

EL DISTRITO FEDERAL MEXICANO BREVE HISTORIA CONSTITUCIONAL

Salomón DÍAZ ALFARO

SUMARIO: I. *Introducción.*

II. *Antecedentes del Distrito Federal mexicano.*

III. *Bibliografía.*

I. Introducción

El estudio del Distrito Federal mexicano ofrece un doble interés: primero, porque su historia ha estado asociada a la suerte del federalismo mexicano; segundo, porque desde sus orígenes, el Distrito Federal se identificó con la ciudad de México, cuya historia rebasa el medio milenio. Por eso, la historia del Distrito Federal también se identifica con la historia de la ciudad de México. Esta última, más rica y majestuosa; la primera, apenas surgida en el primer cuarto del siglo de la independencia.

De ahí que las características y la naturaleza del Distrito Federal mexicano no sólo están determinadas por su historia como institución político-constitucional, sino también por lo que ha sido, es y aspira ser, el lugar en donde ese Distrito se ha establecido: la ciudad de México.

¿Acaso se podrían entender los problemas políticos, técnicos, administra-

tivos y constitucionales de nuestro Distrito Federal, desconociendo la historia y los problemas de la Ciudad de México?

Este trabajo no pretende, sin embargo, abordar la historia de la ciudad de México, sino sólo hacer un repaso de la historia constitucional del Distrito Federal y recordar, a propósito del setenta y cinco aniversario de la Constitución de 1917, el debate que se ha dado desde su creación hasta la actualidad.

Los aspectos más importantes que se han discutido sobre el Distrito Federal son los concernientes a su organización política y administrativa; la coexistencia de dos órdenes de gobierno, el federal y el local, en un mismo territorio; la participación de sus ciudadanos en los asuntos de gobierno, y la atención de los servicios públicos.

En el debate de hoy en día, llama la atención el hecho de que los complejos problemas sociales, técnicos y administrativos que tiene frente de sí el gobierno de la ciudad de México, los que exigen formas creativas para organizar la prestación de los servicios públicos, parece que son minimizados por quienes prefieren discutir si los habitantes del Distrito Federal tienen o no los mismos derechos políticos de los habitantes de los estados de la República. Me parece, por lo mismo, que privilegiar el asunto de los derechos políticos de los ciudadanos de esa entidad, es abordar parcialmente sus problemas. Sería interesante saber qué es lo más útil y de mayor importancia para los ciudadanos del Distrito Federal, si elegir a un gobernador y a un presidente municipal, o tener soluciones satisfactorias a problemas como el del transporte, la contaminación ambiental, la basura, el agua, la seguridad pública, la salud, la vivienda, etcétera.

Creo que acotar los problemas actuales del Distrito Federal a determinado aspecto, como sería el referente a los derechos políticos de sus ciudadanos, es caer en una visión reduccionista de tales problemas, que resulta inconveniente en la medida en que extravía el debate racional de los mismos y obstaculiza el arribo a soluciones adecuadas.

En todo caso, lo más importante es lograr que los sistemas de legitimación política del gobierno de esta entidad, faciliten y propicien fórmulas eficaces para solucionar los difíciles problemas de la ciudad de México. Tan pernicioso puede ser un gobierno que en pos de una eficacia técnica y administrativa conculca los derechos políticos de los ciudadanos, como el que pretendiendo "democratizar" el gobierno de una entidad tan compleja como el Distrito Federal, sienta las bases para desquiciar los servicios públicos y somete a la ciudad al caos, a la anarquía y a la ingobernabilidad. Justamente la historia constitucional de nuestro Distrito Federal nos ofrece valiosos elemen-

tos que pueden ayudar a encontrar fórmulas de equilibrio que permitan ensanchar las bases de la legitimación política del gobierno de esta entidad y posibilitar, a la vez, la eficacia de los servicios públicos.

II. Antecedentes del Distrito Federal mexicano

La ciudad de México ha sido, desde los tiempos prehispánicos, el centro político y económico más importante del país. Los aztecas no sólo la fundaron, también le dieron la grandeza que maravilló al conquistador en 1521. Arrasada por Hernán Cortés, la antigua Tenochtitlan habría de transformarse en la capital de la Nueva España. Durante el coloniaje español, la ciudad de México adquirió una nueva dimensión política, cultural y económica que la convirtieron en la Nobilísima Ciudad Metropolitana y Cabeza del Reyno.

La lucha por la independencia cambió el destino político del país y el de la ciudad de México. Rotos los vínculos con España, los mexicanos asumieron el reto de organizar al naciente Estado bajo un sistema que garantizara las libertades de los hombres y la independencia de las antiguas provincias mexicanas.

En los *Lineamientos constitucionales* de Rayón se reconocía la organización provincial que había establecido el gobierno español, al darle a las provincias la facultad de nombrar a los cinco miembros que integrarían el Supremo Congreso Nacional Americano, en quien se confiaría el ejercicio de la soberanía. A pesar de que se disponía que ésta dimanaba del pueblo, se depositaba en la persona de Fernando VII,¹ lo que encubría la independencia por la que se luchaba. Es cierto que los *Lineamientos constitucionales* de Rayón no tuvieron ningún efecto práctico y que, incluso, él mismo cambió de opinión sobre su contenido; no obstante, es un antecedente histórico que intentó apuntar las bases de la Constitución de la nueva nación mexicana.

La idea de la organización provincial que reconocía el documento de Rayón, fue recogida en los 23 puntos de los *Sentimientos de la Nación* expedidos por Morelos en septiembre de 1813, al otorgarles a las provincias el derecho de elegir a sus vocales para integrar el nuevo gobierno.²

La Constitución de Apatzingán de 1814 estableció la conformación territorial de la "América mexicana", al señalar las 17 provincias, entre las que se

1 Puntos 5o. y 7o. de los *Elementos constitucionales* de Rayón de 1811.

2 Punto 5o. de los *Sentimientos de la Nación* del 14 de septiembre de 1813.

encontraba la de México, que la integrarían. Estas provincias no podrían “separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte”,³ pues era necesario mantener su unión y apoyo en la lucha que en esos momentos se libraba.

En lo que concierne a la forma de gobierno, la Constitución de Apatzingán diseñó un Estado unitario inspirado en la teoría de Montesquieu. Serían tres las “Supremas Autoridades”: el Supremo Congreso mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.⁴

Fue en este texto constitucional en donde por primera vez en nuestro país se dispuso que los tres poderes nacionales, aun cuando se trataba de un sistema unitario, deberían “residir en un mismo lugar”, el cual sería determinado por el Congreso, “previo informe del supremo Gobierno; y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo Congreso.”⁵ Nada se decía en esta Constitución sobre las características que debería tener el lugar de residencia de los Supremos Poderes ni si su régimen debería ser distinto al de las provincias.

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica, aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su actuación normal. Poco más de un año después de promulgada la Constitución, en noviembre de 15, Morelos fue capturado por salvar al Congreso; al mes siguiente el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán a los restos de los tres poderes.⁶

1. *Constitución de 1824*

Declarada la independencia y establecido el gobierno imperial de Iturbide, quien hizo desaparecer las diputaciones provinciales previstas en la Constitución de Cádiz y en los documentos constitucionales emitidos durante la guerra de independencia, las provincias manifestaron su desacuerdo con el gobierno central y exigieron su autonomía. Este movimiento fue encabezado por la provincia de Guadalajara, llamada Nueva Galicia, la cual se erigió en Estado Libre de Jalisco el 16 de junio de 1823. A Guadalajara le siguieron Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, cuyas diputaciones provinciales asumieron el gobierno local con independencia del Gobierno Central de México.

3 Artículos 42 y 43 de la Constitución de Apatzingán de 1814.

4 Artículo 44 de la Constitución de Apatzingán de 1814.

5 Artículo 45 de la Constitución de Apatzingán de 1814.

6 Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1976*, p .29.

En un intento de contener la desmembración, disipando la desconfianza de las provincias acerca de sus intenciones, el Congreso de México emitió el 12 de junio lo que se conoce por el “Voto del Congreso”, en virtud del cual[...] se declaraba por el sistema federal.⁷

Este intento de las provincias mexicanas y su erección en “estados”, influyó para que en la Constitución de 1824 se adoptara el sistema federal.

El artículo 5o. de esa Constitución facultó al Congreso, en sus fracciones XXVIII y XXIX, para “Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado”; así como “variar esta residencia cuando lo juzgue necesario”. En esta disposición se creaba, formalmente, el Distrito Federal.

Los constituyentes de 1824 discutieron apasionadamente sobre el lugar que sería más conveniente para establecer el Distrito Federal. Los debates que con motivo del dictamen que se presentó el 22 y 23 de julio de 1824, el cual proponía que el Distrito estuviese en Querétaro, se dividieron en dos posiciones: la que defendía el dictamen, y la que se pronunciaba por que el Distrito Federal quedase en la ciudad de México.⁸

En defensa de Querétaro, se hacía valer su ubicación geográfica; su población suficiente; su clima benigno y su infraestructura para recibir las oficinas de los poderes federales. La corriente que defendía a la ciudad de México tuvo en fray Servando Teresa de Mier a uno de sus más entusiastas expositores, quien resaltó su gran belleza y el hecho de que la ciudad era el centro político, económico y cultural más importante de la nación, así como la ubicación militar privilegiada que tenía, pues facilitaba su defensa en caso de ser atacada. También defendieron a la ciudad de México Lucas Alamán, Pablo de la Llave, y Francisco de Arrillaga, a la sazón ministros de Relaciones Exteriores, de Justicia y de Hacienda, respectivamente, quienes hicieron notar los altos costos que significaría el traslado de los poderes federales a Querétaro y la imposibilidad de sufragarlos. De no ser la ciudad de México la sede de los poderes, alegaban sus defensores, quedaría expuesta a una gran inseguridad ante cualquier revuelta o ataque militar; adicionalmente, Querétaro no contaba, contrariamente a lo que sostenía el dictamen, con las instalaciones suficientes para albergar a las oficinas y al personal que laborara en los tres poderes de la Unión.

Valentín Gómez Farías se pronunció en favor de Querétaro y planteó,

7 *Idem*, p. 147.

8 *Cfr.* Lira, Andrés, “La creación del Distrito Federal”, *La República federal mexicana. Gestación y nacimiento*, pp. 107 y ss.

además, los conflictos que podría suscitar la coexistencia de dos poderes, el federal y el local; por lo que, decía, de ubicarse el Distrito en Querétaro, este estado debería renunciar a la soberanía que ya había conquistado. La diputación del Estado de México también se opuso a la ciudad de México, en virtud de que ésta se encontraba en su territorio, y de resolverse que en ella se estableciera el Distrito Federal, significaría dotarlo de cierto territorio que sería tomado de dicha entidad.

Con los elementos que proporcionó el debate del dictamen inicial, se presentó, el 29 de octubre de 1824, un segundo dictamen en el que se proponía a la ciudad de México como sede de los poderes federales. En esta ocasión, además de reiterarse los argumentos expuestos, se mencionó, por parte de quienes se opusieron a la nueva propuesta, la inconveniencia de quitarle a la ciudad de México, ya como sede del Distrito Federal, la posibilidad de gobernarse a sí misma, pues sobre ella ejercerían su potestad dichos poderes, lo que implicaría el menoscabo de los derechos políticos de sus habitantes. Por ello, parecía necesario que el dictamen señalara en qué situación quedarían esos derechos y nada decía al respecto. Esto resulta explicable toda vez que lo más urgente en esos momentos era definir la sede del Distrito Federal, posponiéndose lo concerniente a su organización política y administrativa. Finalmente, por una mayoría de 49 votos en favor y 32 en contra, se aprobó que la ciudad de México fuese la sede de los poderes federales.

Es importante destacar que a pesar de que el Distrito Federal se creó formalmente en el artículo 50, fracción XXVIII, de la Constitución de 1824, en su artículo 5o. no se hizo mención al Distrito Federal como parte de la Federación.

El 18 de noviembre de 1824, el Congreso Constituyente dictó el decreto por el cual creó el Distrito Federal, de acuerdo, entre otras, a las siguientes bases de organización: estaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad de México y con un radio de dos leguas; el gobierno político y económico del Distrito quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno federal, previéndose que en las elecciones de ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal seguirían observándose las leyes vigentes, en lo que resultaran aplicables.

La coexistencia del gobierno federal y municipal que establecía este decreto, planteaba, para el futuro, uno de los aspectos más controvertidos en la organización política del Distrito Federal. Esta dualidad dio lugar —como veremos después— a múltiples conflictos que propiciaron, en 1928, la desaparición de los ayuntamientos en esa entidad.

Como es sabido, el sistema federal, y con él el Distrito Federal, fue suprimido

por las Leyes Constitucionales centralistas de 1836, iniciándose una etapa de zozobra para el federalismo mexicano, que habría de ser restablecido con el Acta de Reformas de 1847 y consolidado con la Constitución de 1857.

2. *Constitución de 1857*

El sistema federal restablecido en 1847 duró hasta 1853, año en el cual Santa Anna asumió la dictadura e instauró, nuevamente, el centralismo, ampliando considerablemente, en 1854, lo que en ese entonces se llamó el “Distrito de la Ciudad de México”.

A pesar de la decisión del Constituyente de 1824 para establecer el Distrito Federal en la ciudad de México, en la Asamblea Constituyente de 1856-1857 nuevamente se produjeron encendidos debates en torno a la sede de los poderes, ofreciendo nuevos elementos para comprender mejor esta institución federal.

El debate surgió a propósito de tres artículos del Proyecto de Constitución: el 49, que incluía entre los estados de la Federación al del Valle de México, el cual no existía; el 50, que aludía a la extensión de los estados de la Federación y mencionaba que la del Estado de México estaría sujeta a la “alteración que resulta por la formación del Estado del Valle”, y el 64, fracción XVIII, que facultaba al Congreso “para designar un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario”.

De acuerdo con el proyecto de Constitución, la erección del Estado del Valle de México debía producirse una vez que se decidiera el cambio de residencia de los poderes federales, de ahí que era necesario discutir la sede del Distrito Federal.

Al igual que en 1824, pero esta vez con mayor vehemencia, los constituyentes de 1857 se dividieron también en dos posturas: los que querían que la ciudad de México continuase como sede de los poderes federales, y quienes los querían en Querétaro o en otro lugar. Además del espinoso tema de la residencia, surgió el controvertido asunto de los derechos políticos del Distrito Federal y el de la coexistencia de dos autoridades, la federal y la local, en el territorio del Distrito.

Entre quienes defendieron a la ciudad de México de los ataques que le enderezaron quienes proponían que la sede de los poderes fuera Querétaro, se encontraban Mata, Zarco, Guillermo Prieto e Ignacio Ramírez.

Los argumentos en contra de que la ciudad de México siguiera siendo la sede de los poderes de la Unión, fueron expresados por el constituyente Espiridión Moreno, diputado constituyente por Jalisco, quien fue uno de sus más enconados impugnadores. En sesión del 12 de diciembre de 1856, Moreno acusó a esta

ciudad de corrupta, ya que —sostenía— ella encerraba a “la mayoría de los retrógradas y a los que suspiran por los tiempos de Felipe II”. “En esta Ciudad —continuaba diciendo— se convino la paz con los Estados Unidos y aquí se han firmado todo género de iniquidades. Conviene, pues, que el gobierno abandone esta atmósfera corrompida, que salga a mudar temperamento y a respirar aires puros”.⁹ Con el afán de que los poderes federales cambiasen de residencia, el diputado Moreno llegó a proponer, en caso de que no se aceptara a Querétaro, a la ciudad de Aguascalientes.

Don Guillermo Prieto, diputado por Puebla, fue uno de los defensores más entusiastas de la ciudad de México, y refiriéndose a las manifestaciones de Moreno señaló:

En nombre de esta Ciudad y en nombre de la República entera, es menester señalar que México no es la Roma condenada por Catón, que en México existen el trabajo, la industria, el patriotismo, las virtudes cívicas, las buenas costumbres, la más estricta moralidad y, pese a quien pese, una ilustración superior a la del resto de la República.¹⁰

Quienes se oponían al cambio de residencia, nuevamente adujeron los inconvenientes de trasladar los poderes a Querétaro por el costo tan elevado que ello significaba y por la insuficiente infraestructura que en esa época tenía.

Por lo que concierne a la coexistencia de los poderes federales y locales, el constituyente León Guzmán, diputado por el Estado de México, advirtió el riesgo que significaba esta coexistencia, “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”.¹¹

A este temor respondió don Ignacio Ramírez, diputado por Sinaloa, quien dijo: “Se habla mucho de conflictos entre los poderes locales y los generales; pero éstos no son más que vanos fantasmas. Si se comprende bien cuáles son las funciones de uno y otro poder, se verá que es imposible que se choquen”.¹²

Como puede observarse del alegato de Ramírez, el planteamiento de la coexistencia de poderes en el Distrito Federal sólo se vio desde la perspectiva de las facultades del gobierno federal y del local, sin considerar que dentro de éste hay un tercer nivel, el municipal, el cual había prevalecido desde 1824, y que agrega un elemento que sí dificulta un equilibrado ejercicio del gobierno en un

9 Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, pp. 813 y 814.

10 *Idem*, pp. 818 y 819.

11 *Idem*, p. 812.

12 *Idem*, p. 813.

Distrito Federal, mayormente si se trata de un distrito con una población que desde esa época era ya numerosa (300 mil habitantes). Si bien en 1856 fueron válidos los argumentos de Ignacio Ramírez, posteriormente se demostró que los conflictos entre autoridades municipales y federales fueron uno de los principales motivos de la reforma de 1928.

Al plantearse la posibilidad de que el Distrito Federal contara con un gobierno propio, que se encargara de las cuestiones estrictamente locales, es imprescindible conocer el sentir del Constituyente de 1856-1857 en voz de los diputados Ignacio Ramírez, José María Mata, Isidoro Olvera, Francisco de Paula y Castillo Velasco.

Al presentar la Comisión de Constitución el dictamen en el que se proponía darle facultades al Congreso para “arreglar el régimen interior del Distrito y territorios en lo político y en lo judicial, reservándose al pueblo la organización municipal”, hubo gran protesta de Castillo Velasco y de Guillermo Prieto. Fue entonces cuando Ignacio Ramírez señaló:

[...] el dictamen, si en la apariencia concede algo al Distrito, en realidad lo que hace es consumir el despojo de todos sus derechos, privándolo de elegir gobernador y una asamblea que intervenga en su régimen interior y arrebátandole sus rentas particulares para que se pierdan en el erario federal y se inviertan en gastos que corresponden a todos los Estados. El Distrito quedará con dobles cargas y sin recursos para su administración interior.¹³

Ante lo expresado por Ramírez, Mata sostuvo que:

La organización municipal en manos del pueblo basta para asegurar la libertad local y la buena administración de las rentas particulares. Como el arreglo del régimen interior del Distrito queda encomendado al Congreso Constitucional no hay aun razón para declamar contra él, cuando sobran motivos para esperar que sea democrático y arreglado a los principios de la Constitución [...] No hay tampoco motivo para hablar de despojo ni hacer cargo a los Estados que tienen la pretensión de ser tutores del Distrito [...] La comisión ha querido asegurar al Distrito la libertad municipal, ya que el Congreso ha creído imposible que existan a la vez en un mismo punto los poderes de la Unión y los de un Estado.¹⁴

En contra del dictamen, el diputado por el Distrito Federal, Francisco de Paula Cendejas, rechazó que el Distrito Federal estuviese bajo la tutela del

¹³ *Idem*, pp. 923 y 924.

¹⁴ *Idem*, p. 924.

Congreso General, sugiriendo “una organización política similar a la de un estado”.¹⁵

Nuevamente Mata, en defensa del dictamen sostuvo que “[...]no es absurdo ni repugnante que el Congreso de la Unión legisle para esta localidad —el Distrito—, si se reflexiona que legisla también para los Estados [...]”.¹⁶

Al final, el propio Mata propuso un nuevo artículo en el sentido de que el Congreso de la Unión arreglara el régimen interior del Distrito y territorios, bajo la base de que el pueblo eligiera sus autoridades políticas y municipales. La Comisión aceptó este nuevo artículo para agregarlo entre las facultades del Congreso.

El constituyente Castillo Velasco, diputado por el Distrito Federal, hizo una defensa elocuente de los derechos políticos de los habitantes del Distrito y se pronunció por que no se dejara a futuros congresos la democratización de esa entidad, y fuera el propio Congreso Constituyente el que le diera una organización democrática.

Como se desprende del debate del Constituyente de 1856-1857, quienes pugnaron por darle a los habitantes del Distrito Federal los mismos derechos políticos que tienen los de los estados de la República, veían al Distrito tan sólo como el lugar físico en donde debían residir los poderes federales y no el espacio político en donde éstos debían ejercer su soberanía. En cambio, quienes impulsaron la idea de que en el Distrito Federal se dieran modalidades en su régimen político, veían a éste como el lugar en donde debían ejercer su imperio los poderes nacionales, restándole poderes a las autoridades locales.

El régimen que el Constituyente proponía para que en el Distrito Federal coexistieran el gobierno federal y el local, era explicable en tanto que se había implantado en México un sistema federal y un Distrito Federal que tenían características diferentes en relación con las de otros sistemas. Además, al tener en sus manos la responsabilidad de reimplantar el sistema federal, el Constituyente tuvo el enorme reto de “redefinir” nuestro Distrito Federal, impulsando en él un esquema municipal similar al de los estados de la Federación.

Como resultado de los debates sobre los artículos relacionados con el Distrito Federal, el texto final de la Constitución quedó, en sus artículos relativos, como sigue: en el artículo 43 se mencionaba como parte integrante de la Federación al Estado del Valle de México, aunque su erección, de acuerdo con el artículo 46, se produciría “cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar”. En

¹⁵ *Idem*, p. 924.

¹⁶ *Idem*, p. 924.

el artículo 72, fracción V, se facultó al Congreso para cambiar la residencia de los poderes federales, y en la fracción VI, “para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.

3. *Constitución de 1917*

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, el Distrito Federal experimentó dos modificaciones importantes en su organización territorial y demarcación política. Una de ellas se refiere a la reducción territorial que sufrió por virtud del decreto del 6 de mayo de 1861; la otra modificación, por el contrario, amplió sus límites por disposición de los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión, que ratifican los convenios sobre límites celebrados con los estados de Morelos y México, respectivamente, estableciendo 22 municipalidades, organizadas, a su vez, en distritos.

En el proyecto de Constitución que Carranza presentó a la Asamblea Constituyente de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916, proponía los siguientes artículos relacionados con el Distrito Federal:

1o. En el artículo 43 se incluía al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, sin hacer ninguna alusión al Estado del Valle de México;

2o. En el artículo 44 se reconocían los límites que hasta entonces tenía señalados el Distrito Federal (decretos de 1898), pero proponía, además, una importante ampliación territorial, al agregar al Distrito Federal los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, 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”;

3o. En el artículo 45 se preveía la modificación de los límites del Estado de México, habida cuenta de que algunos distritos que le pertenecían se agregaban al Distrito Federal;

4o. Se facultaba al Congreso, en el artículo 73, fracción V, “para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación”, y en la fracción VI de ese mismo artículo, para legislar en el Distrito Federal y territorios de acuerdo con las siguientes bases:

a) Se reconocía al municipio como base de la organización del Distrito y de los territorios;

b) Cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento de elección

popular directa, exceptuando al de la ciudad de México, el cual estaría a cargo de los comisionados que determinara la ley;

c) El Distrito y los territorios estarían a cargo de un gobernador que dependería directamente del presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente (artículo 89, fracción II, del proyecto);

d) Los magistrados y jueces de primera instancia serían nombrados por el Congreso, y

e) El Ministerio Público estaría a cargo de un procurador general quien sería nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

Del proyecto de Carranza se desprendía que el lugar de residencia de los poderes federales ya no debía ser objeto de discusión, confirmándose, en consecuencia, a la ciudad de México como sede de esos poderes. Por eso, resulta explicable que en el proyecto de Constitución nada se dijera acerca de la sede del Distrito Federal y sólo se aludiera a la facultad del Congreso para cambiarla.

Por lo que concierne a la propuesta de Carranza para ampliar la extensión territorial del Distrito Federal, resulta por demás interesante cómo el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista concibió al Distrito con una extensión tal que comprendiera toda la amplitud geográfica del Valle de México, de tal manera que siendo éste una sola unidad, también lo fuera en el ámbito geopolítico, debiendo, consecuentemente, eliminar divisiones con otras entidades federativas.

Desde luego, la propuesta de Carranza significaba un ajuste al territorio del Estado de México, pues los distritos que proponía agregar al Distrito Federal pertenecían a ese Estado. Sin embargo, la Comisión de Constitución dejó al Congreso General la posibilidad de ampliar dicho territorio para el caso en que el Distrito Federal se convirtiera en el Estado del Valle de México.

La propuesta de Carranza en torno al régimen de la ciudad de México consistía en que su ayuntamiento no se eligiera popular y directamente, sino que se integrara con los comisionados que determinara la ley, provocando una fuerte oposición de un grupo de constituyentes, entre quienes se encontraban Heriberto Jara, Martínez Escobar y Espinoza.

Jara, quien formó parte de la Comisión que aprobó el dictamen que acogía la propuesta de Carranza, presentó su voto particular en contra por no advertir “razón fundamental para substraer a la municipalidad de México del régimen establecido para las demás municipalidades de la República”.¹⁷

¹⁷ *Congreso Constituyente 1916-1917. Diario de Debates*, t. II, pp 364 y 365.

El hecho de que ordinariamente los poderes federales hayan residido en la ciudad de México, decía Jara, no era razón suficiente para conculcarle sus derechos políticos en lo que a su régimen municipal se refiere. Si la coexistencia de dos órdenes de gobierno es la razón para excepcionar este régimen, entonces habría que concluir, sostenía Jara, que en las capitales de los Estados “tendría que desaparecer el Ayuntamiento de la Ciudad o formarse, no por elección popular, sino por designación del Jefe del Ejecutivo del Estado, lo que constituiría una excepción injusta”.¹⁸

Jara sostenía que sólo se podrían producir conflictos entre los poderes municipales y los federales, si hubiera alguna intransigencia de los primeros y una tendencia marcada de los segundos por invadir las funciones municipales. Por todo ello —continuaba Jara— no es justo ni razonable que a la ciudad más populosa de la República se le prive de tener un ayuntamiento propio.

Aludiendo a una de las funciones más delicadas que podían propiciar conflictos entre los poderes generales y los locales, Jara sugería que la policía estuviese a cargo del gobernador del Distrito Federal y no del municipio de la ciudad de México.

Una de las razones que se esgrimieron para exceptuar el régimen municipal en la ciudad de México, fue la concerniente a la imposibilidad que tendría su ayuntamiento para sostenerse económicamente, a lo cual Jara señaló que si éste “percibe todas las contribuciones que le corresponde, es indudable que podrá cubrir con holgura todas sus necesidades y hasta tendrá superávit”.¹⁹

En resumen, Jara se pronunciaba por que el municipio de la ciudad de México tuviese todas las prerrogativas que los del resto de la República, liberándose de “la acción directa del gobernador del Distrito”.²⁰

Martínez de Escobar también se sumó al voto de Jara, al sostener que si en los estados era posible la coexistencia del poder estatal y el municipal, también lo sería en el Distrito Federal tratándose de los poderes federales y municipales. Alegaba que si bien Porfirio Díaz restringió facultades a los municipios, no los suprimió, por lo que la revolución constitucionalista debía crear un Ayuntamiento distinto, libre de toda atadura. Argumentos similares fueron expuestos por el diputado Espinoza, quien también defendió la autonomía municipal del Distrito Federal.

En defensa del dictamen habló el diputado Machorro y Narváez, quien

18 *Ibidem.*

19 *Ibidem.*

20 *Ibidem.*

sostuvo que la nueva organización del municipio libre que proponía el proyecto de Carranza, haría incompatible la existencia de los ayuntamientos y de los poderes federales en una misma población y demarcación territorial, pues teniendo aquéllos tantas facultades, podría darse el caso hasta que sometieran a estos últimos, lo cual resultaría denigrante e insostenible. Sobre todo, hizo notar el riesgo en que podría incurrir el Ejecutivo si los municipios le ponían una serie de trabas por la fuerza que tuvieran en sus respectivas jurisdicciones, haciendo mención de los antecedentes que ya existían de los conflictos entre los poderes federales y el ayuntamiento de la ciudad de México.

Palavicini también se pronunció en favor del dictamen e hizo notar la incompatibilidad de dos regímenes de gobierno en una entidad federal como lo es el Distrito. En efecto, es a los representantes de la República, decía Palavicini, a quienes toca exclusivamente controlar los intereses de la ciudad de México donde residen los poderes federales, y a éstos les toca designar autoridades para que representen su poder y para que no dependan de una autoridad municipal. Por lo que concierne al sostenimiento económico de la ciudad de México, Palavicini señalaba que ésta no era autónoma, que vivía de los recursos de la Federación, por lo que las rentas de los municipios no bastarían para sostener los servicios de la ciudad; por ello, los municipios no deben disponer de los fondos de la nación, pues toca al Ejecutivo hacerlo por acuerdo del Congreso. Insistió en los “desacuerdos” que se producirían si el municipio de la ciudad de México fuese igual que el de los demás estados.²¹

A la luz de este debate, podemos señalar que las dos concepciones que se discutieron en el Constituyente de 1856-1857 sobre el Distrito Federal, persistían en lo fundamental. El punto central era, otra vez, preservar los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal y salvaguardar la naturaleza de una entidad federal que necesariamente debía ser distinta a la de cualquier otro estado de la República.

De los alegatos del Constituyente quedaba claro que no era suficiente considerar sólo la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal, ni la necesaria conveniencia de otorgar derechos políticos a sus habitantes: era importante también estimar la historia de la ciudad de México, la tradición municipal que ésta había tenido, así como su realidad demográfica y territorial. El Constituyente fue receptivo a todas estas circunstancias, por lo que finalmente aprobó el siguiente texto constitucional:

21 *Ibidem*, pp. 397 y ss.

Por lo que se refiere al artículo 43, incluyó, como lo propuso el proyecto, al Distrito Federal como parte integrante de la Federación; en el artículo 44, se desechó la propuesta de Carranza para agrandar el territorio del Distrito Federal, a cambio de lo cual se previó la posible erección del Estado del Valle, disponiéndose que “El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

En el artículo 45 se suprimió la última parte del proyecto que preveía el ajuste territorial del Estado de México por virtud de la propuesta que se hacía para ensanchar el territorio del Distrito Federal a costa de ese estado.

La fracción V del artículo 73 del proyecto, que facultaba al Congreso para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, se conservó en sus términos en el texto final de la Constitución. En cambio, el texto de la fracción VI de ese mismo artículo sufrió importantes modificaciones con relación al texto propuesto por Carranza.

En esta fracción, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en “todo” lo relativo al Distrito Federal y territorios, de acuerdo con las siguientes bases:

1a. Se reconocía el régimen municipal del Distrito y de los territorios, disponiéndose que cada municipalidad debería contar con la extensión territorial y habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y para contribuir a los gastos comunes.

2a. Se establecía que cada municipalidad estaría a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, sin hacer la excepción que proponía el proyecto de Carranza, relativa a la ciudad de México.

3a. El gobierno del Distrito Federal y de los territorios estaría a cargo de un gobernador que dependería directamente del presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente.

4a. Los magistrados y jueces de primera instancia serían nombrados por el propio Congreso de la Unión, disponiéndose un sistema de sustituciones de estos funcionarios en caso de faltas temporales o “absolutas”. Además, se preveía que sólo por mala conducta y previo juicio de responsabilidades, podrían ser removidos de su encargo.

5a. Se estableció que el Ministerio Público estaría a cargo de un procurador general que residiría en la ciudad de México, el cual sería nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

Paralelamente a la Constitución de 1917, se promulgó y entró en vigor la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales del 13 de abril de ese año. De

acuerdo con esta ley, se concentraban en el gobernador del Distrito Federal importantes facultades que hacían, en la práctica, ineficaz el régimen municipal previsto en la Constitución. En efecto, en sus manos estaban los principales servicios públicos del Distrito: le competía la seguridad pública; bajo su vigilancia quedaban las penitenciarías y cárceles; cuidaba de los servicios hospitalarios, consultorios y casas de asistencia; ejecutaba las obras públicas; tenía a su cargo los censos y estadísticas del Distrito; formulaba el proyecto de presupuesto para el Distrito; tenía el mando supremo de la policía; atendía la conservación y reparación de los caminos vecinales que no estuviesen a cargo de los municipios; cuidaba de la prestación de los servicios públicos educativos; vigilaba que los municipios tuvieran al corriente sus catastros y expedía, con aprobación del presidente de la República, todos los reglamentos para los servicios públicos del Distrito.

4. Reforma de 1928

En abril de 1928, el general Obregón envió al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales, entre las que se incluía la concerniente al régimen del Distrito Federal, la que aprobada por el Congreso, habría de marcar un hito en la historia de esta entidad.

En su iniciativa, Obregón hacía un análisis de la situación, tanto jurídica como real, que había vivido el municipio en el Distrito Federal, para concluir que

en todo tiempo el Congreso General y el Ejecutivo General han estado controlando la administración municipal del Distrito Federal [...] (y) que 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 hicieron, de hecho, inoperantes, a los municipios.²²

Al referirse al régimen municipal que incorporó el Constituyente de 1917, sostuvo que en ese entonces “[...] el municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría”, pues

[...] la administración de la municipalidad, en todo lo que tiene de fundamental e importantísimo, no es llevada por el Ayuntamiento sino por el Ejecutivo Federal o por el gobierno del Distrito Federal, (por lo que) llegaremos a la conclusión de que el poder municipal en el Distrito Federal no tiene razón de ser.²³

²² *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados del 25 de abril de 1928, p. 7.

²³ *Idem*, p. 9.

El propósito de Obregón era doble: uno político, suprimir los ayuntamientos en el Distrito Federal, otro práctico, dejar a una ley del Congreso que definiera y desarrollara las bases conforme a las cuales debía organizarse política y administrativamente el Distrito Federal.

En efecto, en su iniciativa sostenía:

Así pues, si se reforma la fracción VI del artículo 73 citado, en el sentido de que no figuren los Ayuntamientos y el gobierno del Distrito Federal como instituciones constitucionales, se estará en libertad para expedir la ley de organización del Distrito, teniendo en cuenta las circunstancias que concurran en la época de su expedición es decir, adoptando como base para la organización del Distrito Federal la indicada anteriormente, o bien un sistema que esté de acuerdo con las necesidades sociales y con los dictados de la opinión pública.²⁴

Por estas razones, Obregón propuso eliminar toda base constitucional conforme a la cual debía organizarse el Distrito Federal, suprimiendo, desde luego, el municipio en esta entidad, dejando tan sólo las bases que deberían regir para la organización de los territorios.

Las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación modificaron el proyecto de Obregón al incluir, como base del gobierno del Distrito Federal, la concerniente a que este gobierno estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. Hay que recordar que en su iniciativa, Obregón propuso los órganos que deberían encargarse de la administración del Distrito Federal; el Consejo Hacendario y el Consejo Ejecutivo de Administración.

En contra del dictamen propuesto por las referidas comisiones, se pronunció el grupo laborista de la Cámara, representado por Lombardo Toledano, Ricardo Treviño y Cortés Herrera, quienes, no obstante, aceptaron la necesidad de unificar, en un Distrito Federal como el nuestro, criterios y mandos para una eficaz atención de los servicios públicos.

Desde el punto de vista de la administración de los servicios públicos, Lombardo Toledano afirmó categórico: "El Problema de la reorganización administrativa del Valle y de la Ciudad de México fundamentalmente es un problema de carácter técnico y no de carácter político".²⁵ Sin embargo, expresó reiteradamente su preocupación por que la supresión del municipio en el Distrito Federal fuese el principio del aniquilamiento del municipio libre en todo el país, y que si

²⁴ *Idem*, p. 10.

²⁵ *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados del 16 de mayo de 1928, p. 14.

el municipio del Distrito no había funcionado, que se buscaran fórmulas para que fuera efectivo, pero que nunca se planteara su eliminación.

De esta suerte Lombardo Toledano quería “democratizar” al Distrito Federal sobre la base del municipio libre, pero buscando fórmulas que, al mismo tiempo, resolvieran el problema “técnico” del Distrito.

No obstante que el diputado Treviño se inscribió en contra del dictamen y “apoyó” a Lombardo Toledano, sostuvo que

estamos de acuerdo en que deben suprimirse los ayuntamientos del Distrito Federal pero no con ese argumento [el de la iniciativa], sino con otro: que es necesario que desaparezca esta disparidad de instituciones y de personas que intervienen en la administración de los servicios públicos. Los servicios públicos de la Ciudad de México son servicios comunes no sólo al Distrito Federal sino al Valle de México, y hemos sido los primeros, desde hace mucho tiempo, en proponer, privada y públicamente como lo dijo el camarada Lombardo, la supresión de los Ayuntamientos del Distrito Federal y la creación de un órgano homogéneo único, que se encargue de la administración de los servicios públicos en el Distrito Federal.²⁶

Defendió el dictamen el diputado Cerisola, quien hizo valer en favor de la supresión del régimen municipal en el Distrito Federal la incapacidad de sus municipios para prestar los servicios públicos más elementales, pues éstos estaban a cargo del gobernador. Asimismo, Cerisola abordó el tema de la coexistencia de los poderes generales y locales, lo cual “impide la unidad de mando, la unidad de acción de que nos hablaban los autores extranjeros que el compañero Lombardo nos citó [...]” Los conflictos que se suscitan entre las autoridades federales, locales y municipales en el Distrito Federal se traducen, decía Cerisola, “en abandono de los servicios públicos o, por lo menos, en retardo en el cumplimiento de ellos”.²⁷

Respecto a la preocupación que manifestó Lombardo Toledano, Cerisola aclaró que no se trataba de aniquilar al municipio en México, sino que se quería la reorganización del Distrito para prestar mejores servicios públicos, y el municipio, como base de la división territorial y política de los estados, debía fortalecerse y consolidarse, pero que el Distrito Federal no era, de ningún modo, un Estado.

El diputado Francisco Ramírez Alfonso también defendió el dictamen, y reiteró los propósitos de la iniciativa. Hizo notar que si se mantenía y fortalecía el régimen municipal en el Distrito Federal, como sugería Lombardo Toledano “[...]”

²⁶ *Idem*, p. 24.

²⁷ *Idem*, p. 23.

cada municipio autónomo dictaría disposiciones sobre el tráfico, sobre calzadas, policía, salubridad, etc, y vendría un cúmulo tal de disposiciones legislativas que produciría conflictos, fricciones a cada momento e innumerables complicaciones”.²⁸

Planteado así el debate, finalmente el dictamen de las Comisiones de puntos Constitucionales y de Gobernación fue aprobado, el que en la parte relativa —como se dijo— dispuso que el Congreso de la Unión tendría facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a la siguiente base: “El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva” (artículo 73, fracción VI, base primera).

Por virtud de esta reforma constitucional, en diciembre de 1928 el presidente Emilio Portes Gil expidió la primera Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, en donde se definió que el órgano a través del cual el presidente ejercería el gobierno del Distrito Federal sería el Departamento del Distrito Federal.

5. Reformas posteriores

En la exposición de motivos de la reforma que en el año de 1977 se hizo a la fracción V del artículo 73 constitucional para introducir el referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal, se mencionaba que

La iniciativa comprende también la posibilidad de mejorar la vida política en el Distrito Federal, a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana, que han probado su efectividad en estados que disponen de vigorosas instituciones democráticas: el referéndum y la iniciativa popular.²⁹

La preocupación por conciliar el ejercicio de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal con la naturaleza de esta entidad ha venido prevaleciendo. Así, en 1987 nuevamente es reformada la Constitución para crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, hecho que fue calificado en el seno del Congreso de la Unión como un avance más en el perfeccionamiento de la democracia en esta entidad. Ya en los debates que se dieron con motivo de la reforma de 1977 se apuntaba que aceptar soluciones del pasado pudiera arrastrar al Distrito Federal y a sus ciudadanos a una condición lamentable. En congruencia, en los debates de 1987 se dijo que

²⁸ *Idem*, p. 25.

²⁹ *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados del 6 de octubre de 1977, p. 10.

Consideramos que es perfectamente compatible el que en la sede de los Poderes Federales, existan nuevos canales y nuevas formas de participación popular, distintos y diversos a aquellos que existen en los estados de la Federación, precisamente por la naturaleza propia que reclama la sede de los Poderes Federales. Es dentro de esta óptica que se contempla la necesidad de crear nuevas guías participativas para la ciudadanía, nuevas guías que le permitan a ésta conjugar esfuerzos e imaginación en la atención de sus problemas.

Es por esta razón que las distintas alternativas planteadas para la participación democrática de los habitantes de la ciudad, aquella que se centra en la creación de una asamblea representativa, ha sido considerada por la mayoría de los integrantes de las comisiones que presentan el dictamen, como aquella que asegura a un tiempo la participación ciudadana en la solución a los problemas que les ocupan; y en segundo lugar, preserva el carácter de entidad federal, no soberana del Distrito Federal.³⁰

Para finalizar, a manera de conclusión, manifestamos nuestro convencimiento de que los canales y las formas de participación ciudadana no están agotados. Por el contrario, los existentes son susceptibles de ser perfeccionados y crearse otros nuevos. Para ello, además de esfuerzo e imaginación, se requiere voluntad política y buena fe por parte de todas las organizaciones que participan en la vida política del país.

III. Bibliografía

CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.

Congreso Constituyente 1916-1917. Diario de Debates, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, 2 tomos.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, año II, periodo ordinario, XXXII Legislatura, t. II, número 58; 25 de abril de 1928; año II, periodo extraordinario, XXXII Legislatura, t. III, número 2, 14 de mayo de 1928, número 3, 16 de mayo de 1928, número 7, 21 de mayo de 1928; año II, 2o. período extraordinario, XXXII Legislatura, t. IV, número 1, lunes 30 de julio de 1928; año II, periodo extraordinario, LII Legislatura, número 3, 21 de abril de 1987 y número 4, 22 de abril de 1987.

³⁰ *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados del 22 de abril de 1987, pp. 37 y ss.

- Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, año II, periodo extraordinario, XXXII Legislatura, t. II, número 4, 18 de mayo de 1928 y número 6, 21 de mayo de 1928; año II, periodo extraordinario, LII Legislatura, número 5 del 24 de abril de 1987, número 7 del 27 de abril de 1987 y número 8 del 28 de abril de 1987.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1989.
- GORTARI RABIELA, Hira de, et al. (compiladores), *Memoria y encuentros: la ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*, México, Departamento del Distrito Federal, 1988, t. I.
- , *La ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*, México, Departamento del Distrito Federal, 1988.
- HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios constitucionales* (primera serie), México, Ed. Jus.
- LIRA, Andrés, "La creación del Distrito Federal", *La República federal mexicana. Gestación y nacimiento*, México, Departamento del Distrito Federal, 1974, vol. VII.
- MADRAZO, Jorge, "El Distrito Federal", *Diccionario jurídico mexicano*, D-H, México, UNAM, 1987, pp. 1170-1172.
- PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1950, t. II.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *La creación del Distrito Federal*, México, Departamento del Distrito Federal (Colección Popular Ciudad de México, 26), 1975.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1989, t. I.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1985.
- , *Leyes fundamentales de México: 1808-1976*, México, Porrúa, 1976.
- VALADÉS, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987.
- ZARCO, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957.
- , *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1956.