consolidar la condición de Entidad Federativa que actualmente goza la Ciudad de México.

76. Con la Ciudad de Madrid nos unen un sinnúmero de lazos e irremediablemente similitudes, producto de su ascendencia como metrópoli asiento de la Corona Española que impuso tres siglos de coloniaje a la Nueva España.

Madrid es sinónimo del tradicional centralismo español, aunque a partir de la Constitución de 1978, fue afectada por el proceso de territorialización autonómica que actualmente vive esa nación, para

convertirse en una provincia más, sin dejar de ser la sede de los poderes generales.

La institución del municipio español fue analizada en esta investigación y el desarrollo legislativo de ella, nos arroja algunos datos interesantes:

- a) Hay la certeza de que se debe romper el uniformismo legislativo, que sujeta al mismo régimen jurídico a los municipios chicos y grandes, ricos y pobres.
- b) Existen claras diferencias entre los funcionarios políticos, de carácter electivo y los administradores cuyo reclutamiento y permanencia responden a criterios de estabilidad administrativa.
- c) Hay una clara tendencia europea de fusionar municipios, mucho más si se trata de zonas metropolitanas.
- d) La subdivisión de municipios sólo es viable si se trata de núcleos diferenciados, no unidos urbanamente; si existen condiciones económicas que garanticen viabilidad a los nuevos entes; que la división no signifique disminución de la calidad de los servicios públicos prestados; etc.

Lo anterior se rescata para brindar referencias técnicas para apoyar nuestra posición contraria a la idea de convertir a las Delegaciones Políticas en Municipios, puesto que con ello no se cumplirían casi ninguno de los presupuestos normativos recomendados en este estudio comparativo y significaría un contrasentido fraccionar municipalmente a nuestra ciudad, cuando los países desarrollados buscan nuevas formas de gobierno metropolitanizadas para sus zonas urbanas.

La Villa de Madrid es asiento de la Comunidad Autónoma del mismo nombre, del municipio igualmente denominado y sede de los poderes generales de gobierno y de la monarquía. Actualmente no ha modificado radicalmente su vida política, pues aunque formalmente es una comunidad como el resto, su régimen local sigue siendo muy similar al de la capital del antiguo Estado Español de la época franquista.

77. El estudio comparado de diversas ciudades capitales, nos demuestra que todas ellas tienen gobiernos locales semejantes al resto de las comunidades importantes del territorio de sus respectivas naciones, aunque nunca alcanzando un total desapego a su calidad de asiento de los gobiernos generales.
78. Una evaluación respecto del avance que el proceso de transformación del status de la Ciudad de México, durante poco más de un año de iniciado el primer período de gobierno electo por la ciudadanía, nos arroja los siguientes aspectos:
- Los resultados del proceso electoral, mejoraron notablemente la imagen política del país en el ámbito internacional, por la civilidad con que se consumó la transición.
 - La falta de una reforma administrativa consensada previamente por las diversas fuerzas políticas, complicó enormemente el desarrollo de una nueva concepción de gobierno de la Ciudad, en su calidad de Entidad Federativa, pues las estructuras eran prácticamente las mismas del antiguo departamento administrativo.
 - La inexperiencia de gobierno de los militantes del P.R.D. que integraron el equipo de trabajo gubernamental, así como la de los del P.R.I., para ser Partido de oposición, complicaron también el proceso de reformas, de manera importante.
 - Las promesas de campaña fueron demasiadas y generaron una serie de expectativas en la población que resultaron imposibles de cumplir, lo que resultó una presión importante que exigió resultados casi inmediatos.
 - La inexperiencia y falta de capacidad técnica de los integrantes de la bancada perredista en la Asamblea, complicaron los procesos legislativos de avance de las reformas.
 - La clara mayoría legislativa del P.R.D. en la Asamblea Legislativa del D.F., fue desaprovechada para impulsar cambios en el régimen local de la Ciudad. La falta de asimilación de la concepción de que se vivía un momento de transición, se confundió con el empeño de continuar con cambios radicales, pero sin concertarlos con la principal fuerza

política en el Congreso de la Unión, lo que frenó cualquier cambio importante al proceso de reforma estructural. (Un ejemplo claro de ello, fue la aprobación del Código Electoral para el D.F. que incluyó indebidamente la creación de concejos o municipios en su articulado, cuando debería haber sido determinado por el Congreso de la Unión a través de una reforma al Estatuto de Gobierno, lo cual fue demandado por el P.R.I. mediante recurso de inconstitucionalidad, que resultó procedente mediante fallo de la Suprema Corte de Justicia, quien invalidó todos los numerandos relativos a dichas figuras concejales).

- A pesar de que se aprobó una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F., se conservó casi de manera intacta la misma estructura del tan criticado D.D.F., olvidando sus propuestas para enfilar al D.F. hacia la conformación del Estado 32.

Esto es, no se ampliaron de manera fundamental las facultades de las Delegaciones, ni se les concedió el acceso a la captación de derechos e impuestos y menos a su autodeterminación financiera, que se supone eran básicos elementos para la transformación de las demarcaciones en instituciones de carácter local.

También se canceló la posibilidad de ejercer facultades para redistribuir los órganos de gobierno mediante la subdivisión de algunas Delegaciones que desde hace años se encuentran sobrepobladas, con la intención de acercar el gobierno a la población.

- La delegación que el Presidente Zedillo hizo en favor del Jefe de Gobierno para designar directamente al Secretario de Seguridad Pública, no fue plenamente aprovechada y significó uno de los puntos más criticados por la opinión pública al nuevo gobierno, por las equivocadas e ineficientes designaciones iniciales.
- La seguridad pública empeoró y se consolidó como el problema fundamental que aqueja a los capitalinos, constituyendo una de la causas principales para que el porcentaje de aprobación a la forma de gobernar la ciudad de parte de su Jefe de Gobierno, se desplomara en diez puntos a unos cuantos meses de iniciado su mandato.

- Los cambios de personal se cuentan en varios cientos, lo que rompió con la idea de un servicio civil y con parte de la necesaria continuidad administrativa.
- La falta de programas prioritarios de gobierno, impidió que se percibiera un cambio real en el estilo de gobernar.
- La participación ciudadana resultó sin duda uno de los aspectos que mayor retroceso sufrió de manera inexplicable en la nueva etapa de gobierno de la Ciudad, pues fue largamente promovida desde la oposición por el nuevo gobierno, pero sin embargo, la legislación se dilató demasiado bajo su responsabilidad y cuando se aprobó representó una verdadera involución.
- El tema del endeudamiento público de la Ciudad constituyó uno de los aspectos mayormente debatidos. La administración saliente, programó que el gobierno electo podría contratar una deuda pública de 7,500 millones de pesos. Para 1999 el Gobierno de la Ciudad solicitó una cantidad similar pero el Congreso de la Unión solamente le autorizó la cuarta parte de lo que pretendía. Aunque se dijo que ello significaría la parálisis de la metrópoli, de haberse permitido el endeudamiento, ello hubiese significado que en sólo dos años, el monto de deuda contratada rebasaría la deuda histórica heredada, que ascendía a más de 13 mil doscientos treinta y nueve millones de pesos.

79. Las propuestas para la consolidación plena de la Ciudad de México como Entidad Federativa son:

- a) El proceso de reforma de la Ciudad de México no debe detenerse hasta alcanzar una real y plena autonomía como Entidad Federativa. Los pasos que indefectiblemente se requieren, deben darse como resultado de un amplio consenso de las diversas fuerzas políticas del país –y en particular de la Ciudad–, y no como producto de una visión particular que se imponga contra las demás, o por concesión generosa del gobierno, cualquiera que resulte su filiación.
- b) El concepto de autonomía de la Ciudad de México como Entidad Federativa, resuelve la histórica confrontación de ideas respecto a que es incompatible la coexistencia de dos soberanías de distinto origen en una sola demarcación territorial.

La consolidación del concepto de autonomía a nivel constitucional, deberá otorgarle la garantía de poder ejercer su autodeterminación legislativa. Ese nuevo rango tiene que devenir del justo reconocimiento de su derecho legítimo de ser definitivamente aceptada como parte fundadora e integrante plena del pacto federal.

- c) El Distrito Federal no puede ser convertido en el estado 32, porque simplemente no es una entidad federal como las demás. Su condición de sede de los poderes federales lo distingue por ese sólo hecho de cualquier otro componente de la federación.
- d) El Distrito Federal es una Entidad Federativa *sui géneris*. No es un Estado y mucho menos un territorio.
- e) Debe reconocerse constitucionalmente el derecho de la Ciudad de México –en su carácter de Entidad Federativa– de autodeterminarse legislativamente en todo aquello que la federación no se reserve expresamente, como sucede con el resto de las entidades. Ello significa la posibilidad de darse a sí misma una Constitución local o su propio Estatuto y modificarlo cuando lo estime conveniente, sin la innecesaria tutela que todavía mantiene sobre ella el Congreso de la Unión.
- f) La conformación de un auténtico régimen de derecho local para la Ciudad sólo será posible si se determina constitucionalmente que todo aquello que no está expresamente reservado para las autoridades federales, se entiende que sigue siendo potestad de los órganos de gobierno propios de la Ciudad, en lugar de que únicamente puedan hacer lo que les esté autorizado por la legislación actual.
- g) La autonomía del Distrito Federal debe tutelarse constitucionalmente para que se le califique de política y no simplemente administrativa.
- h) El Distrito Federal debe de ser redistribuido en demarcaciones más pequeñas que acerquen al gobierno a la población, a efecto de brindar mejores servicios públicos.
- i) Se sugiere crear además demarcaciones o *Localidades* especiales para seccionar las áreas ecológicas de las zonas pobladas para establecer

organismos de gobierno especializados en ese tema y evitar que continúe el crecimiento horizontal y desordenado de la mancha urbana.

Los órganos encargados de la administración y cuidado de las reservas ecológicas, deberían tener a su cargo el fomento a la agricultura, el cuidado forestal, turismo, etc.

j) La propuesta de municipalizarlo es totalmente improcedente por las siguientes consideraciones:

- No se debe desunir arbitrariamente, sin una estructura administrativa previa y sólida, careciendo de planeación, aquello que creció y se desarrolló con criterios centralizados durante décadas.

Transferir a un nuevo orden de gobierno las mismas estructuras de las antiguas Delegaciones, constituiría un error político imperdonable. Se debería primero redimensionarlas para que sean más eficientemente cercanas a la población; modificar y modernizar sus estructuras organizativas y legales; ejecutar negociaciones del aspecto laboral y sindical, para compatibilizarlo con las reformas; etc.

- Es una propuesta ahistórica en la vida de la Ciudad de México.
- Es un contrasentido a lo que otros países más desarrollados recomiendan, pues las tendencias internacionales van en dirección de fusionar municipios para darles mayor viabilidad financiera, sobre todo si se tratan de zonas metropolitanas.
- Es indispensable una clara determinación legal que delimite cuáles serán las funciones que el Gobierno general se reserva y cuáles serán las facultades que concederá a los gobiernos demarcacionales.
- Es igualmente necesario que se amplíe legalmente la participación ciudadana que evite el crecimiento excesivo del gobierno pero coadyuve a resolver múltiples cuestiones que demandan la intervención de la ciudadanía para la resolución de

problemas. Romper la idea del paternalismo y la apatía de la población y sustituirla por la intervención legal y vinculante de las representaciones ciudadanas y vecinales en la búsqueda de mejores soluciones de gobierno, parece ser una fórmula irreversible para rescatar y humanizar la vida metropolitana.

- En el país no existe ningún caso que demuestre que la conurbación municipal funciona con criterios de eficiencia y coordinación.
- k) De acuerdo con los parámetros internacionales, casi debería haber un órgano de gobierno en circunscripciones que deberían ser del tamaño de los actuales distritos electorales locales, es decir, se necesitarían idealmente unas 40 demarcaciones de gobierno.
- l) Se propone la creación de *Localidades*, –denominación pretende resaltar el verdadero carácter que debieran tener– conformadas por un *Presidente* y un *Consejo de Gobierno* conformado por representantes vecinales electos por áreas vecinales como las que dieron origen a los antiguos Consejos Ciudadanos, pero con mayores facultades vinculatorias.

El Presidente obviamente sería electo, como manda ya la Constitución, en una sola circunscripción que comprenderá a la jurisdicción completa y los Consejeros podrían ser propuestos por los Partidos Políticos, para evitar las antiguas reticencias.

Una reforma legal y administrativa definiría que *Direcciones* sustituirían a las actuales Subdelegaciones, pues es indispensable que respondan a perfiles técnicos predeterminados y no suceda como en los ayuntamientos donde los regidores o síndicos se encargan de asuntos diversos, sin tener la debida preparación o experiencia.

Los *Directores* podrían ser nombrados por el *Presidente*, para conservar unidad de mando, lealtad y coordinación institucional, pero ratificados y removidos por el *Consejo*, de acuerdo a su perfil o a la falta de resultados convenientes o corrupción, según fuera el caso.

Ello permitiría tener también parámetros internacionales convenientes para acercar al gobierno al electorado, que exige una

proporción de entre ciudadanos y miembros de gobierno o concejales que va del 1:250 al 1:450, para procurar mantener un mayor contacto con los votantes.

m) Una amplia reforma jurídica y administrativa que construya una auténtica estructura de gobierno local adecuada que considere los aspectos siguientes:

- **Políticamente.** Las nuevas *Localidades* deben adecuarse a su nueva condición de ser gobernadas y administradas por entes electos popularmente y que permita una real y más extensa participación ciudadana.
- **Administrativamente.** Reclasificar los servicios públicos para delimitar competencias; reorganizar las relaciones laborales con el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del D.F.; iniciar una cruzada eficiente de capacitación del personal para actualizarlo en el manejo de las nuevas condiciones jurídicas; etc.
- **Financieramente.** Determinar la responsabilidad de los gobiernos de las *Localidades* en la tarea de captación de recursos fiscales y la participación y determinación autónoma de su gasto, para crear efectivos entes de gobierno local.
- **Económicamente.** Crear e impulsar vocaciones económicas locales que les permita su propio desarrollo, permitirá un mejor desenvolvimiento de la Entidad.
- **Culturalmente.** La Ciudad debe estimular la difusión de su propia identidad histórica y cultural, así como las características de cada una de sus zonas.
- **Educativamente.** No puede concebirse un auténtico régimen de gobierno local, si este no participa en el renglón de la educación y la cultura, por lo que necesariamente se deben crear las previsiones que los permitan.
- **Socialmente.** De igual manera debe interrelacionarse con temas como la salud, vivienda, seguridad pública, empleo, salubridad, etc.

- **Históricamente.** Es un aspecto que además contribuirá para consolidar el a veces débil orgullo y el sentimiento de pertenencia hacia la Ciudad, permitirá fortalecer aspectos como el turismo.
- **Internacionalmente.** La Ciudad de México es un símbolo identificador de nuestro país en el extranjero –para bien o para mal– que deberá revertir su mala imagen por la contaminación o la inseguridad pública, para que le permita seguir e intensificar su vocación de centro turístico, intensifique su desarrollo económico.

80. Una concepción metropolitana de los problemas de la Ciudad de México. El concepto internacional de Zonas Metropolitanas o Grandes Ciudades ya incluye al área metropolitana de la capital dentro de una nueva clasificación de “Centro Regional Emergente” o de “Ciudad global” y la complejidad de los problemas comunes del Distrito Federal y sus Estados vecinos obliga a concebir nuevas vías de solución.

Se propone la constitución de Asambleas Legislativas de carácter Metropolitano, integradas con representantes populares de las entidades conurbadas, que eleven a leyes locales en sus respectivas jurisdicciones, los acuerdos alcanzados dentro de su seno, lo que brindaría uniformidad, equidad y centralidad en los mismos criterios de aplicación de las políticas necesarias y ello se sugiere adoptarlo a nivel constitucional no solo para ser aplicado en la zona metropolitana capitalina, sino también para cualquier conurbación entre dos entidades federales distintas.

81. Para crear el debido marco de supremacía constitucional, se precisa la reforma de 35 artículos constitucionales para equiparar al Distrito Federal con el resto de los Estados en su condición de Entidad Federativa; concretar el traspaso de facultades que todavía actualmente tienen los poderes federales, hacia el ámbito de los órganos locales de la Ciudad de México, al que deben corresponderle por tratarse de asuntos de jurisdicción local; para crear un nuevo régimen autónomo y pleno de derecho al Distrito Federal como Entidad Federativa *sui-générís*; así como para actualizar el contenido de nuestra Carta Magna, en una serie de textos que están desactualizados, producto del olvido, la falta de técnica legislativa o descuido en anteriores reformas, en los términos que se señalan y proponen en la parte final de la presente investigación.

82. El largo proceso histórico que adversamente ha tenido que enfrentar la Ciudad de México para alcanzar el justo reconocimiento como parte fundadora e integrante del Pacto Federal, debe culminar con el perfeccionamiento de un auténtico régimen de derecho local, que le permita resolver sus graves y enormes problemas, con criterios eficaces, eficientes, apegados a sus necesidades particulares.

La coexistencia con los Poderes Federales ya no debe seguir siendo obstáculo para la construcción de una nueva forma democrática de gobernar a una metrópoli que demanda la participación de todos para su conducción.

Solamente así, podrá recuperarse el sentido humano de esta gran Ciudad, que tanto lo demanda y merece.

ANEXO 1

DICTAMEN DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA ESTUDIAR EL SITIO PARA ASENTAR LOS SUPREMOS PODERES FEDERALES, SOMETIDO A DISCUSIÓN EN LA SESIÓN DEL 22 DE JULIO.

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

“En una gran asociación compuesta de otras muchas pequeñas, que aunque independientes, mantiene entre sí relaciones de fraternidad y de unión, por medio de 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 mas aprosimado al centro, no esté sin embargo muy distante de él, y sea al mismo tiempo el mas cómodamente situado para tenerse con igual presteza las noticias necesarias de los acaecimientos mas notables de todos los pueblos de la federación; para ocurrir á ellos si lo excijere su naturaleza con la propia igualdad y prontitud; para recibir y atender con uniformidad las quejas y cualesquiera otros recursos cuya resolución corresponda á los poderes generales y sea necesario interponer ante ellos; para hacer que los efectos de las ordenes que se hayan de espedir, se esperimenten con la posible igual oportunidad en todos los extremos del territorio de la federación; y en una palabra, para facilitar una comunicación igualmente espedita en cuanto pueda ser á todas partes”.

“Creyó la comisión que no debía perder de vista este principio: se propuso conciliar el logro de tan importantes objetos con 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 todo, 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 á la población, pues que de una parte quedaban á mas de una considerable porción de los estados de Guanajuato y Michoacán, los de México, Oajaca, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tlascala, Veracruz, Yucatán y Chiapa, en el caso de que queda 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 formase de las ocho provincias llamadas anteriormente internas de 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 á la extensión de terreno por el otro”.

“Reflejaba también la comisión, que todos los espresados pueblos proporcionan con poca diferencia iguales comodidades, por la amenidad y excelente cultivo de su suelo, por la consiguiente baratura de sus víveres, 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 á tomar una resolución, ni dar á uno la preferencia sobre los otros, principalmente cuando ya le hacía temer una como noble rivalidad entre los pueblos cuya ubicación hiciere concebir esperanza de ser elejidos: 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 á los poderes jenerales, y la patriótica representación que posteriormente dirigió á V. Sob. el ayuntamiento de Celaya, invitándolo con espresiones de la mas pura lealtad á que elijiera aquella ciudad”.

“Se decidió por fin la comisión á aceptar el ofrecimiento del congreso de Querétaro, y espera confiadamente que V. Sob. hallará fundados los motivos que la impelieron á tomár esta resolución”.

“Querétaro, señor, á quien el ilustrado viagero Baron de HUMBOLDT llamara *célebre por lo bello de sus edificios, de sus aqueductos y de sus fábricas de paños*, reúne poco mas ó menos las mismas ventajas que la comisión había tenido presentes cuando meditaba en los otros lugares, y tiene además la muy estimable de que siendo de muchos años acá, una de las principales ciudades mas mercantiles, y de los pueblos mas industriosos, mantiene por esta razón abiertas comunicaciones en casi todos los lugares de la federación, las que son tanto mas subsistentes, quanto que en 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 á los enviados de otras potencias: ni dejará de recibir á la multitud de extranjeros que concurrirán sin duda alguna de todo el orbe á establecer su comercio, ó su industria en la grande y opulenta nación mexicana, y que probablemente querrán radicarse cerca del gobierno general. Si se quiere todavía construir nuevos edificios, el partido de Cadereita presenta bellas canteras de porfido, y muy cerca de la ciudad se encuentran materiales de escelente calidad”.

“Sobre todo, señor, la comisión halló en esta medida la ventaja singular, de que por medio de ella no habrá necesidad de erogar gasto alguno para comprar un territorio y edificar una ciudad, como se hizo en los estados Unidos; ni se tendrá tampoco que indemnizar á algún estado de la parte de territorio que se tomara al efecto, como hubiera sido indispensable verificarlo si hubiera recaído la elección en cualquiera otro punto”.

“Ni se diga que de esta manera deja de tener el territorio asignada una área de cuatro leguas, según proponía la comisión de constitución, porque ni esta disposición está aun adoptada por V. Sob. y la comisión entendió que quedaban substancialmente satisfechos los objetos que pueden proponerse los sres. Que opinan así, al asignar un territorio compuesto sólo de tres partidos, y que por consecuencia, podrán fácilmente ser gobernados inmediatamente por los supremos poderes, sin que estos se vean embarazados en el desempeño de las atribuciones que les corresponden con respecto á los asuntos generales de la federación. Además que la justicia ecsije que se deje á Querétaro su derecho á salvo para reasumir el ejercicio de su soberanía siempre que en algún tiempo dejen de residir allí los poderes generales, y si desmembrara ahora su territorio, serian indispensables después algunas alteraciones para resarcírsele, las que ofrecen mil inconvenientes que se dejan luego entender al juicio menos previsor.

Por lo espuesto, la comisión contrae su dictamen á 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 los territorios de que ahora se compone aquel estado, las funciones de poderes particulares de un estado”.
3. “Si en algún tiempo se variase la residencia de los supremos poderes, reasumirá Querétaro los derechos y ejercicio de su soberanía”.

México 31 de mayo de 1824. *Osoreo.- Marquez.- Arispe.- Lombardo.- Robles.- Marin.- Vargas.- Huerta.- Vélez*”.¹⁵³³

¹⁵³³ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824). Tomo x. Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la federación mexicana. Sesiones del mes de mayo de 1824*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A. Fuentes b) Textos y estudios legislativos Núm. 19. UNAM. México 1980, p. 5, 6 y 7.

ANEXO 2

DISCURSO DE FRAY SERVANDO TERESA DE MIER EN LA SESIÓN DEL 23 DE JULIO DE 1924, PARA APOYAR QUE LA CIUDAD DE MÉXICO SE CONVIRTIERA EN LA CAPITAL FEDERAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

“Señor: Yo no soy mexicano, ni he pasado en México sino una corta parte de mi vida, y si Dios fuera servido de alargármela, no está lejos de mis ideas ir a esperar su término en mi patria, Monterrey. Por lo mismo se debe considerar imparcial mi voto en el asunto puesto a la discusión del día. Es verdad que la materia es limitada, y está casi agotada por los que me han precedido; pero puedo amplificar algunos pensamientos, y retocar los demás a mi manera.

Las proposiciones a que la Comisión ha reducido su dictamen, suponen necesariamente dos cuestiones preliminares. Primera: ¿Es necesario que haya una ciudad federal, es decir, que no pertenezca a Estado alguno de la Federación, en la cual residan los Supremos Poderes y en cuya área corta y precisa ejerzan una jurisdicción privativa? Segunda: ¿Hay inconveniente en que esa ciudad federal sea México con su Valle, puesto que en ella han residido y están residiendo los Supremos Poderes? Resueltas estas dos cuestiones previas, vendría bien ocuparnos de si Querétaro debe ser la ciudad federal, conforme dictamina la Comisión.

Pero ésta en su exposición duda sobre la cuestión primera; se desentiende enteramente de la segunda, y prueba la conveniencia de la tercera con razones que cuadran infinitamente mejor a México que a Querétaro, olvidándose además de los inconvenientes gravísimos y dificultades insuperables, que arrastraría la traslación de los Supremos Poderes fuera de la antigua metrópoli de Anáhuac.

Entremos al examen de la cuestión primera. ¿Es necesario que haya una ciudad federal en los términos susodichos? Tal vez lo será, dice la Comisión, y se dejó las pruebas en el tintero. Yo digo que no es necesario, ni lo ha sido ni lo será jamás. Mis pruebas están en el ejemplo de todas las naciones que tienen como nosotros gobiernos representativos y en el ejemplo de todas las repúblicas antiguas y modernas, federadas o no federadas, cuyas autoridades

supremas han residido o residen en sus antiguas metrópolis. He citado el ejemplo de todas las repúblicas incluyendo la federal de los Estados Unidos de Norte América que nos está sirviendo de modelo, cuyo Supremo Gobierno residió 18 años en Filadelfia, capital del Estado de Pensilvania.

Si después la dejaron no fue por necesidad, ni porque obligados de ella tuviesen que comprar un terreno para edificar en él una ciudad federal, como muy equivocadamente asienta la Comisión. Sólo es verdad que se había hablado de fabricar una ciudad que fuese metrópoli de los Estados Unidos, porque antes de la Federación no había ninguna como aquí ya lo era México de todo el Anáhuac. Filadelfia, donde residía el Gobierno Supremo, sólo era capital de un Estado particular. Entonces un rico propietario brindó al Congreso con unas pocas leguas de tierra suya, para que allí se edificase la metrópoli de los Estados Unidos, o la ciudad federal digna del nombre de Washington su libertador; y la cual trasladándose a ella el Congreso y Gobierno Supremo, llegase a ser con el tiempo la capital del nuevo mundo descubierto por Colombo. ¡A tal altura se había levantado ya la ambición de los nuevos republicanos!

Admitida la donación, el terreno por consiguiente se denominó Colombia, nombre debido de justicia a la América entera. La planta de la nueva Roma se formó sobre un diseño soberbio, una pequeña prominencia se intituló capitolio, y un riachuelo cercano tan feliz, que sólo tiene una vara de ancho y una cuarta de hondura, se hinchó con el nombre del caudaloso Tiber que baña las aguas de la ciudad señora del antiguo mundo.

¡*O quantum est in rebus inane!* Ya están desengañados de que con la imaginación elegre y un decreto no construyen ni pueblan ciudades. Después de más de 30 años, la famosa Washington apenas merece el nombre de aldea: yo la he visto. Diré más, ya están arrepentidos de haber trasladado a ella el Congreso General, y se ha tratado en el Senado de restituirlo a la capital de algún Estado, por la falta de recursos literarios en Washington y otros inconvenientes que no les había dejado prever la exaltación de su fantasía. ¿No es desgracia que estemos empeñados en seguir los errores de los pueblos nuevos en la carrera de la libertad, en vez de imitar su arrepentimiento dictado por la madurez de la experiencia? Se criticaba a los españoles de las Cortes de Cádiz su anglomanía, y con más razón se pudiera censurar a nosotros la nortemanía, que tan mal ha probado a nuestros hermanos del Sur, conforme a la antigua profecía: *ad aquilone pandetur omne malum*. Del Norte, sí, de Norte América nos ha venido la idea de una ciudad federal que no pertenezca

a Estado alguno, y no de la necesidad que los obligase a tenerla, ni nos obligue a nosotros. Es imposible probarla. No, son demasiado diversos en la Constitución los objetos y atribuciones correspondientes a los Supremos Poderes de los que tocan a las Legislaturas de los Estados, para que necesariamente hayan de contradecirse o chocarse, hasta hacerlo incompatible la residencia de ambos en una misma capital.

Y dado que lo fuese, ¿por qué no había de ser la ciudad federal esta metrópoli augusta que da nombre a la República, y que nos distingue con él gloriosamente entre todas las naciones? Esta es la segunda cuestión preliminar, de la cual aunque está saltando a los ojos, apartó los suyos la Comisión, como los desvía de una belleza extraordinaria quien no quiere ser vencido. En efecto, la Ciudad de México, saliendo de entre las aguas de la laguna, aparece como otra Venus de hermosura incomparable, cuyo encuentro temió la Comisión, y se pasó 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 víveres, ¿puede sostener paralelo alguno con la metrópoli del Anáhuac, que descuella sobre todas nuestras ciudades, *sicut lentat solent inter viburna cupressi*? ¡Qué digo, descuella sobre todas nuestras ciudades! “Por una casualidad, dice el barón de Humboldt, me tocó ver de seguida después de México a Nueva York, Filadelfia, Baltimore, Washington, Madrid, París, Londres, Roma, Nápoles, Petersburgo, Viena y Berlín”. Es decir, casi todas las capitales de Europa y las principales ciudades de Norte América, “y nadie, concluye, nadie me ha dejado la idea de magnificencia que México”. Yo 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, que aquí domina el planeta oveja. 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 habría ocurrido en parte alguna de Europa sin sangre, desolación y ruinas. Sólo motejan la desnudez de nuestra plebe debida a la dulzura misma de la temperie, a las hábitos 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 las frutas, no correspondiese la desnudez de sus habitantes, México no sería tan rigurosamente como es el paraíso terrenal.

Evitó por eso la Comisión con arte toda comparación entre él y una ciudad subalterna recién emancipada de su capital, y 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 distan Querétaro de México para despojar a éste 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. Más ¿hablamos de burlas? No contando sino hasta el grado 40 como Humboldt, la extensión de nuestro país abraza, según él, más de 118 mil leguas cuadradas, capaces a 2 mil por legua cuadrada, de 236 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 extasía 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 del 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 geográfico es el que se debe buscar para la residencia del Gobierno, que nada tiene que hacer en los desiertos. El entendimiento que rige al hombre, no lo puso Dios en el vientre ni en la cintura, sino en la cabeza.

¿Y por qué no he de hacer yo mérito también de la situación militar de México, que no tiene Querétaro? No hay ciudad más conquistable que ésta, ni más defendible que aquella. Por eso la hizo renacer de sus cenizas Hernán Cortés, y por eso se sostuvieron en ella los virreyes. 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 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 que 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.

¿Y qué diré de los recursos pecuniarios de México, 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 atrazo (sic) de la agricultura y la industria, el desorden de la hacienda y la estagnación más completa de todas las fuentes de la riqueza pública? Pasarán años y años antes que todo esto se remedie. En México los empleados y los diputados mismos, si no se les paga, hallan siquiera quien les preste dinero; en Querétaro morirían de hambre con sus familias y dichosos si se hartaban de camotes, pingüicas y garambuyos.

Omito mencionar otros recursos en todo género de que México abunda, como que es el emporio de nuestra industria. 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 Fra 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 pudientes de México, y ponen 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 materias? Nuestras luces son pocas, y especialmente en lo que 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 vendría

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

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 a ratos en paseos, tertulias y otras recreaciones honestas. Por falta de todo esto en Washington, concluidas cada año en tres meses las sesiones del Congreso de los Estados Unidos, queda hecho, como lo es, un desierto. Las legislaciones extranjeras se retiran a Filadelfia que es la ciudad principal. Los Diputados y Senadores se dispersan por los Estados vecinos, o se vuelven a sus casas y haciendas, favoreciendo su rápido regreso los buques de vapor por los canales y ríos que atraviesan el país en todas direcciones. El Gobierno mismo no subsiste en Washington sino un mes después del congreso, para ejecutar sus decretos, y dos meses antes de su nueva reunión para prevenir lo necesario. Cuando Mina y yo desembarcamos en Baltimore por junio de 1816, y tres meses anduvimos reclutando tropas para nuestra expedición, el Ministro Plenipotenciario Español, en posta contra nosotros se desesperaba de no poder hallar al Presidente de los Estados Unidos, para entregarle una nota diplomática.

Es verdad que tal ausencia no es allá un gran mal, porque estando todo sistematizado, marcha por sí mismo. En caso extraordinario mandan un correo al Presidente algunos oficinistas, que es cuanto permanece en Washington los seis meses del año. Entre nosotros, que necesitamos un diario laborioso e incesante despacho, continuas consultas al Senado, fuera de la urgencia extrema de estar velando para descubrir y sofocar tantas conspiraciones, esa ausencia o dispersión general de seis meses causaría males incalculables y hasta la ruina de la República. Pero ciertamente no habrá que temer ese abandono, si es México la ciudad federal, por sus atractivos y recursos, alivios y ocupaciones honestas que en todo género proporciona.

¿Y por qué no lo ha de ser? ¿Qué inconveniente media? ¿Es que nosotros somos capaces de adoptar el odio ciego y maniático de los pueblos contra sus capitales? ¿Imitaremos como ellos la rabia de los perros, que muerden la piedra inocente que se les tira, en vez de abalanzarse contra la mano que la dispara? Porque no es otra cosa esa aversión provincial, aunque no general contra México, a causa que desde aquí fulminaban sátrapas españoles la

opresión y las exacciones. México era el primero que sufría la mano pasada de los virreyes; y si de haber fijado aquí su residencia, le resultaban naturalmente algunas ventajas ¿quiénes las disfrutaban y aun disfrutaban en esta patria común? En el anterior Congreso se demostró por lista de los empleados de México, que ni la cuarta parte eran mexicanos; y estos pocos estaban colocados en empleos subalternos. Échese una ojeada desde el Supremo Poder Ejecutivo abajo, por ministerios, direcciones generales, etcétera, y no tendría hoy el mismo resultado. Aun en el Congreso la mayoría de los Diputados por México no eran nativos de su suelo. Es, pues, irracional y desatendible enteramente, esa antipatía contra esta madre común que a todos acoge indistintamente en su seno, los educa y los emplea. Yo debo mi educación a México.

Otros objetan que hay en él mucha corrupción. Lo mismo escribían de toda la América los españoles a sus tierras, porque salidos en lo general de aldeas o lugares pequeños e insignificantes, y por lo mismo inocentes, acá venían a ver las primeras ciudades populosas, donde la multitud heterogénea que se amontona sin oficio ni beneficio, amontona también los vicios. ¿Pero a dónde irán los Supremos Poderes con el dinero, el concurso y las tropas que no se traslade la misma corrupción? Ellos y ellas se buscan mutuamente y todo el mundo es Popayán.

No faltan quienes se atrevan a alegar, que en México se inficionan los Diputados con máximas de centralismo; mejor dirían se corrigen los anarquistas con máximas de juicio, solidez y buen sentido. Mas yo podría retorcerles el argumento de esta suerte: ¿Y en Querétaro de donde estuvieron brotando 12 años los recursos y las falanges para combatir la libertad de la Patria habrá más liberalismo? Desengañémonos; en todo lugar donde se sitúen los Supremos Poderes, ha de criarse cierta inclinación a extender su influjo para aprovecharse de sus frutos. No hay cosa más natural.

Concluyamos, pues, que habiendo, como he demostrado, conveniencias muchísimas en que México sea la ciudad federal, no hay inconveniente alguno razonable para que no lo sea. Los hay gravísimos, sí, los hay insuperables en que salgan de México los Poderes Supremos: aquí pido toda la atención de V. Soberanía.

Puesto en Querétaro el Congreso General, le han de seguir el Supremo Poder Ejecutivo con el enjambre de los cuatro ministerios, 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 acompañen todo 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 cien mil huéspedes más que menos? Los alojamientos, caso de haberlos, se pondrían por las nubes y amontonados nos atraeríamos una peste.

¿Y cuánto dinero sería menester para transportar tan inmensa comitiva con todos sus trastos y enseres etcétera, etcétera? ¿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 45 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 mencionando 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 está en Inglaterra. ¡Y sin embargo, queremos erogar millones sin necesidad! Sí, señor, millones, porque la cuenta de 700 mil que acaba de prestar el señor Ministro de Hacienda para los gastos de la traslación, es muy por mayor, y para lo más preciso e indispensable. Millones, digo, sin necesidad porque ya he probado que no la hay de ciudad federal, y menos la hay 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 la traslación escapado de las jaulas de S. Hipólito! Perdónese esta expresión a mi ingenuidad natural: tan absurdo me parece el proyecto, como incalculable el trastorno que ocasionaría su adopción. Gracias a Dios que de hecho es impracticable ahora y en mucho tiempo por la penuria del erario.

Peor que ahora pensé antes, cuando comenzó divulgarse la especie de nuestra traslación venida por el rumbo de Jalisco, donde podían haber influido Quintanar y Bustamante. Empeñados en restituírnos el monstruo del Bajío, y estándose tomando en México las medidas oportunas para generalizar la conspiración, no podían haber sugerido medio más a propósito para realizar sus planes, que sacar de México los Supremos Poderes. ¿Quién iba a sujetar después desde fuera una ciudad de tantos recursos, de una situación tan militar, y que siendo tan populosa y estando agraviada por nuestro abandono, podía en venganza oponernos diez a doce mil hombres? El mismo prestigio imponente de México haría la fortuna del déspota en el continente Anahuacense.

¿Y cuándo en faltando de México el espectáculo majestuoso de los Supremos Poderes, podrían los de este Estado impedir la excisión de la Huasteca separada de México por murallas de pórfido y granito que exceden la región de las nubes, ni la excisión de la provincia del Sur que ya saboreó su emancipación decretada por el Congreso de Chilpancingo, y que tiene para sostenerla fortalezas naturales, valientes, armas y cañones? ¡qué caos! ¡qué desorden! ¡qué anarquía! ¡qué guerra civil! ¡qué disolución de la República! ¡qué triunfo del tirano!....¡Alto allá, que los entendemos!

Este es el secreto de los revoltosos que posee el gobierno según acaban de exponer los ministros a posesionarse de México o ponerlo en convulsión para servirse en el primer caso de sus recursos contra el Gobierno que queda privado de ellos, o impedirle en el segundo que pueda enviarlos al punto donde estalle la conspiración tramada, hasta que el incendio sea tal que ningunas medidas del Gobierno basten a contenerlo o extinguirlo; resultando muy probable, atendido el estado de combustibilidad en que la República se encuentra. Uno y otro caso lograrían los facciosos con la translación de los Supremos Poderes a Querétaro.

¿Y por qué, pues, se hace extraño que el Gobierno nos advierta, que si ésta se verifica, no puede responder de la seguridad de la República? Esto es cumplir con su obligación, no insultarnos. Si se arroja a la Patria en el peligro, y el Gobierno queda privado de los medios de salvarla, ¿por qué ha de ser responsable? Responsable sería si omitiese la advertencia del riesgo. ¿Sería responsable de la pérdida de la nave el piloto, que apostado en el alcázar para observar las olas y los escollos, avisase con tiempo al comandante retirado en su cámara, que si manda mudar de rumbo o hacer tal maniobra se estrella el buque confiado a su dirección y cuidado? Puntualmente es el caso en que nos

hallamos. El Gobierno es el que está sobre cubierta al timón de la nave del Estado; nosotros deliberamos en a popa sin saber lo que pasa en la proa y en los costados. Por eso es esencial a todo Gobierno, un veto sobre la ley: él es quien debe saber si en las circunstancias conviene a la utilidad pública, que es el carácter de la ley: *in bonum communitatis ordinata*. Nuestra Constitución concede al Gobierno diez días para suspender la ley y representar al Congreso. Si dada, pues, ya la ley, puede suspenderla y representar a la soberanía su inconveniencia, sin insultarla por eso, ¿por qué se ha de decir que la insulta cuando en la discusión sola del proyecto nos previene de la tempestad inminente, y que podrá ser tal con nuestra traslación que ya no gobierne el timón y llegue a hundirse la nave del Estado? Nosotros seríamos más bien los que con tales expresiones insultaríamos al Supremo Poder Ejecutivo, que es tan soberano en su línea como en la suya el Poder Legislativo.

Señor, nosotros no estamos aquí para servir a intrigas ni pasiones. Representando toda la Nación, sólo su interés general debe ser nuestra brújula; en tal balanza cuarenta leguas más acá o más allá no tienen peso alguno. Lo que nos importa pesar son las ventajas de nuestra residencia aquí, y los inconvenientes de nuestra traslación a Querétaro con respecto a la República entera. Pero está visto, que ésta nada aprovecha en la traslación, antes pierde muy a su costa las grandísimas ventajas que le proporciona nuestra residencia en México; que ésta no ofrece inconveniente razonable, y la traslación a Querétaro presta dificultades insuperables. ¿Y hay necesidad de arrostrarlas? Ninguna, porque no la hay de tener una ciudad federal, ni menos de que México no lo sea. Si no obstante para acallar celos injustos, se halla alguna conveniencia en que haya una ciudad federal con una área precisa en que los Supremos Poderes ejerzan una autoridad privativa, no necesitamos fabricar de nuevo una Washington como los Estados Unidos; preexiste a nuestra Federación una metrópoli de todo el Anáhuac, cuyo desagüe y casi todos sus establecimientos se han hecho a expensas de toda la Nación. México por eso no es precisamente la capital de esta Estado. Los pocos individuos que componen su Legislatura podrán salir para tener sus sesiones trimestres al lugar cómodo más inmediato, como practican los estados Unidos de Norte América, cuyas particulares capitales en muchos Estados son pequeñas ciudades a donde se trasladan las autoridades ese corto tiempo del año. Los del Estado de México darían por bien empleada esa corta ausencia de la Metrópoli en recompensa de la unión y tranquilidad que les asegura nuestra presencia en México. Mi voto, pues, se reduce, a que si ha de haber

una ciudad federal, lo sea México con su Valle, llamado también por los Aztecas, Anáhuac, como todo el territorio de la Nación.

Mas ya que ayer se tocó el acostumbrado tintinábulo de la equívoca voluntad general, sin poder citarnos otras instrucciones que las de Jalisco y Zacatecas para nuestra traslación fuera de México, porque Querétaro no la ha pedido sin ofrecídose en caso de decretarla, para servirnos de residencia, advierto que yo tengo instrucciones de mi Estado de Nuevo León para oponerme a la salida de los Supremos Poderes fuera de México. Las mismas tienen los señores Diputados de Chihuahua, cuyo Estado funda la negativa en las razones más sólidas. Las mismas han venido a los señores Diputados de Veracruz, después de haber tomado aquella Legislatura en serio examen, un asunto de tanta gravedad y trascendencia. Las mismas vendrían, si se pidiesen, de Yucatán, Tabasco, Oaxaca y Puebla, porque la negativa está en sus intereses. Y yo no sé por qué los señores de la Comisión alegan a su favor el voto de la Legislatura de México. Es cierto que se hizo proposición en ella, para que se aprobase el dictamen de la Comisión de nuestro Congreso; pero el mismo que la hizo fue el primero que la reprobó en el dictamen de la Comisión de la Legislatura, y ésta completó el fallo. Su voto, pues, es contra la traslación, y este estado sólo vale por tres de los mayores de la Federación.

Esto lo he traído por contrapuntear la sonaja de la pretendida voluntad general, pues yo no conozco ni respeto otra, que la voluntad legal emitida libremente en este Congreso por los representantes de la Nación. Elegidos nosotros por el pueblo tan inmediatamente como las Legislaturas de los Estados, no tenemos qué sujetarnos a las instrucciones de ellas: somos intérpretes inmediatos no sólo de la voluntad de los Estados, sino de la voluntad general de la Nación entera en quien reside esencialmente la Soberanía en toda plenitud. Y como tal, repruebo el dictamen de la Comisión”.¹⁵³⁴

¹⁵³⁴ *PRIMER CENTENARIO DE LA CONSTITUCION DE 1824*. Obra Conmemorativa. Publicada por la H. Cámara de Senadores, dirigida por el Dr. D. Pedro de Alba y el Profesor D. Nicolás Rangel. Talleres Gráficos Soria. México 1924, p. 379 a 390

ANEXO 3

GOBERNADORES QUE HA TENIDO EL DISTRITO FEDERAL, DESDE LA INSTALACION DEL PRIMER GOBIERNO REPUBLICANO EN MEXICO, EL AÑO DE 1823, HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1928, FECHA EN QUE FUE SUPRIMIDO EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL¹⁵³⁵

NOMBRES	FECHA DE TOMA DE POSESION
General José Morán	11 de octubre de 1823
Melchor Múzquiz	9 de enero de 1824
Manuel Gómez Pedraza	3 de marzo de 1824
General José María Mendivil	25 de noviembre de 1825
Juan Manuel de Elizalde	26 de agosto de 1826
Francisco Molinos del Campo	2 de septiembre de 1826
Juan Manuel de Elizalde (2ª vez)	2 de octubre de 1826
Ignacio Esteva	1º de enero de 1828
José María Tornel	23 de febrero de 1828
José Ignacio Esteva (2ª vez)	3 de diciembre de 1828
Agustín de F. Lebrija	30 de enero de 1830
Miguel Cervantes	20 de febrero de 1830
Francisco Fagoaga	18 de febrero de 1831
Ignacio Martínez	14 de octubre de 1832
José Joaquín de Herrera	9 de enero de 1833
Ignacio Martínez (2ª vez)	17 de abril de 1833
José María Tornel (2ª. Vez)	24 de noviembre de 1833
Ramón Rayón	12 de enero de 1835
José Gómez de la Cortina	13 de octubre de 1835
Manuel Fernández Madrid	15 de octubre de 1836
Francisco García Conde	26 de octubre de 1836
Luis G. Vieyra	9 de marzo de 1837
Agustín Vicente Eguía	30 de diciembre de 1837
José María Icaza	20 de septiembre de 1838
José Fernando de Peredo	30 de diciembre de 1838
Luis G. Vieyra (2ª vez)	8 de enero de 1839
Miguel González Calderón	11 de enero de 1840

¹⁵³⁵ *Atlas general del Distrito Federal geográfico, histórico, comercial, estadístico, agrario, México, Talleres Gráficos, de la Nación, 1930, p. 49-53*

NOMBRES	FECHA DE TOMA DE POSESION
Luis G. Vieyra (3ª vez)	30 de abril 1840
José María Barrera	16 de marzo de 1841
Luis G. Vieyra (5ª vez) (sic)	31 de julio de 1841
Francisco O. de Zárate	19 de septiembre de 1841
Luis G. Vieyra (5ª vez)	9 de octubre de 1841
Valentín Canalizo	10 de marzo de 1843
Manuel Rincón	3 de octubre de 1843
Ignacio Inclán	3 de diciembre de 1843
José Guadalupe Covarrubias	7 de diciembre de 1846
Vicente Romero	4 de enero de 1847
Juan José Baz	13 de enero de 1847
José Ramón Malo	17 de febrero de 1847
Ignacio Trigueros	29 de marzo de 1847
Manuel Reyes Veramendi	8 de septiembre de 1947 (sic)
Francisco Juárez Iriarte	18 de enero de 1848
Juan M. Flores y Terán	6 de marzo de 1848
José Ramón Malo (2ª vez)	5 de noviembre de 1848
Pedro Torrin	14 de mayo de 1849
Pedro María Anaya	10 de julio de 1849
Miguel Azcárate	2 de enero de 1850
Antonio Diez Bonilla	21 de octubre de 1854
Juan José Baz (2ª vez)	5 de enero de 1856
Agustín Alcérreca	4 de octubre de 1857
Miguel Azcárate (2ª vez)	21 de enero de 1858
Rómulo Díaz de la Vega	20 de diciembre de 1859
Francisco G. Casanova	29 de febrero de 1860
Justino Fernández	6 de enero de 1861
Miguel Blanco	9 de febrero de 1861
Juan José Baz (3ª vez)	25 de junio de 1861
Anastasio Parrodi	8 de enero de 1862
Angel Frías	27 de abril de 1862
José María González de Mendoza	24 de mayo de 1862
José S. Aramberri	20 de septiembre de 1862
Manuel Terreros	11 de noviembre de 1862
Ponciano Arriaga	23 de enero de 1863
José María González de Mendoza (2ª vez)	1º de marzo de 1863
Miguel María Azcárate	12 de junio de 1863, y
Manuel García Aguirre	30 de junio de 1863
	4 de noviembre de 1863

NOMBRES**FECHA DE TOMA DE POSESION**

José del Villar Bocanegra (Imperio)	9 de abril de 1866
Manuel Campero	
Mariano Icaza	20 de septiembre de 1866
Tomás O'Horán	30 de septiembre de 1866
Juan José Baz (4ª vez)	14 de agosto de 1867
Francisco H. Vélez	7 de septiembre de 1869
Francisco Paz	27 de enero de 1871
Gabino Bustamante	17 de marzo de 1871
Alfredo Chavero	15 de junio de 1871
José María Castro	19 de septiembre de 1871
Tiburcio Montiel	21 de octubre de 1871
Joaquín A. Pérez	29 de septiembre de 1873
Protasio G. Tagle	22 de noviembre de 1876
Agustín del Río	30 de noviembre de 1876
Juan Crisóstomo Bonilla	7 de febrero de 1877
General Luis C. Curiel	16 de febrero de 1877
General Carlos Pacheco	2 de diciembre de 1880
Ramón Fernández	25 de junio de 1881
Carlos Rivas	5 de mayo de 1884
General José Ceballos	3 de diciembre de 1884
Manuel Domínguez	19 de abril de 1893
Pedro Rincón Gallardo	17 de julio de 1893
Nicolás Islas y Bustamante	3 de agosto de 1896
Licenciado Rafael Rebollar	8 de agosto de 1896
Guillermo de Landa y Escandón	8 de octubre de 1900
Ramón Corral	8 de diciembre de 1900
Guillermo de Landa y Escandón (2ª vez)	3 de enero de 1903
General Samuel García Cuéllar	3 de mayo de 1911
Alberto García Granados	30 de mayo de 1911
Ignacio Rivero	3 de agosto de 1912
Federico González Garza	21 de agosto de 1912
General Cepeda y General Yarza	3 de febrero de 1913
General Samuel García Cuéllar (2ª vez)	24 de febrero de 1913
Ramón Corona	28 de febrero de 1914
Alfredo Robles Domínguez	18 de agosto de 1914
General Heriberto Jara	19 de septiembre de 1914
Juan Gutiérrez R.	22 de noviembre de 1914
Vicente Navarro	26 de noviembre de 1914
	4 de diciembre de 1914

NOMBRES**FECHA DE TOMA DE POSESION**

Manuel Chao	1º de enero de 1915
Vito Alessio Robles	
(el 27 de enero de 1915 quedó el Ayuntamiento de México al frente del Gobierno de Distrito)	

Gildardo Magaña	15 de marzo de 1915
General César López de Lara	3 de agosto de 1915
Coronel Gonzalo G. de la Mata	3 de abril de 1917
(Interino)	3 de junio de 1917
General César López de Lara (2ª vez)	22 de enero de 1918
Alfredo Breceda	28 de agosto de 1918
Arnulfo González	21 de enero de 1919
Alfredo Breceda (2ª vez)	26 de febrero de 1919
Benito Flores	31 de mayo de 1919
Manuel Rueda Magro	

(El día 7 de mayo de 1920 fueron clausuradas todas las oficinas del Gobierno, porqu el Ejecutivo evacuó el Distrito Federal, siendo Presidente de la República el señor Venustiano Carranza)

Manuel Gómez Noriega	8 de mayo de 1920
General Celestino Gasca	7 de julio de 1920
Ramón Ross	25 de octubre de 1923
Abel S. Rodríguez (Interino)	15 de diciembre de 1923
Ramón Ross (2ª vez)	11 de febrero de 1924
General Francisco R. Serrano	21 de junio de 1926
Licenciado Primo Villa Michel	Quedó al frente del gobierno, como Secretario General Encargado de Despacho, desde junio de 1927 hasta 30 de noviembre de 1928.
Licenciado Prino Villa Michel	1º al 31 de diciembre de 1928, con quien terminó el sistema administrativo que rigió al Distrito hasta ese fecha

Esta relación, en parte, está tomada de la que formó el señor M. Díaz Salcedo para el señor licenciado Villa Michel, último Gobernador del Distrito.¹⁵³⁶

¹⁵³⁶ GORTARI RABIELA, Hira (DE) y HERNANDEZ FRANYUTI, Regina (comp.). *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*. Departamento del Distrito Federal. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. 1ª ed. México 1988, p. 213-217

ANEXO 4

RELACION DE TOMA DE POSESION COMO JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.¹⁵³⁷

NOMBRE	FECHA DE TOMA DE POSESION
C. JOSE MANUEL PUIG CASAURANC	1° DE ENERO DE 1929.
C. CRISOFORO IBAÑEZ.	3 DE JULIO DE 1930.
C. LAMBERTO HERNANDEZ HERNANDEZ	8 DE OCTUBRE DE 1930.
C. ENRIQUE ROMERO COURTADE.	16 DE OCTUBRE DE 1931.
C. LORENZO L. HERNANDEZ.	27 DE OCTUBRE DE 1931.
C. VICENTE ESTRADA CAJIGAL.	25 DE ENERO DE 1932.
C. ENRIQUE ROMERO COURTADE.	18 DE AGOSTO DE 1932.
C. MANUEL PADILLA.	26 DE AGOSTO DE 1932.
C. JUAN G. CABRAL.	5 DE SEPTIEMBRE DE 1932.
C. AARON SAENZ.	15 DE DICIEMBRE DE 1932.
C. COSME HINOJOSA.	17 DE JUNIO DE 1935.
C. JOSE SIUROB.	3 DE ENERO DE 1938.
C. RAUL CASTELLANOS.	23 DE ENERO DE 1938.
C. JAVIER ROJO GOMEZ.	1° DE DICIEMBRE DE 1940. 11 DE AGOSTO DE 1945. Desaparece el Departamento del D.F. creándose el Gobierno del D.F. a cuyo frente sigue el Lic. Rojo Gómez, esto duró un año aproximadamente.
C. FERNANDO CASAS ALEMAN.	1° DE DICIEMBRE DE 1946.
C. ERNESTO P. URUCHURTU.	1° DE DICIEMBRE DE 1952.
C. ALFONSO CORONA DEL ROSAL.	21 DE SEPTIEMBRE DE 1966.
C. ALFONSO MARTINEZ DOMINGUEZ.	1° DE DICIEMBRE DE 1970.
C. OCTAVIO SENTIES GOMEZ.	15 DE JUNIO DE 1971.
C. CARLOS HANK GONZALEZ.	1° DE DICIEMBRE DE 1976.
C. RAMON AGUIRRE VELAZQUEZ.	1° DE DICIEMBRE DE 1982.
C. MANUEL CAMACHO SOLIS.	1° DE DICIEMBRE DE 1988.
C. MANUEL AGUILERA GOMEZ..	1° DE DICIEMBRE DE 1993.
C. OSCAR ESPINOSA VILLARREAL.	1° DE DICIEMBRE DE 1994.

¹⁵³⁷ Cronología del Gobierno del Distrito Federal. Comisión de ciencia, Tecnología e Informática. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura.

BIBLIOGRAFIA

1. ABBAGNANO, Nicola. *Diccionario de Filosofía*. Traducción de Alfredo N. Galletti. Fondo de Cultura Económica. 13ª Edición. México, 1996.
2. ABELLAN, Angel Manuel. *Problemas representativos y participativos de los ciudadanos: la democratización de los partidos políticos y la perspectiva electoral*. Universidad de Salamanca, España.
3. Actualidad de Alemania.(La) Imprime VOD, en Alemania, 1996.
4. AGUILAR VILLANUEVA, Luis. *La dinámica de la modernización. La modernización de las ciudades en México*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1ª Edición. México, 1990.
5. ALAMAN, Lucas. *Historia de México*. Volúmenes 1, 5. Editorial Jus, S.A. de C.V., 4ª Edición México.
6. ALBA, Carlos R. y VANACLOCHA, Francisco J. *El Sistema Político Local: un nuevo escenario de gobierno*. Coedición de la Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado. Madrid, España, 1997.
7. ALCARAZ, Ramón. et. al. *La Guerra entre México y los Estados Unidos*. 3ª edición. Editorial Siglo XXI.
8. ALCUDIA GARCIA, José Luis. *Descentralización y Desarrollo Municipal*. Revista Examen. Publicación por la democracia. Partido Revolucionario Institucional. No. 112, febrero de 1999.
9. ALEJANDRO, Ma. de Jesús. *Cronología de la Reforma Política del D.F. (1996)*. Asamblea. Vol. 2, Núm. 15, abril 1996, México.
10. ALEMAN VELASCO, Miguel. *"No siembro para mí" biografía de Adolfo Ruiz Cortínez*. Editorial Diana. 2a. Reimpresión México, 1998.
11. ALONSO, Jorge y SANCHEZ DIAZ Sergio. *Democracia Emergente y Partidos Políticos*. Editorial Casa Chata SEP. México 1990.
12. ALVA MARTINEZ, Ernesto. *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM, México, 1997.

13. ALVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional, Los órganos constitucionales el Estado Autonómico*. Volumen II, Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1993.
14. ALVAREZ ENRIQUEZ, Lucía. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Edición. Editorial Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997.
15. ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. *Cuadernos Constitucionales México. Centroamérica. La Reforma Política de 1996 en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª Edición, México, 1997.
16. ARNAIZ AMIGO, Aurora. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Trillas. 2ª Edición. México, 1990.
17. ARREGUI ZAMORANO, Pilar. *La Audiencia de México según los Visitadores. Siglos XVI y XVII*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C. Estudios Históricos Núm. 9. UNAM. México, 1981.
18. ARTEAGA NAVA, Elisur. *Los Grandes Problemas Jurídicos. Recomendaciones y Propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*. Editorial Porrúa, S.A. 1ª Edición, México, 1995.
19. ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales*. Tomo II. Coordinación de Humanidades de la UNAM, México, 1994.
20. ARZALUZ SOLANO, Socorro. *La Tarea de Gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Las Ciencias Sociales UNAM. Editorial Porrúa. México, 1995.
21. *Atlas general del Distrito Federal geográfico, histórico, comercial, estadístico, agrario*, México, Talleres Gráficos, de la Nación, 1930.
22. AZUELA, Antonio. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Edición. Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997.
23. BANFIELD E.C. y WILSON J.Q. "*City Politics*" (Cambridge Mass). Harvard University press, 1963; y Adrian C.R. y press c. "*Governing Urban America*", McGraw, New York, 1972.
24. BARRAGAN BARRAGAN, José. *Introducción al Federalismo. (La formación de los poderes 1824)*. UNAM. México 1978.

25. BARRAGAN BARRAGAN, José. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824). Tomos VIII, X. Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la federación mexicana. Sesiones del mes de mayo de 1824.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A. Fuentes b) Textos y estudios legislativos Núm. 19. UNAM. México, 1980.
26. BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Conferencia respecto del *Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, en el nacimiento del Estado Mexicano.* 17 de julio de 1998. Hotel Del Prado México D.F.
27. BARRAGAN ROMERO, Modesto. *Historia Constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.* Tomo III. Editorial Miguel Angel Porrúa. LII Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1985.
28. BARRANCO VELA, Rafael. *Creación y Segregación de Municipios.* Monografías Jurídicas. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, 1993.
29. BASAÑEZ, Miguel. *El Pulso de los Sexenios. 20 años de crisis en México.* Editorial Siglo XXI. México, 1990.
30. BASSOLS RICARDEZ, Mario y CORONA MARTINEZ, Rocío. *Entre la sociedad y el gobierno: La ARDF.* Revista "Ciudades" Núm. 13. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 4, enero-marzo de 1992.
31. BECERRA Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. *La Reforma Electoral de 1996, Una Descripción general.* 1ª Edición, Fondo de Cultura Económica. Colección Popular No. 531. México, 1997.
32. BEJAR A. Luisa. *La Reglamentación Parlamentaria una Lectura Politológica.* Asamblea Vol. 2 No. 23. Diciembre 1996.
33. BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE. *Manual de Derecho Constitucional.* Instituto Vasco de Administración Pública. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid, 1996. Traducido por Water de Gruyter & Co. Berlín, 1994. Handbuch Des Verfassungsrechts Der Bundesrepublik Deutschland.
34. BENITEZ ZENTENO, Raúl. *Participación y Democracia en la Ciudad de México.* Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª. Edición. Editorial Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997.
35. BENSON, Nettie Lee. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano.* El Colegio de México. 2ª. Edición. Cámara de Diputados, LI Legislatura. México, 1980.
36. BIANCONI, Susana. *Conurbación Inducida* Revista "Ciudades" Núm. 19. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 5, julio-septiembre de 1997.

37. BIDART CAMPOS, Germán J. *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas. Fondo de Cultura Económica. México, 1996, 1ª Reimpresión.
38. BLAIR, Tony. *La Tercera Vía*. Prólogo de José Borrell. Grupo Santillana de Ediciones S.A. Editorial El País, S.A.. 1998.
39. BOBBIO, Norberto. *Política y Derecho, el Futuro de la Democracia*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1986.
40. BOIX REIG, Vicente. *Régimen Jurídico de la Organización Municipal*. Editorial Trivium, S.A., 1ª Edición, Madrid, España, 1991.
41. BOJORQUEZ, Juan de Dios (Djed Borquez). *Crónica del Constituyente*. 1ª edición Partido Revolucionario Institucional. México 1985. P. 206, 207 y 209.
42. BORDON, Alejandra. Diario "El Reforma". Sección Ciudad y Metrópoli. p. 4B. Martes 19 de enero de 1999.
43. BORJA, Rodrigo. *Derecho Político Y Constitucional*. Fondo de Cultura Económica. México, 1ª Reimpresión, 1992.
44. BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica. 1ª Edición, México, 1997.
45. BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *"Local y global" la gestión de las ciudades en la era de la información*. Editorial Taurus. Primera Edición 1997. Madrid, España.
46. BRINTON, Crane. *Anatomía de la Revolución*. 2ª Edición. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
47. BRISEÑO SENOSIAN, Lilian. *Obra Histórica I. México y sus Revoluciones, I*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Secretaría de Educación Pública. México 1987.
48. BRUFAU PRATS, Jaime. *Teoría Fundamental del derecho*. Editorial Tecnos, S.A. 4ª Edición Impreso en España, 1990.
49. BURDEAU, Georges. *Tratado de Ciencia política*. Editorial UNAM Tercera Edición, México, D.F. 1980.
50. BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. 6ª Edición. México, 1985.
51. BUSTAMANTE LEMUS, Carlos y CASTILLO GARCIA, Moisés. *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM. México, 1997.

52. CALDWELL GAYLON, L. y LAWRENCE, Robert M. *American Government Today. (Teoría y práctica del Gobierno Actual de los Estados Unidos)*. Editorial Diana. México, 1972.
53. CALZADA PADRÓN, Feliciano. *Derecho Constitucional*. Ed. Harla. México, 1990.
54. CAMARGO, Aspásia. *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas. Fondo de Cultura Económica. México, 1996, 1ª Reimpresión.
55. CARDENAS, Enrique. (Compilador). *Historia Económica de México*. Fondo de Cultura Económica. 1ª Edición. México, 1992.
56. CÁRDENAS BARRIOS, René. *Documentos Básicos de la Independencia*. Ediciones del sector Eléctrico. 1ª edición. México 1979.
57. CARDENAS GRACIA, Jaime F. *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 158. UNAM, 1994.
58. CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo XI. Editorial Miguel Angel Porrúa. LII Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1985.
59. CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Historia Constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo XI. Editorial Miguel Angel Porrúa. LII Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1985.
60. CARDOSO, Ciro, (Coord). *México en el Siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social*. Editorial Nueva Imagen. México, 1990.
61. CARMONA LARA, Ma. Del Carmen. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie, año XX, Núm. 60. Septiembre-diciembre 1987. México.
62. CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2ª Edición.
63. CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*". Sigo XXI Editores, S.A. de C.V. 11ª Edición, México, 1993.
64. CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. *Introducción al derecho Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A. Fuentes b). Textos y estudios legislativos. Núm. 25. UNAM. México, 1983.
65. CARRANCO ZUÑIGA, Joel. *El Distrito Federal en el Sistema Jurídico Mexicano*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho. UNAM, 1996.

66. CARRASCO, Pedro. *Estructura político-territorial del Imperio tenochca. La Triple Alianza de Tenochtitlan, Tetzaco y Tlacopan*. El Colegio de México. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
67. CARRASCO, Pedro. "*Historia General de México*". Tomo 1. El Colegio de México. 1ª Reimpresión, México, 1986.
68. CARRASCO, Pedro. *Historia de las Américas*. Fondo de Cultura Económica y el Colegio de México. Fideicomiso. 1ª Edición. México.
69. CARTER, Lief H. *Derecho Constitucional Contemporáneo*. La Suprema Corte y el Arte de la Política Abeedo-Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1985.
70. CASCAJO CASTRO, José Luis y GARCÍA ALVAREZ, Manuel. *Constituciones Extranjeras Contemporáneas*. Editorial Tecnos, Madrid España, tercera edición 1994.
71. CASCAJO CASTRO, José Luis. *Materiales para un estudio de la figura del Jefe del estado en el sistema político español*. Anuario de derecho constitucional parlamentario. Asamblea Regional de Murcia. Universidad de Murcia, España, 1993.
72. CASTELAZO, José R. *Elecciones 1988 ¿Qué pasó?*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Editorial Diana, S.A. México, 1988.
73. *Cities of Tomorrow*. Updated Edition. Peter Hall. Blackwell Publishers, 1996.
74. *Ciudad de México, Planta de tratamiento de aguas residuales Cerro de la estrella*. Folleto editado por el Departamento del Distrito Federal, Secretaría General de Obras, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.
75. CLAVIJERO, Francisco Javier. *Historia Antigua de México*. Colección de Escritores Mexicanos. Tomos I, III. Editorial Porrúa, S.A. 2ª Edición. México, 1958.
76. Control gubernamental. Año IV Núm. 8, Junio 1996. México. *Programa de calidad y excelencia del Departamento del Distrito Federal*.
77. Convocatoria a Periodo de sesiones Extraordinarias. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura. Diario "El Reforma" p. 6A, sábado 9 de enero de 1999.
78. CORDOVA, Arnaldo. *La formación del Poder Político en México*. Editorial Era. México, 1972.
79. CORNELIUS, Wayne A. *La Voz de los Votos: Un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994*. Editorial Miguel Angel Porrúa. 1ª Edición, México, 1995.

80. COSCULLUELA MONTANER, Luis. *"Las Vertientes del Regionalismo"*, Instituto Nacional de Prospectiva. Madrid 1977.
81. COSIO VILLEGAS, Daniel. *Historia Moderna de México. República Restaurada*. Tomo "Vida Interior". Editorial Hermes. 4ª Edición. México, 1988.
82. COSTELOE, Michael P. *La Primera República Federal de México (1824-1835)*. (Un estudio de los partidos políticos en el México Independiente). Fondo de Cultura Económica. México-Madrid-Buenos Aires, Primera Edición en Español, 1975.
83. *Cronología del Gobierno del D.F.* Comisión de Ciencia y Tecnología de la Asamblea de Representantes del D.F. México, 1994. C.D.Rom a consulta.
84. *Cronología del Gobierno del Distrito Federal.* Comisión de Ciencia y Tecnología de la Asamblea de Representantes del D.F. México, 1994.
85. *Crónica de la Reforma Política Federal.* Honorable Cámara de Diputados LV Legislatura, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994.
86. Cuaderno 2 de Audiencias Públicas de Consulta. Renovación Política. Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Gobernación. Talleres Gráficos de la Nación 1986.
87. *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, Debates Legislativos 1857.* Departamento del Distrito Federal. México, 1992.
88. CUELLAR SALINAS, Raúl Sergio. *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.* Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM. México, 1997.
89. CUELLAR VAZQUEZ, Angélica. *Participación y Democracia en la Ciudad de México.* Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Edición, Editorial Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997.
90. CHIAS BECERRIL, Luis. *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.* Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM. México, 1997.
91. DE BUSTAMANTE, Carlos María. *El Nuevo Bernal Díaz del Castillo.* Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Gobierno del Estado de Puebla. México, 1987.
92. DE CARRERA SERRA, Francese. *Leyes Políticas.* Editorial Aranzadi, S.A., Pamplona, España, 1997.

93. DE GIOVANNI, Julio. *La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*. Comentarios de su Estatuto Organizativo. Colección de Iure, Argentina, 1996.
94. DE GORTARI RABIELA, Hira y HERNANDEZ FRANYUTI, Regina (Comp). *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*. Departamento del Distrito Federal. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. 1ª edición. México, 1988.
95. DE LOMNITZ, Larissa A. *Como sobreviven los marginados*. Editorial Siglo XXI, 2ª Edición, México, 1977.
96. DE VEGA GARCIA, Pedro. *Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1994.
97. DE VEGA, Agustín S. *Notas para un estudio del derecho de partidos. Legislación básica, bases, legislación y ejecución*. AA.UU, *El funcionamiento del Estado Autonomico*, M.A.P., Madrid, España 1996.
98. DE VEGA GARCIA, Pedro. *Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1994.
99. DE ZAVALA, Lorenzo. *Obras el Historiador y el Representante Popular. Ensayo Crítico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*. Editorial Porrúa, S.A. 1ª Edición. México 1969.
100. DE LA CUEVA, Mario. *Historia Constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo III Editorial Miguel Angel Porrúa. LII Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1985.
101. DE LA MADRID H., Miguel. *División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingan*. Partido Revolucionario Institucional. Secretaría de Información y Propaganda. México, 1981.
102. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
103. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *Estudios de Derecho Constitucional*. Partido Revolucionario Institucional. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.
104. DE LA PORTILLA, Anselmo. *Historia de la Revolución de México contra la Dictadura del General Santa Anna 1853-1855* facsímil de la Edición Mexicana de 1856. Biblioteca de México. Fundación Miguel Alemán, A.C., Fondo de Cultura Económica. México 1993.

105. DE LA TORRE VILLAR, Ernesto. *El origen del Estado mexicano, La formación del Estado mexicano*. México, Porrúa, 1984,
106. DEL PASO, Fernando. *Noticias del Imperio*. 2ª Edición ilustrada. Editorial Diana, S.A.
107. *Debate de la Constitución de 1857. (El)* Tomo III. Cámara de Diputados LV Legislatura. 1ª Edición. México, 1994.
108. DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. México a través de sus Constituciones. Cámara de Diputados LV Legislatura. Tomos VII, VIII, XI. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.
109. DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*. Sección de obras de Política y Derecho. Fondo de Cultura Económica, 1ª. Edición, México, 1976.
110. DI TELLA, Torcuato S. *Política Nacional y Popular en México 1820-1847*. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
111. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*. Reedición Conmemorativa del 70 Aniversario de la Reunión del Congreso Constituyente de 1916-1917. Tomo II. Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 1987.
112. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Año I. Tomo I. No. 52, Diciembre 26, 1970.
113. DIAZ, Lilia. "*Historia General de México*". Tomo 2. El Colegio de México. 1ª Reimpresión, 1986.
114. DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Historia de la Conquista de Nueva España* Editorial Porrúa 10ª Edición. México, 1974.
115. DIAZ ORTEGA, José Ignacio Félix. *Grandes Ciudades. III Jornadas de Estudios Geográficos Iberoamericanos*. Coordinadora Sylvia Ortega Salazar. UAM, Unidad Azcapotzalco, 1ª Edición, México, 1995.
116. *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. 20ª Edición. Madrid, 1984. Tomo I.
117. DROMI, Roberto. *Ciudad y Municipio*. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1997.
118. DROMUNDO, Baltazar. *La Metrópoli Mexicana*. Premio "Ciudad de México" 1956. Colección Nezahualcóyotl, México, 1957.
119. DROR, Yehezkel. *La capacidad de gobernar*. Informe al Club de Roma. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

120. DUBLAN, Manuel y LOZANO, José Ma. *Legislación Mexicana*.
121. DUCHACEK, D. Ivo. *Mapas del Poder. Política Constitucional Comparada*. Gráficas Hergon, S.L. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1976. Traducido por María José Treviño. Título en Inglés "*Power Maps: Comparative Politics of Constitution*". Abc-Clio. European Bibliographical Center, Oxford-England.
122. DULLES, John W.F. *Ayer en México. Una crónica de la Revolución (1919-1936)*. Fondo de Cultura Económica. 2ª Reimpresión. México, 1985.
123. DURAND PONTE, Víctor Manuel. *Participación y democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Edición, Editorial Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997.
124. DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas Y Derecho Constitucional*. Editorial Ariel. 2ª Reimpresión. México, 1992.
125. ELIASCHEV, José Ricardo. *Rehagan, U.S.A. los años ochenta*. 1ª Edición en español. Folios Editores, S.A. México, 1981.
126. ELIZONDO GASPERIN, Ma. Margarita. *Estudio Teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*. Centro de Capacitación Judicial Electoral, México, 1997.
127. ESQUIVEL, Ma. Teresa y VILLAVICENCIO, B. Judith. *Grandes Ciudades. III Jornadas de Estudios Geográficos Iberoamericanos*. Coordinadora Sylvia Ortega Salazar. UAM, Unidad Azcapotzalco, 1ª Edición, México, 1995.
128. ESQUIVEL OBREGON, Toribio. *Prolegómenos a la historia Constitucional de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C: Estudios históricos. Núm. 11 UNAM. México 1980.
129. Estadísticas de las Elecciones Federales de 1994. I.F.E. México 1994.
130. Estudios Políticos. Nueva Epoca, vol. 7, núm. 3. Julio-septiembre 1988. México.
131. EXAMEN DE DOCUMENTOS. *La organización de los municipios, el modelo francés*. Revista Examen. Partido Revolucionario Institucional. No. 112. Febrero de 1999.
132. FARAH GEBARA, Mauricio. *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM. México, 1997.

133. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Juárez y sus Contemporáneos*. Coordinación de Humanidades. UNAM. México, 1986.
134. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *El Estado Empresario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G. Estudios Doctrinales 75. UNAM, O.
135. FERRER MUÑOZ, Manuel. *La Constitución de Cádiz y su Aplicación en la Nueva España. (Pugna entre antiguo y nuevo régimen en el virreinato, 1810-1821)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C: Estudios Históricos núm. 35. UNAM. México, 1993.
136. FERRER MUÑOZ, Manuel. *La Formación de un Estado Nacional en México. El Imperio y la República Federal: 1821-1835*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C: Estudios Históricos, Núm. 55. UNAM. México, 1995.
137. FERRER MUÑOZ, Manuel y LUNA CARRASCO, Juan Roberto. *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C: Estudios Históricos., Núm. 63 UNAM. México 1996.
138. FIX ZAMUDIO, Héctor. *et. al. Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1978.
139. FIX ZAMUDIO, Héctor y COSSIO DIAZ, José Ramón. *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*. Fondo de cultura Económica. 1ª Edición, México, 1996.
140. FIX ZAMUDIO, Héctor y COSSIO DIAZ, José Ramón. *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*. Fondo de Cultura Económica. 1ª Edición, México, 1996.
141. FLORESCANO, Enrique y MARTINEZ, Rodrigo. *Historia gráfica de México*. Tomo 2. Editorial Patria. México, 1988.
142. FLORESCANO, Enrique y GIL SANCHEZ, Isabel "*Historia General de México*". Tomo 1. El Colegio de México. 1ª Reimpresión, 1986.
143. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 1ª Edición Editorial Porrúa, S.A. México, 1934.
144. FRANK SMITH, James. (Coord.) *Derecho Constitucional Comparado*. México-Estados Unidos. UNAM, Tomo II. México, 1990.
145. FRIEDLAND, R. *Power and crisis in the city*. MacMillan. London, 1995.
146. FUENTES, Carlos. *Tiempo mexicano*. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1980.

147. FUENTES, Carlos. *La Región más Transparente*. Colección Popular. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
148. GALINDO Y VILLA, Jesús. *Historia sumaria de la Ciudad de México*. Editorial Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V., México, 1996.
149. GARCIA MARTINEZ, Bernardo. *Historia de México*. Editorial Everest Mexicana, S.A. España, 1984.
150. GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza Editorial. Madrid 2ª Edición, 1991.
151. GARCIA PERALTA NIETO, Beatriz y GARCIA JIMENEZ, Sara. *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM. México, 1997.
152. GARCIA RAMIREZ, Sergio. *Participación Ciudadana y Control Social*. Editorial Miguel Angel Porrúa, 1ª Edición, México, 1994.
153. GARGAN, John J. *Handbook of local government adminsitration*. Marcel Denker, Inc. New York Basel Hong Kong. United States of América 1997.
154. GIBSON, Charles. *Los Aztecas bajo el Dominio Español. 1519-1810*. Siglo XXI. 4ª edición. México, 1978.
155. GIL DOMINGUEZ, Andrés. *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un recorrido crítico*. Colegio de escribanos de la capital federal. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1ª Edición, Argentina, 1997.
156. GOMEZ MONTORO, Angel J. *El Conflicto entre órganos constitucionales*. Centro de Estudios Constitucionales. Editorial Eurocolor, S.A. Madrid, 1992.
157. GONZALEZ AVELAR, Miguel. *La Constitución de Apatzingan*. 1ª Edición. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
158. GONZALEZ, Luis. *Historia General de México*. Tomo 2. El Colegio de México. 1ª Reimpresión. México, 1986.
159. GONZALEZ OROPEZA, Manuel. *El Federalismo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C. Estudios Históricos. Núm. 53 UNAM. México, 1995.
160. GONZALEZ OROPEZA, Manuel. *El Siglo Diez y Nueve de Francisco Zarco y su Pensamiento Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C: Estudios Históricos. Núm. 37. UNAM. México, 1993.
161. GONZALEZ Y GONZALEZ, Luis. *Todo es historia*. Editorial Cal y Arena. 2ª Edición. México, 1995.

162. GREENSTEIN, F. *Democracia y partidos políticos en Norteamérica*. Editorial Labor, S.A., Barcelona, España, 1974.
163. GUERRA, Francois-Xavier. *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*. Tomo I. Fondo de Cultura Económica. 1ª Reimpresión. México, 1992.
164. GUTIERREZ SALAZAR, Sergio, ELÍAS Y SOLÍS ACERO, Felipe. *Gobierno y Administración del D.F. en México*. Ediciones I.N.A.P. 1ª Edición México, 1985.
165. GUZMAN GALARZA, Mario V. *Documentos Básicos de la Reforma 1854-1875*. Tomos I, IV. Partido Revolucionario Institucional. Federación Editorial Mexicana. México, 1982.
166. HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John, *El federalista*. Traducción de Gustavo R. Velasco, 5ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
167. HUACUJA R., Mario y WOLDENBERG, José. *Estado y lucha política en el México actual*. Ediciones "El Caballito". 3ª Edición, México, 1981.
168. HAURIOU, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Colección Demos Editorial Ariel. 2ª Edición, España, 1980.
169. HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. 7ª Reimpresión. México, 1981.
170. HERNÁNDEZ, Ma. del Pilar. *Estatuto de Gobierno del D.F. Comentado*. D.D.F. y U.N.A.M. 1ª Edición, 1996.
171. HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia. *¿Hacia un nuevo federalismo?* El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
172. HERNANDEZ ENRIQUEZ, Gustavo Abel. y ROJAS TRUJILLO, Armando. *Biografía de un Revolucionario con Historia*. Tomo II. Editorial del Gobierno del Estado de Puebla. México, 1986.
173. HERNANDEZ GAONA, Pedro Emiliano. *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa, México, 1992.
174. HERRERA Y LASSO, Manuel. *Estudios Políticos y Constitucionales*. 1ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.
175. HERRERA Y LASSO, Manuel. *Historia Constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo III Editorial Miguel Angel Porrúa. LII Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México 1985.

176. *HISTORIA PARLAMENTARIA MEXICANA*. Crónicas II febrero-marzo, octubre-Diciembre 1824. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. México 1983.
177. HUERTA PSIHAS, Elías. *Ventana a la Democracia*. Editorial Academia Mexicana de Derecho Electoral. México, 1997.
178. *Imagen de la Gran Ciudad de México*. 1ª. Edición. Enciclopedia de México, S.A. de C.V. México, 1985.
179. IMAS RUIZ, Víctor Julio. *Problemas Emergentes de la zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM. México, 1997.
180. Inter-american Foundation. case studies in grassroots development. farm II: development and fiscal crisis. 901 N. Stuart street 10th. floor Arlington Virginia U.S.A. 1990
181. JARQUIN, Ma. Teresa y HERREJON PEREDO, Carlos. *Breve Historia del Estado de México*. Fondo de Cultura Económica. 1ª Reimpresión. México, 1996.
182. JIMENEZ DE PARGA, Manuel. *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*. Editorial Tecnos. 2a. reimpresión de la sexta edición. España, 1990.
183. KELSEN, H. *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. Editorial Debate, Madrid, España, 1988.
184. KYMLICKA, Will. *Filosofía política contemporánea*. Introducción. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1ª Edición, 1995.
185. KRAUSE, Enrique. *Siglo de Caudillos. Biografía Política de México (1810-1910)*. Tus Quets. Editores. 2ª Reimpresión. México, 1994.
186. KRAUZE, Enrique. *La Presidencia Imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Editorial Tusquets, 1ª edición. México, 1997.
187. KRAUSE. Enrique. *Porfirio Díaz, Místico de la Autoridad*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1987.
188. LA PERGOLA, Antonio. *Los Nuevos Senderos del Federalismo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1994.
189. LABASTIDA, Horacio. Clásicos de la Historia de México. José Ma. Bocanegra. *Memorias para la historia de México independiente 1822-1846*. Instituto Cultural Helénico. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1986.

190. LABASTIDA, Horacio. *Reforma y República Restaurada 1823-1877. Documentos para la Historia de México Independiente.* Banco Internacional. Editorial Miguel Angel Porrúa. 1ª Edición, México, 1987.
191. LAFRAGUA, José María. *Miscelánea de Política.* Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Gobierno del estado de Puebla. México, 1987.
192. LANZ DURET, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano,* 1ª Edición publicada en 1931. Norgis Editores S.A. México D.F. 5ª Edición, 1959.
193. Legislación de Régimen Local. Directores Manuel Alonso Olea y Rafael Calvo Ortega. Editorial Civitas. Biblioteca de Legislación Madrid, España, 1997.
194. LEMOINE, Ernesto. *Insurgencia y República Federal 1808-1824. Documentos para la Historia del México Independiente.* 1ª edición. Editorial Porrúa. México, 1986.
195. LEON PORTILLA, Miguel. et. al. *Enciclopedia Temática de la Delegación Cuauhtémoc.* Tomo I. Comercializadora de Impresiones Selectas, S.A. de C.V. México, 1994.
196. LIRA, Andrés. et. al. *La República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento.* Departamento del Distrito Federal. Organización Editorial Novaro, S.A. México 1974. Volumen VII.
197. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución.* Editorial Ariel. 2ª Edición. Barcelona, España. 1976.
198. LOPEZ CAMARA, Francisco. *La Génesis de la Conciencia Liberal en México.* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México, 1977.
199. LOPEZ CAMARA, Francisco. *La Estructura Económica y Social de México en la Epoca de la Reforma.* 5ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1967.
200. LÓPEZ GUERRA, Luis. *Derecho Constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado.* Volumen II. Edita Tirant lo Blanch. Valencia, España, 1992,
201. LOPEZ MORENO, Javier. *Reformas Constitucionales para la modernización. Una visión de la Modernización de México.* Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
202. LOPEZ MORENO, Javier. *La Reforma Política en México.* Ediciones del Centro de documentación Política, A.C. 1ª Edición, México, 1979.
203. LOPEZ PORTILLO, José. *Dinámica Política de México. I Vector Indio.* Grupo Editorial Planeta. 1ª Edición. México, 1993.

204. LOYA DIAZ, Rafael. *La crisis Obregón-Calles y el estado mexicano*. Editorial Siglo XXI. 3ª Edición. México, 1987.
205. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel. Barcelona, España. 2ª Edición, 1976.
206. LOPEZ GUERRA, Luis. *Derecho Constitucional. Los poderes del estado. La organización territorial del Estado*. Volumen II. Edita Tirant lo Blanch. Valencia, España, 1992.
207. LOPEZ MORENO, Javier, *La Reforma Política en México*. Ediciones del Centro de Documentación Política, A.C., 1ª Edición, México, 1979.
208. LOZANO, José María. *Estudio del Derecho Constitucional Patrio*. Editorial Porrúa, S.A. 4ª Edición.
209. LOZANO A., Rafael, HIJAR M., Martha y LOPEZ C. Blanca E. *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM. México, 1997.
210. LUCERO ANTUNA, Héctor. *Evolución político constitucional de Baja California Sur*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª Edición. México, 1979.
211. LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y Congreso en el Cambio político de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª Edición, México, 1996.
212. MACAULA, George y TREVE, Lyan. *Historia Política de Inglaterra*. Fondo de Cultura Económica. México, 2ª Edición 1984,
213. MACGREGOR BURNS, James. *Gobierno Presidencial*. Editorial Limusa Wiley, S.A. 1ª Edición. México, 1967, p. 382-384.
214. MACUNE, Charles W., *El Estado de México y la Federación Mexicana, 1823-1835*, Traducción de Juio Zapata, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
215. MADISON, James. *Journal of the Federal Convention*. Albert, Scott y Col. Chicago. Reimpresión 1893, p. 68. Citado por Manuel González Oropeza en su libro *El Federalismo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C. Estudios Históricos. Núm. 53 UNAM. México, 1995.
216. MADRAZO, Jorge. *Reflexiones Constitucionales*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.
217. MAINWARING S. y SUGART M.S. *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge Uni.Press, 1997. Introducción. Buenos Aires p. 10,11 y 33. y MOLINELLI N.G. “*Sistemas Electorales*”, en Pinto julio, Introducción a la Ciencia Política, Eudeba, Bs. As., 1997, 2ª Edición.

218. MANZANEDO MATEOS, José Antonio. *Corporaciones Locales y desarrollo Económico*. Editorial Montecorvo. Madrid, España, 1971.
219. MARTINEZ ASSAD, Carlos *¿cuál destino para el DF? Ciudadanos, Partidos y Gobierno por el Control de la Capital*. Editorial Océano de México, S.A. de C.V. 1ª Edición, México, 1996.
220. MARTINEZ ASSAD, Carlos. Prólogo del libro de ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y participación Ciudadana en la ciudad capital*. Editorial Miguel Angel Porrúa. 1ª Edición, México, 1998.
221. MARTINEZ BAEZ, Antonio. *Juicio político en España contra Miguel Ramos Arizpe*. Serie Los Senadores LIII Legislatura. Cámara de Senadores. México 1987.
222. MARTINEZ CHAVARRIA, Sergio. *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM. México, 1997.
223. MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A., 1ª Edición. México, 1983.
224. MASTELLONE, Salvo. *Historia de la Democracia en Europa. De Montesquieu a Kelsen*. Editorial Revista de Derecho Privado. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, España. 1990.
225. MCGOWAN, Gerarld Louis. *El Distrito Federal de dos leguas, como el estado de México perdió su capital*. El Colegio Mexiquense. México, 1991.
226. MEDINA GIOPP, Alejandro. *Política pública social: análisis de un referente específico, Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México 1990.
227. MELGAR ADALID, Mario. *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM, México, 1997.
228. MELGAREJO VIVANCO, José Luis. *La Constitución Federal de 1824*. Editora del Gobierno de Veracruz. México, 1975.
229. MENHENNET, David Y PALMER, John. *El parlamento en perspectiva*. Editorial Trillas. México 1ª Edición, 1968.
230. MERCADO LUNA, Ricardo. *Derecho Constitucional*. Editorial Astrea. Buenos Aires, Argentina, 1980.

231. MERINO, Mauricio. *Gobierno Local, Poder Nacional*. Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México, 1ª Edición, México, 1998.
232. *MÉXICO A TRAVÉS DE LOS SIGLOS*. Editorial Cumbres, S.A. 14ª Edición, México, D.F.
233. MOCTEZUMA, Pedro y ANAYA, Elizabeth. *Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Metrópoli*. Tomo I: Economía y Sociedad en la Metrópoli. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco. México, 1997.
234. MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier (Comp.). *Cuestiones Constitucionales. José María Iglesias*. Coordinación de Humanidades. Dirección General de Publicaciones. UNAM. México, 1996.
235. MOLINA, Iván. *Desarrollo local y nueva regionalización*. Revista Examen. Partido Revolucionario Institucional. No. 112. Febrero de 1999.
236. MOLINA ENRIQUEZ, Andrés. *La Revolución Agraria en México*. Ediciones de la Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana. 1ª Edición. México, 1976.
237. MOLINAR HORCASITAS, Juan y SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo. *Participación y democracia en la ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM, 1ª Edición. editorial Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997.
238. MORA, José María Luis. *México y sus Revoluciones*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1965.
239. MORALES BECERRA, Alejandro. (compilador) *México: una forma republicana de gobierno. La forma de gobierno en los congresos Constituyentes de México*. Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1995.
240. MORAN, Julio Cesar. *Historia Constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo II. Editorial Miguel Angel Porrúa. LII Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1985.
241. MORENO DIAZ, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial PAX México, Librería Carlos Cesarman S.A. México. 2a. Edición, 1973.
242. MORENO TOSCANO, Alejandra. *México, hoy*. Siglo Veintiuno Editores. 6ª Edición. México, 1982.
243. MORENO TOSCANO, Alejandra y GAMBOA DE BUEN, Jorge. *La modernización de las ciudades en México*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1ª Edición, México, 1990.

244. MOYANO PAHISSA, Angela y VELASCO MARQUEZ, Jesús. EUA. *Documentos de su Historia Política I*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México. 1a. edición 1988.
245. *Municipio en el rumbo de la modernidad nacional (El)*. 1ª Edición. editorial Fundación Mexicana Cambio XXI, México, 1992.
246. MUÑOZ, Luis. *Comentarios a las Constituciones Políticas de Iberoamérica*. Ediciones Jurídicas Herrero. México.
247. NIETO, Alejandro. *La nueva organización del desgobierno*. Editorial Ariel, 1ª Edición, Barcelona, España, 1996.
248. NIETO, Alejandro. *Los primeros pasos del estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*. Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España, 1996.
249. NORIEGA, Alonso. *El Pensamiento Conservador y el Conservadurismo Mexicano*. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C. Estudios históricos 3. UNAM. México, 1993.
250. NORIEGA ELIO, Cecilia. *El Constituyente de 1842*. Instituto de Investigaciones Históricas. Serie: Historia Moderna y Contemporánea/19. 1ª. Edición UNAM. México 1986.
251. NORTH, Douglass C. Premio Nobel de Economía 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. 1ª Reimpresión, México, 1995.
252. NOVO, Salvador. Et. Al. *La República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento*. Departamento del Distrito Federal. Organización Editorial Novaro, S.A. México, 1974. Volumen VIII.
253. Nuestra Constitución.- Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Secretaría de Gobernación. México, D.F., 1990, Tomo I.
254. OBREGON ESQUIVEL, Toribio. *Apuntes para la historia del derecho en México*. Tomo I, 2ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1984.
255. OLMEDO, Raúl. *La modernización de las ciudades en México*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1ª. Edición. México, 1990.
256. OÑATE, Santiago. *Historia Constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomos III, IV Editorial Miguel Angel Porrúa. LII Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1985.

257. *Organisation for economic co-operation and development*, Chapter 5, information management policy for integrated planning functions, oecd publications, France 1993
258. ORTEGA LOMELIN, Roberto. *Federalismo y municipio*. Fondo de Cultura Económica. 1ª Edición, México, 1994.
259. ORTIZ DE AYALA, Tadeo. *México Considerado como Nación Independiente y Libre*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Dirección General de Publicaciones, 1ª. Edición, 1996.
260. OSORIO CORRES, Francisco Javier. *Aspectos Jurídicos del Distrito Federal Mexicano*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nueva Serie. Año XXI Núm. 62, mayo-agosto 1988, p. 775. Cita del Libro de Joel Carranco Zúñiga, *El Distrito Federal en el Sistema Jurídico Mexicano*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho, UNAM. México, 1966.
261. OTERO, Mariano. *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana*. 1ª Edición en la Comisión Federal de Electricidad. México, 1979.
262. PAOLI BOLIO, Francisco J. Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Patronato del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Secretaría de Gobernación. México 1987.
263. PAOLI BOLIO, Francisco José. *Participación y Democracia en la ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Edición. Editorial Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997.
264. PARADA VAZQUEZ, José Ramón. *Corporaciones Locales y Desarrollo Económico*. Editorial Montecorvo. Madrid, España, 1971.
265. PEREZ DE LEON, Enrique. Adendum a la 15ª edición. *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1994.
266. PEREZ ROMO, Javier. *El derecho constitucional en la formación del jurista*. AA.UU., El funcionamiento del estado autonómico. M.A.P., Madrid, España, 1996.
267. PEREZ ROYO, Javier. *Desarrollo y evolución del Estado autonómico: el proceso estatuyente y el consenso constitucional*. AA.UU, *El funcionamiento del Estado Autonómico*, M.A.P., Madrid, España 1996.
268. PÉREZ TREMPES, Pablo. *Derecho Constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. Volumen II. Edita Tirant lo Blanch. Valencia, España, 1992.

269. PERLO COHEN, Manuel (Comp.). *La modernización de las ciudades en México*. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. 1ª Edición. México, 1990.
270. PESCHARD, Jaqueline. *La Voz de los Votos: Un análisis Crítico de las Elecciones de 1994*. Editorial Miguel Angel Porrúa. 1ª Edición, México, 1995.
271. PESCHARD, Jacqueline. *Participación y democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Edición. Editorial Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997.
272. PIZARRO SUAREZ, Nicolás. *Historia Constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo IV. Editorial Miguel Angel Porrúa. LII Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1985.
273. POLO BERNAL, Efraín. *Manual de Derecho Constitucional*. Ed. Porrúa. 1ª Edición. México, 1985.
274. Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*. Editorial Fondo de Cultura Económica. Primer Año. Diciembre 1998- diciembre 1989.
275. *Presidentes de México ante la Nación 1821-1984. (Los)* Cámara de Diputados. LII Legislatura. Coord. Enrique Soto Izquierdo. Ediciones Quetzal, Grupo Comunicación, S.A.. Tomos II, III. 2ª Edición. México, 1985.
276. PRIMER CENTENARIO DE LA CONSTITUCION DE 1824. Obra Conmemorativa. Publicada por la H. Cámara de Senadores, dirigida por el Dr. D. Pedro de Alba y el Profesor D. Nicolás Rangel. Talleres Gráficos Soria. México 1924.
277. Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari 1989. Informe Complementario, México, D.F. Noviembre, 1989. Presidencia de la República, p. 479. y Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*. Editorial Fondo de Cultura Económica. Primer año. Diciembre 1988-diciembre 1989.
278. Programa de Investigación Metropolitana. Casa Abierta al Tiempo. UAM Xochimilco. *Actuales formas en torno a la Coordinación Metropolitana*.
279. Programa para el Desarrollo del D.F. 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal.
280. Prontuario de Resultados de las Elecciones de México 1988. Editado por el Instituto Federal Electoral. México, 1988.
281. PUYOL, Rafael. *Grandes Ciudades*. III Jornadas de Estudios Geográficos Iberoamericanos. Coordinadora: Sylvia B. Ortega Salazar. UAM. Unidad Azcapotzalco. 1ª Edición, México, 1995.

282. QUEZADA CATALAN, José Luis. Tesis Políticas Urbanas del D.D.F y Constitución del Movimiento Urbano Popular (1976-1982).
283. QUIROGA, Javier Humberto. Las Constituciones Latinoamericanas. Tomo I, Editorial UNAM.
284. QUIROGA LAVIE, Humberto. *Las Constituciones Latinoamericanas*. Estudio Introductorio. Tomo I. 2ª Edición, UNAM, México, 1994.
285. QUIROGA LAVIE, Humberto. *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires Comentada*. Editorial Rubinzal-Culzoni. Argentina.
286. RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824, (integración y realización)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
287. RABASA, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A: Fuentes, b) Textos y estudios legislativos, núm. 63. UNAM. México, 1994.
288. RABASA, Emilio O. *El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.
289. RABASA, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. 7ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990.
290. RABASA, Emilio O. *El Pensamiento Político y Social del Constituyente de 1916-1917*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A. Fuentes, b) Textos y estudios legislativos. Núm. 94. UNAM.
291. RAMELLA, Pablo A., *Derecho Constitucional*. Editorial Depalma. 3ª Edición. Buenos Aires, Argentina, 1986.
292. RAMIREZ CUELLAR, Héctor citado el libro de Mario Bassols R. y Rocío Corona Martínez. *Entre la sociedad y el gobierno: la ARDF*. Revista "Posición. UGPM, Núm. 6/7, Segunda Epoca, México, 1998.
293. RAMIREZ FONSECA, Francisco. *Manual de Derecho Constitucional*. 4ª edición. Editorial PAC. México 1985.
294. RAMIREZ PEREDO, Cesar y VITE PEREZ, Miguel Angel. Tesina para la Maestría. *La participación política en México y los órganos de colaboración vecinas y ciudadana en el Distrito Federal*. UNAM, Azcapotzalco.
295. *Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. (Las) Presidencia de la República*. Unidad de la Crónica Presidencial. Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

296. Redistribución Electoral Mexicana, (La) 1996. Memoria. I.F.E. México 1997, Tomo I.
297. REBORA TOGNO, Alberto. Marco Jurídico Instrumental. *Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Metrópoli*. Tomo I. Economía y Sociedad en la Metrópoli. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco, México, 1997.
298. REYES HEROLEZ, Jesús. *“El Liberalismo Mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
299. RODRIGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N. *Pandectas hispano-mexicanas*. Tomo III. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A. fuentes. B) Textos y estudios legislativos Núm. 23 UNAM. México 1980.
300. ROJAS MARTINEZ, Rosalba. *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM. México, 1997.
301. ROMERO APIS, José Elías. *Problemas emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de ciencias Sociales, A.C. UNAM. México, 1997.
302. RUBIO LLORENTE, Francisco, DARANAS PELAEZ, Mariano. *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*. Editorial Ariel, S.A., España, 1997.
303. RUBIO LLORENTE, Francisco. *Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales (Doctrina Juris prudencial)*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, España, 1ª edición, 1995.
304. RUIZ MANTECA, Rafael, FERNANDEZ LOPEZ, Javier y HERNANDEZ OLIVENCIA, Antonio Rafael. *Introducción al derecho y Derecho Constitucional*. Editorial Trotta, S.A. Madrid, España, 1994.
305. RUIZ MASSIEU, Armando. *El Gabinete en México, Revisión Histórica y Propuestas de Discusión*. Editorial Océano de México, S.A., 1ª Edición, México, 1996.
306. RUIZ-HUERTA CARBONELL, Alejandro. *Constitución y Legislación Autonómica. Un estudio del bloque de constitucionalidad en el Estado Autonómico Español*. Sociedad Editorial de Formación Jurídica y Económica. España, 1995.
307. SALAS RODRIGUEZ, Gonzalo. *Guadalupe Victoria*. LIII Legislatura. Senado de la República. Serie Los Senadores.
308. SALDIVAR, Américo. *Ideología y Política del Estado Mexicano 1970-1976*. 2ª Edición, Editorial Siglo XXI. México, 1980.

309. SALGADO CORDERO, Enrique. *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM. México, 1997.
310. SALOMON, Noél. *Juárez en la Conciencia Francesa 1861-1867*. Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano. Secretaria de Relaciones Exteriores. Tercera Epoca. México, 1975.
311. SANCHEZ, Andrea, et. al. *La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. 1ª edición. México, 1987.
312. SANCHEZ GONZALEZ, Santiago y MELLADO PRADO, Pilar. *Sistemas Políticos Actuales*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S. A. España 1a. reimpresión 1995.
313. SARTORI, Giovanni. *Homo videns, la sociedad teledirigida*. Editorial Santillana, S.A. Taurus, 1998.
314. SAYEG HELU, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición corregida y aumentada. México, 1991.
315. SAYEG HELU, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1987.
316. SAYEG HELU, Jorge. *Federalismo y Municipalismo Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. LII Legislatura.
317. SAYEG HELU, Jorge. *Introducción a la Historia Constitucional de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1978, 1ª. Edición.
318. SCHLESINGER, Arthur Jr. "*The Imperial Presidency*". Columbia University, press 1973, y Richard F. Fenno "*The President Cabinet*". Cambridge, Harvard University, press 1959.
319. SCHMITT, Carl. *Teoría De La Constitución*. Alianza Editorial S.A. Primera Reimpresión. Madrid, España, 1992.
320. SEARTORI, Giovanni. *Homo Videns, La Sociedad teledirigida*. Editorial Santillana, S.A. Taurus, 1998.
321. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, 7ª Edición. Tomo I.
322. SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa. 11ª Edición. México, 1996.

323. SIERRA BRABATTA, Carlos J. *La Constitución Federal de 1824*. Departamento del Distrito Federal. Colección Conciencia Cívica Nacional Núm. 7, México, 1983.
324. *Siglo de Historia Gráfica en México*. Editorial Gustavo Casasola, S.A. México, 1978.
325. SMITH, Peter H. "Los Laberintos del Poder", Relativo a las Reglas del juego en el reclutamiento de las élites políticas de México.
326. SOBERANES, José Luis. "Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios doctrinales, núm. 161. UNAM. México 1994.
327. SOLIS, Leopoldo. *La Realidad Económica Mexicana, Retrovisión y Perspectivas*. 11ª Edición. Editorial Siglo Veintiuno. México, 1981.
328. SORDO CEDEÑO, Reynaldo. *El Congreso en la Primera República Centralista*. Centro de Estudios Históricos. El Colegio de México.
329. SOUSTELLE, Jacques. *El Universo de los Aztecas*. Fondo de Cultura Económica. 1ª Reimpresión. México, 1983.
330. SQUELLA, Agustín. *El Derecho y la Justicia*. Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía. Editorial Trotta, 1996.
331. TAVERA ALFARO, Xavier. *Francisco Zarco. Textos Políticos*. Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1957.
332. TELLO DE MENESES, Roberto Remes. *Andar en el Siglo XXI, Como hacer un transporte que nos permita disfrutar nuestra Ciudad*. México, 1977.
333. TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*. Ed. Porrúa. México. Decimosexta edición.
334. TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. 20ª edición. México, 1984.
335. "The city in the region", del libro "Cities of tomorrow. Updated edition". De Peter Hall. Editado por Blackwell Publishers. Reedición de 1996, Cambridge, Massachusetts U.S.A.
336. *The ecological city. preserving and restoring urban biodiversity*. Editado en colaboración entre Rutherford H. Platt, Rowan A. Rowntree y Pamela C. Muick. University of Massachusetts Press U.S.A. 1994.
337. THOMAS TORRES, Lorenzo. Revista Quórum 2º Epoca, año V No. 46. Septiembre de 1996.

338. TORNOS MAS, Joaquín *La delimitación constitucional de las competencias. El principio de territorialidad y las competencias. Legislación básica, bases, legislación y ejecución.* AA.UU, *El funcionamiento del Estado Autonomico*, M.A.P., Madrid, España 1996.
339. TORNOS MAS, Joaquín y MACHADO MARTIN, Francisco Javier. *Estatutos de Autonomía y Legislación complementaria.* Editorial Tecnos, S.A. España, 1995.
340. TRIGUEROS, Laura. *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, Serie B; Estudios Comparativos, b) Estudios especiales, núm. 24, 1ª Edición, México, 1990.
341. ULLOA, Berta. *Historia General de México.* Tomo 2. México, 1986.
342. *Urban infrastructure: finance and management*, en su capítulo 5 intitulado *The organisation and management of infrastructure in the public sector*, publicado por la Organisation for economic co-operation and development. París 1991
343. URQUIDI, Víctor. *El Perfil de México en 1980.* 11ª Edición. Vol. 1. Editorial Siglo XXI.
344. VALADES, Diego. *La Constitución Reformada.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1ª Edición, México, 1987.
345. VALADES, Diego. *Constitución Política.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1987. 1ª Edición.
346. VALADES, José C. *Orígenes de la República Mexicana. La Aurora Constitucional.* Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994.
347. VALADEZ, Diego. *Antología. Textos sobre la Independencia y la Libertad.* Partido Revolucionario Institucional. Secretaría de Divulgación Ideológica. México 1987.
348. VAPÑARSKY, César A. *Grandes Ciudades.* III Jornadas de Estudios Geográficos Iberoamericanos. Coord. Sylvia B. Ortega Salazar. UAM. Unidad Azcapotzalco. 1ª Edición, México, 1995.
349. VAZQUEZ, Josefina Zoraida. *Historia General de México.* Tomo 2. El Colegio de México. 1ª Reimpresión. México, 1986.
350. VAZQUEZ, Josefina Zoraida. *Manuel Crescencio Rejón.* Serie los Senadores. LIII Legislatura. Cámara de Senadores. México, 1987.

351. VEGA MEMIJE, Carlos. *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. UNAM. México, 1997.
352. VILLORO, Luis. *El Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia*. Coordinación de Humanidades, UNAM. México, 1981.
353. WEBER, Max. *Conceptos sociológicos fundamentales en economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1964, p. 5-95.
354. WOLDENBERG, José. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Edición. Editorial Demos Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997.
355. WOMACK, John, Jr. *Zapata y la Revolución Mexicana*. Editorial Siglo Veintiuno. 8ª Edición. México, 1977.
356. YOUNG, G.M. *El gobierno y el parlamento de la Gran Bretaña*. Espasa Calpe S.A. impreso en la Gran Bretaña, sin fecha de edición.
357. ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Dúctil, Ley, Derechos Justicia*. Com. De Madrid, Consejo de Educación y Cultura. Editorial Trotta, 1995.
358. ZAGREBELSKY, Gustavo, PORTINARO Pier Paolo y LUTHE Jorg. *Il Futuro Della Costituzionegiulio* Einaudi Editore, Torino Italia 1996.
359. ZARATE , Julio. *Resumen integral de México a través de los siglos*. Compañía General de Ediciones, S.A. México, 1951.
360. ZARCO, Francisco. *El Debate de la Constitución de 1857*. Tomo II. Cámara de Diputados LV Legislatura. 1ª edición. México 1994.
361. ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. 1ª Edición. México, 1998.
362. ZICCARDI, Alicia. *La Tarea de Gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Las ciencias sociales UNAM Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1995.
363. ZICCARDI, Alicia. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1ª Edición. Editorial Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. México, 1997.
364. ZINK, Harold. *Los sistemas contemporáneos de gobierno*. (Versión en español de la obra modern governments. Libreros Mexicanos Unidos, Editorial Limusa-Wiley. México, 1ª edición.

PERIÓDICOS Y REVISTAS

1. Acueducto Perimetral, Dirección General de Construcción Hidráulica. Dirección Técnica. Subdirección de Programación, Unidad Departamental de Diseño Gráfico y Montaje. México, Nov. 1995.
2. Anuario 98. Periódico "El Reforma", lunes 28 de diciembre de 1998.
3. BASSOLS RICARDES, Mario y CORONA MARTINEZ, Rocío. Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social. Revista Ciudades No. 13. Dinámica Urbano-Regional en los 90. Enero-marzo 1992.
4. ARIAS, Patricia. *La antropología urbana ayer y hoy*. Revista Ciudades. Historia Urbana. No. 31 julio-septiembre de 1996. Editorial Red Nacional de Investigación Urbana.
5. R., Mario. "Política urbana y planeación. Apuntes teórico-metodológicos", en POSICION. Revista de crítica y análisis espacial, UGPM, núms. 6/7, segunda época, México, 1988.
6. Berlín, capital de Europa. Diario El País. Domingo 27 de septiembre de 1998.
7. BERTOLOTTI, Fernando. *Un espacio de trabajo político y social revalorizado*. Revista "Ciudades" Núm. 33. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 9, enero-marzo de 1997.
8. BORDON, Alejandra. *Aprueban dictamen de nueva Contaduría*. Denuncia la oposición que será un albazo legislativo. Diario "El Reforma" sección Ciudad y Metrópoli, p. 5B. jueves 14 de enero de 1999.
9. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Dr. Revista de la Escuela de Derecho, año 10 núm. 4, Verano 1986, México.
10. CAMARGO, Jorge y PARAMO, Arturo. "Ciudad y Metrópoli". Diario El Reforma. Miércoles 19 de noviembre de 1997.
11. CARDENAS GRACIA, Jaime, Dr. *La Sociedad manifestó su deseo porque se establezca otro esquema político*. Revista "Ciudad" Núm. 3, I.F.E., Julio de 1997.
12. CEDILLO HERNANDEZ, Miguel Angel. *La Democracia en el Distrito Federal*. Revista de la ENEP Núm. 4. Noviembre de 1989, México.
13. COSÍO SEIFER, Alejandro Revista Examen. Septiembre 1996.

14. COTARELO, Ramón. ¿Por qué lleva la iniciativa el nacionalismo? Diario "El País". España, 22 de enero de 1999.
15. CRUZ RODRIGUEZ, María Soledad. *México D.F.: colonias y política urbana (1920-30)*. Revista "Ciudades" Núm. 13. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 4, enero-marzo de 1993.
16. DEPARTAMENTO DEL D.F. Revista Ciudades No. 9. *Reforma del Estado, Territorio y sociedad*. Enero-marzo de 1991.
17. DUHAU, Emilio, et. al. *La Ciudad de México en los 90*. Revista Ciudades. Poblaciones en transición. No. 12. Octubre-diciembre de 1992. Casa Abierta al Tiempo. UAM.
18. DUHAU, Emilio. NAVARRO, Bernardo, VILLAVICENCIO, Judith y ZICCARDI, Alicia. *La Ciudad de México en los 90*. Secretaría de Desarrollo Social del D.D.F. Revista Ciudades No. 12. Poblaciones en transición. Octubre-diciembre, 1992.
19. ESCOBAR TOLEDO, Saúl. Revista Crisol No. 4. Primavera 1993. "Gobierno, Municipio y Ciudad: El caso de México.
20. FERNANDEZ CHISTLIEB, Federico. *Mirar la Ciudad*. Revista Ciudad No. 31. Julio-septiembre de 1996. Red Nacional de Investigación Urbana.
21. FLORES GUERRERO, Emmanuel. Revista de Administración Pública. *Agua, contaminación, uso y tenencia de la tierra en la zona metropolitana de la ciudad de México*.
22. Gobierno del Distrito Federal. Principales Avances y logros en el Sector Obras y Servicios en 1998. Diario "El Reforma", p. 12ª viernes 8 de enero de 1999.
23. ONZALEZ, Cecilia. Diario "El Reforma", Sección Ciudad y Metrópoli, noviembre 6 de 1998.
24. GONZALEZ, Rafael. *Habrá concejales en sustitución de delegados a partir del 2000*. Diario "El Universal". México 8 de enero de 1999.
25. GONZALEZ GARCIA DE ALBA, Ligia y PANG MOLINA, Leticia. Revista Ciudades No. 19. *Efectos Urbanos de la Reforma Agraria*. Secretaría e Desarrollo Social. Departamento del Distrito Federal. Julio-septiembre, 1993.
26. GONZALEZ GARCIA DE ALBA, Ligia. *Sistemas de ciudades en México* Revista "Ciudades" Núm. 19. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 5, julio-septiembre de 1997.

27. GONZALEZ JAMESON, Lourdes. Procuraduría General de la República. Diario "El Reforma, 20 de enero de 1999.
28. GONZALEZ OROPEZA, Manuel. *La elección en el Distrito Federal: su sentido histórico*. Revista Ciudad No. 2. I.F.E. Junio de 1997.
29. GONZALEZ OROPEZA, Manuel. *D.F. Indefinición Jurídica*. Enfoque suplemento del periódico "Reforma". 14 de febrero de 1999, Ciudad de México.
30. GOYCOOLEA PRADO, Roberto, *¿Por qué conservar la ciudad antigua?* Revista Ciudades. Historia Urbana No. 31. Red Nacional de investigación Urbana. Julio a septiembre de 1996. México,
31. GRAJEDA, Ella y SALAZAR, Claudia. Sección Nuestra Ciudad, Diario "El Universal". Miércoles 16 de diciembre de 1998.
32. GRAJEDA, Ella y RUIZ, Angeles. Diario "el Universal". 8 de enero de 1999.
33. GRAJEDA, Ella. *Creció en 20,103 mdp. La deuda pública neta del DF al cierre del año pasado*. Diario "El Universal, 1ª sección, lunes 15 de febrero de 1999.
34. HOTH, Pedro. *La Ciudad de México ante los retos de la Globalización*. Revista Quórum, 2a Epoca, Año V, No. 46, Septiembre 1996.
35. JIMENEZ M.C., Alejandro. *Cronología 1998. Año de intensidad y agitación política*. Diario "El Universal", Primera Sección, miércoles 30 de diciembre de 1998.
36. KRIEGER, Emilio. Revista Coyuntura No. 39, Agosto 1993. Tema El verdadero Problema del Distrito Federal.
37. LAJOUS, Luz. Revista Examen. Mayo 1992.
38. LAJOUS, Luz. *Una Publicación por la Democracia*. Revista Examen. Editado por el Partido Revolucionario Institucional, México, 1992.
39. LUNA PICHARDO, Marco Antonio. Revista Federalismo y Desarrollo No. 38, marzo-abril de 1993.
40. EDINA URIBE, Hortencia. *Definición de áreas metropolitanas*. Revista "Ciudades" Núm. 18. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 5, abril-junio de 1993.
41. MENDEZ G. DEL VALLE, Ricardo. *Reestructuración industrial y nuevos desequilibrios territoriales*. Revista "Ciudades" Núm. 21. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 6, enero-marzo de 1993.

42. MERCADO, Francisco, ROBLES, Leticia, ALCANTARA, Elizabeth, MORENO, Nora Cristina y RAMOS, Igor. Enfermedad crónica y sector popular urbano. Revista "Ciudades" Núm. 33. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 9, enero-marzo de 1997.
43. MERINO GARCIA, Manuel. Revista Quórum. 2ª Epoca año V No. 46. Septiembre de 1996.
44. NAVA, Telésforo. Departamento del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Social. Revista Ciudades No. 19. *Efectos Urbanos de la Reforma Agraria*. Julio-septiembre 1993.
45. NAVA, Telésforo. *La democracia siempre negada*. Revista "Ciudades" Núm. 30. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 8, abril-junio de 1996.
46. OLMEDO, Raúl Dr. Revista Asamblea Volumen 1 No. 7, agosto 1995 "Nueva Modalidad de Representación en la Capital de México".
47. OLMEDO CARRANZA, Raúl. *Hacia el cuarto orden de gobierno: la comunidad*. Revista Examen. Partido Revolucionario Institucional. No. 112, febrero de 1999.
48. PADILLA, Juan Carlos. Revista Federalismo y Desarrollo No. 38 Marzo-Abril de 1993.
49. PARRA B. Arturo. Periódico "El Nacional". 10 de julio de 1998.
50. Partido Acción Nacional. ¿Qué pretende el PRD con la destitución de la Contadora Mayor de Hacienda de la ALDF? Diario "El Reforma", sección Ciudad y Metrópoli, p. 5B 14 de enero de 1999.
51. PASTRANA, Daniela. Periódico "La Jornada". Sección La Capital. De fecha jueves 17 de septiembre de 1998.
52. PONCE, Manuel. *En la indefinición, el D.F.* Entrevista a Manuel González Oropeza, Presidente del IFE-DF, publicada en la Sección "Nuestra Ciudad" del periódico El Universal el 30 de marzo de 1998.
53. PUGA CISNEROS, Arnulfo. Revista Estudios Políticos. Volumen 7 No. 3 Julio-Septiembre 1988. "Gobierno, Participación Ciudadana y Democracia en el D.F.
54. RELEA, Francesca. *Buenos Aires se sume en tinieblas*. Madrid, Diario El País, lunes 22 de febrero de 1999.
55. REMES TELLO DE MENESES, Roberto. Revista *Andar* en el siglo XXI. *Como hacer un transporte que nos permita disfrutar nuestra ciudad*.

56. Revista Crisol No. 4. Primavera, 1993. *Gobierno, Municipio y Ciudad: El caso de México*. Autor Saúl Escobar Toledo.
57. Revista *El sistema de gobierno del Reino Unido*. Foreign & Commonwealth Office London. Traducido por: Pablo Badía. Madrid, diciembre 1997.
58. Revista Estudios Políticos. Volumen 7 No. 3. Julio-Septiembre 1988. *Gobierno, Participación Ciudadana y Democracia en el D.F.*, autor: Arnulfo Puga Cisneros.
59. Revista Mexicana de Sociología. Año XLIX, Vol. XLIX, Núm. 2 de abril-junio 1987. México.
60. Revista del Primer Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades. Departamento del Distrito Federal. Junio 22-25 1981.
61. RODRIGUEZ KURI, Ariel. *DF: la gestión del agua, un viejo dilema* Revista "Ciudades" Núm. 11. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 3, julio-septiembre de 1991.
62. ROSALES, Mario. *Las asociaciones de Municipios*. Revista Examen. Partido Revolucionario Institucional, No. 112, febrero de 1999.
63. RUBIO, Luis. "¿Transitando a la democracia?" Semanario De Política Y Cultura Etcétera. Núm. 247. 23 octubre 1997 en nexos núm. 235, julio de 1997.
64. RUBIO, Luis. *¿Transitando a la democracia?*. Semanario de Política y Cultura "Etcétera", Núm. 247. 23 de Octubre 1997.
65. SALAZAR, Claudia. Periódico "El Universal" 27 de julio de 1998.
66. SANCHEZ, María de Lourdes. *Asentamientos de alto riesgo físico en el D.F.* Revista "Ciudades" Núm. 33. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 9, enero-marzo de 1997.
67. ZICCARDI, Alicia. *Revista Federalismo y Desarrollo*. Publicación bimestral editada por la Dirección Adjunta de Promoción y Asistencia Técnica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Año 9, Núm. 49. Mayo-junio de 1995.

CONFERENCIAS Y ENTREVISTAS

1. AGUILERA GOMEZ, Manuel. Declaración 19 de noviembre de 1979.
2. EIBENSHUTZ, Roberto. Seminario Internacional sobre Sustentabilidad Urbana y Manejo de la Cuenca Atmosférica de la Zona Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México.
3. ENRIQUEZ MALDONADO, Pablo E. Primer Congreso Internacional Ciudad de México sobre Política y estudios Metropolitanos. 10 a 14 de marzo de 1997. Area 3.
4. PAOLI BOLIO, Francisco J. Primer Congreso Internacional Ciudad de México sobre Política y Estudios Metropolitanos. *Primer Gobierno Democrático de Transición en el D.F.* 10-14. Marzo 1997.
5. ORDOÑEZ BARBA, Gerardo M. y ALEGRIA O., Tito. *Los servicios públicos en la encrucijada* Revista "Ciudades" Núm. 11. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Año 3, julio-septiembre de 1991.

LEYES, CÓDIGOS Y REGLAMENTOS

1. Código Electoral del D.F. Gaceta Oficial del D.F. Organismo de Gobierno del Distrito Federal. Administración Pública del D.F. Novena Epoca. No. 1, México 5 de enero de 1999.
2. CONCHA CANTÚ, Hugo A. *Estatuto de Gobierno Comentado*. D.D.F. y U.N.A.M. 1ª Edición, 1996.
3. Constitución Española 1812. Editorial Lex Nova, S.A. Valladolid, 1997.
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1985.
5. Diarios Oficiales de la Federación de fechas:
 - 31 de diciembre de 1941.
 - 10 de agosto de 1945.
 - 31 de diciembre de 1946.
 - 31 de diciembre de 1971.
 - 16 de diciembre de 1983.
 - 25 de octubre de 1993
 - 26 de julio de 1994.

6. Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.
7. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
8. Ley de Organización Política y Municipal del D.F. Diario Oficial de la Federación. México.- Viernes 27 de Marzo de 1903.
9. Ley de Participación Ciudadana.
10. Reglamento Interior del Consejo Consultivo del D.F. Asamblea Legislativa del D.F. Comisión de Ciencia Tecnología e Informática. INTERNET.

INTERNET

1. CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA. Base de datos políticos de las Américas. Internet.
<http://www.georgetown.edu/latamerpolitical/constitutions/argentina/argen94.html>.
2. I.F.E. INTERNET <http://www.ife.org.mx/wwworge/grafgdf.htm>.
3. INTERNET <http://www.map.es/seat/ca-rrdt/rrdtmad.htm>.
4. INTERNET www.asambleadf.gob.mx.