

EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DEL VALLE DE MÉXICO, 1814-1917

Carlos Enrique SILVA BADILLO

SUMARIO: I. *Antecedentes*. 1. *Fin de la lucha de independencia*. 2. *Tratados de Córdoba*. 3. *El Primer Imperio*. 4. *Constitución de 1824*. 5. *Creación del Distrito Federal y conflictos con el Estado de México*. 6. *Periodo 1824-1853*. II. *La Constitución de 1857 y la creación del Estado del Valle de México*. III. *El Estado del Valle de México y el Distrito Federal en la Constitución de 1917*. IV. *Conclusiones*.

I. ANTECEDENTES

Con los españoles llega a México una nueva forma de gobierno: el municipio, precisamente cuando en España Carlos V está acabando con él y coincide la desaparición de la autonomía municipal en la Península con la creación en el año de 1524 del primer ayuntamiento en lo que es el Valle de México, en el pueblo cercano a la capital, llamado Coyoacán. Esta fecha es incierta por la pérdida de los primeros libros del cabildo, pero se presume que el ayuntamiento sesionó en este lugar de agosto de 1521 a marzo de 1524 en que se traslada a México, cuando la ciudad estaba en condiciones de ser habitada nuevamente. Por lo tanto, los libros de cabildo del 8 de marzo de 1524 corresponden al ayuntamiento que fungía en la ciudad de México.¹

Las autoridades en esta nueva organización se integraban por los alcaldes, regidores, corregidores, alguaciles, alférez e inspectores de comercio, llamados fieles ejecutores, además de una cantidad de autoridades menores dada la importancia de la ciudad, título confirmado en 1545, cuando Carlos V declara que: "La muy Noble Insigne y Muy Leal e Imperial Ciudad de México, con goce de privilegios y preeminencias de grande como metrópoli de la Nueva España";² con esto el monarca no hace más que confirmar lo que Cortés ya había hecho,

¹ Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, 3a. ed., México, Porrúa, 1979, p. 98.

² *Idem*, p. 146.

decidir que México-Tenochtitlan siguiera siendo la capital de este vasto territorio.

Durante la dominación española, se mantuvo en términos generales el sistema de autonomías locales, divididas originalmente en reinos y provincias, mientras que la división local era de repúblicas de indios y cabildos municipales.

La Constitución de Cádiz da un nuevo planteamiento al gobierno de la ciudad de México; en su artículo 325 señalaba que "En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior";³ este fue precisamente el resultado de una enconada lucha sostenida principalmente por Ramos Arizpe, diputado en las Cortes.

1. *Fin de la lucha de independencia*

La necesidad de tomar medidas y de coordinar las acciones que aseguraran la unidad y la permanencia del movimiento independentista, obligaron a Morelos a tomar la iniciativa de convocar a un congreso de los representantes de las regiones liberadas.

Este grupo se reúne en la ciudad de Chilpancingo el 15 de septiembre de 1813. En la sesión inaugural del Congreso se dio lectura a los 23 puntos preparados por Morelos para la Constitución y que se conocen como *Los sentimientos de la nación*.

El 6 de noviembre de ese mismo año, el Congreso proclama la independencia de México, rechazando la monarquía y adoptando la República como forma de gobierno. Se declara: "...ha recobrado el ejercicio de su soberanía (la nación) usurpado: que en tal concepto queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español: que es árbitra para establecer las leyes que convengan para el mejor arreglo y felicidad interior."⁴

Es en este momento cuando nace la necesidad de dar a la nueva nación una constitución apropiada a su momento y a sus necesidades; de tal forma que el 22 de octubre de 1814 se proclama la primera constitución de la nación mexicana en la ciudad de Apatzingán, con el título de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana".

La parte segunda de este ordenamiento "Forma de gobierno", en su

³ "Constitución política de la monarquía española, Cádiz, 1812", *Revista de la Escuela de Derecho*, México, Universidad Anáhuac, año II, núm. 2, 1983, p. 738.

⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1975*, 6a. ed., México, Porrúa, 1975, p. 31.

capítulo II “De las supremas autoridades”, el artículo 45 señala expresamente:

Estas tres corporaciones (el supremo congreso mexicano, el supremo gobierno y el supremo tribunal de justicia) han de residir en un mismo lugar, que determinará 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

La carta magna de Apatzingán no tuvo vigencia. El acoso constante sobre las tropas de Morelos impidieron que los tres poderes instituidos tuvieran efectividad en su actuación.

Paradójicamente, el Congreso desempeñó un papel importante en la derrota de Morelos; los diputados, dedicados a dictar medidas inaplicables, coartan la libertad de Morelos para ejercer el mando político y militar de las tropas. Finalmente, el 5 de noviembre de 1815, en Texmalaca, Guerrero, el caudillo cae preso por las tropas realistas al tratar de proteger a los miembros del Congreso y muere fusilado en San Cristobal Ecatepec el 22 de diciembre de 1815.

Esta es la primera ocasión en que un ordenamiento de la América liberada señala la necesidad de que los tres poderes (corporaciones) residan en un mismo lugar determinado previamente por el Congreso.

2. *Tratados de Córdoba*

A partir de 1814, las diversas legislaciones no dejaron de contemplar un sitio específico para el asiento de los poderes.

El restablecimiento del régimen constitucional en España produjo diversas reacciones en la Nueva España; sin embargo, todas convergían en que era inevitable la independencia del dominio español.

Una corriente de gran fuerza se proclamó por una emancipación pacífica que conservara al mismo tiempo los dominios para Fernando VII y desconociera la Constitución liberal de 1812.

El virrey Apodaca y la Real Audiencia, que se habían visto obligados a jurar la Constitución gaditana, eran partidarios de esta tendencia. Por este motivo, se comenzó a reunir un grupo de personas en el templo de “La Profesa” para desconocer la Constitución y lograr que el reino se gobernara bajo las leyes de Indias e independientemente de las Cortes

Durante noviembre de 1820, Agustín de Iturbide, que según parece

⁵ *Idem*, p. 37.

había participado en las reuniones de La Profesa, es nombrado jefe para dirigir las operaciones del sur en contra de Vicente Guerrero.

Iturbide se dedica a buscar la adhesión de los principales jefes militares y redacta un plan de independencia en Iguala, que además declara a la religión católica como única en el Estado e implanta la monarquía moderada constitucional.

Lejos de atacar a Guerrero, Iturbide entra en tratos con él, y le presenta su proyecto. El 24 de febrero se jura el Plan de Iguala. Entre tanto, el virrey apodaca es destituido por su tibia actuación frente a los acontecimientos, y queda al mando de la ciudad el mariscal Francisco Novella.

Las Cortes españolas nombran como jefe superior político y capitán general de la Nueva España a Juan de O'Donojú, quien desembarca en Veracruz el 30 de Julio de 1821. El 3 de agosto se traslada a México, y el 5 de ese mismo mes entra en contacto con Iturbide.

O'Donojú comprende que ninguna situación podría ser mejor para México y para España que la de aceptar los hechos consumados, por lo que el 24 de agosto, en la Villa de Córdoba, se firma un tratado entre el primer jefe del Ejército de las tres Garantías y el último gobernante de la Nueva España.

Tal fue el célebre tratado de Córdoba, considerado como un golpe maestro de política, tanto por parte de Iturbide como de O'Donojú. El, sin embargo, no alteró en nada el Plan de Iguala que era la base de la revolución, sino en el artículo relativo al llamamiento de las personas que habían de ocupar el trono, siendo muy probable que O'Donojú empeñado únicamente en asegurar éste a los príncipes de la casa de España, no advirtiese la variación muy sustancial que Iturbide había introducido, que era tal que bastaba para mirar todo el edificio que se había levantado.⁶

El artículo 4o. de los Tratados de Córdoba señalaba textualmente: "El emperador fijará su corte en México, que será la capital del imperio."

Con esto, por vez primera en la nación libre se reconocía expresamente a la ciudad de México como el centro político del imperio nacional.

3. *El Primer Imperio*

El nacimiento a la vida independiente de nuestro país es una conti-

⁶ Al. ... Lucas, *Historia de México*, México, Publicaciones Herrerías, s. a., t. v, pp. 139-140.

nua historia de inestabilidad política y social: en 1821 se crea la Junta Provisional Gubernativa, conformada por miembros de los ayuntamientos y diputaciones provinciales, algunos de ellos habían sido diputados en Cádiz. La división de los partidos en el seno de la Junta, revela la inestabilidad del gobierno.

El 24 de febrero de 1822 se instala el Congreso Constituyente. Sin embargo, no deja de aparecer un antagonismo entre la representación de la soberanía; por una parte, el Ejecutivo, que pretende ser el depositario de la soberanía como consecuencia del triunfo que lo llevó al poder; y por la otra, el Poder Legislativo que se proclama como el único soberano.

Durante mayo de 1822, se pide la Corona para Agustín de Iturbide, quien se hace nombrar emperador el 21 de julio de 1822. Un grave error político comete éste al asumir su cargo, ya que disuelve el Primer Congreso Constituyente el 31 de octubre, sustituyéndolo por un órgano incondicional al emperador: La Junta Instituyente integrada por 45 diputados partidarios de éste. "... Iturbide justificó la disolución del congreso por considerar 'utópica' su actitud. Las ideas liberales y el gobierno republicano podrían ser buenos en teoría, pero no eran adaptables a las circunstancias del país. Su proyecto político era abstracto y no correspondía a la realidad de México."⁷

Iturbide se inclinaba por un Ejecutivo fuerte y por el sostenimiento de la monarquía, "mientras el pueblo no alcanzara el grado de madurez necesario para gobernarse a sí mismo".⁸

La supresión del Congreso fue una equivocación determinante para socavar la legitimidad del régimen y confirmar el carácter despótico del gobierno.

El movimiento republicano empieza a cobrar fuerza, hasta que el 1o. de enero de 1823, en Casa Mata, Veracruz, se subleva Antonio López de Santa Anna, junto con antiguos y prominentes insurgentes; entre otros, Guerrero, Victoria y Bravo. Santa Anna será el ejecutor del plan, ya que Miguel Santa María, personaje cercano a Bolívar y Joel R. Poinsett, representante de Estados Unidos en nuestro país, fueron los autores intelectuales del movimiento republicano.

Ante tales presiones, el 19 de marzo Iturbide abdica a la Corona y parte al exilio.

Restablecido el Congreso, se declaró ilegítimo al Poder Ejecutivo

⁷ Villoro, Luis, "La Revolución de Independencia", *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1976, t. II, p. 355.

⁸ *Ibidem*.

desde la coronación del emperador en mayo de 1822; se anula el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba y se confía el gobierno a un triunvirato formado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo, dos antiguos insurgentes, y Pedro Celestino Negrete, partidario de Iturbide.

Conviene apuntar, por último, que con la expedición del Plan de Casa Mata, la circunscripción territorial de México se divide en provincias o estados independientes, asumiendo el dominio absoluto sobre los asuntos provinciales.

4. Constitución de 1824

Con el cumplimiento del Plan de Casa Mata, el nuevo Congreso se reúne a fines de 1823. Había que decidir la forma de gobierno: federal o central. Por los primeros, destacaba Miguel Ramos Arizpe, ex diputado a las Cortes y editor de *El Aguila Mexicana*. Los segundos estaban dirigidos por Lucas Alamán y Carlos María de Bustamante; su órgano de expresión era *El Sol*. Se ha distinguido una tercera postura, que veía con mayor realismo la situación de la nación independiente y que encabezaba el doctor Servando Teresa de Mier. Algunos autores lo han tachado de centralista, mientras que otros lo identifican con la corriente federalista; nosotros pensamos que fray Servando Teresa de Mier proclamaba un "federalismo centralizado", como más adelante veremos (*vid. infra*, inciso 5).

En esta disyuntiva, el federalismo habría de dominar el funcionamiento de las diputaciones provinciales dotadas de autonomía representativa por la Constitución de Cádiz de 1812. Recuérdese que ya en la Nueva España, existía una división del gobierno virreinal, primero en reinos y provincias y posteriormente en intendencias, provincias y provincias internas de acuerdo con lo establecido por la Ordenanza de Intendentes de 1786 (*vid supra*, apartado I, *in fine*).

Ante la amenaza de separación de algunas provincias, la Asamblea Nacional Constituyente, encabezada por Miguel Ramos Arizpe de Coahuila, presentó el 20 de noviembre de 1823 el Acta Constitutiva de la Federación, estatuto provisional del nuevo gobierno que se convirtió en Constitución interina de la nación el 31 de enero de 1824.

Entre los artículos más importantes de esta Acta destacan:

Art. 1o. La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreynato llamado antes de Nueva España, en el que se decía capitán general de Yucatán y en el de las comandancias generales de provincias internas de oriente y occidente.

Art. 5o. La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Art. 6o. Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.⁹

El artículo 7o. de este mismo ordenamiento, señalaba los estados, provincias y territorios que componían la Federación.

En la discusión y votación de alguno de los artículos clave del Acta Constitutiva, la mayoría de la representación del Estado de México, hizo patente su oposición al régimen federal por razones que ampliamente se explican más adelante (*vid. infra*, inciso 5). Entre otras cosas se señalaba que los estados se harían tan independientes que el gobierno nacional no tendría la posibilidad de mantener la unidad.

La reflexión de Carlos María de Bustamante es muy significativa al respecto:

dijo que México no estaba listo para el federalismo, que el clamor en favor de éste era sólo el deseo adolescente de imitar a los Estados Unidos sin considerar la diferencia entre los dos países. Aseguró además que el país era demasiado pobre para sostener los gastos de un sistema federal y demasiado desunido para defenderse de enemigos extranjeros.¹⁰

El 1o. de abril se comenzó a discutir, en el seno del Congreso Constituyente, el proyecto de Constitución Federal para los Estados Unidos Mexicanos, que se aprueba el 3 de octubre por la asamblea, se firma el día 4 y se publica al día siguiente.

La importancia de esta carta es que sienta las bases del federalismo como un intento de integración, unión y consolidación de la república, independientemente del cuestionamiento de si el momento era o no oportuno o del riesgo que se corría ante el interés expansionista del vecino del norte (recuérdese que Félix María Calleja ya había advertido, desde 1808, que por su proximidad, intereses y relaciones, los Estados Unidos deben ser siempre "... nuestros enemigos naturales y permanentes").¹¹

⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 4, pp. 154-155.

¹⁰ Macune, Charles W., Jr., *El Estado de México y la Federación mexicana. 1823-1835* (trad. Julio Zapata), México, FCE, 1978, p. 20.

¹¹ Lapuente Ferrari, Enrique, *Documentos de don Felipe Calleja sobre la defensa de la Nueva España contra los Estados Unidos*, cit. en García Cantú, Gastón, *Las invasiones norteamericanas en México*, 5a. ed., México, Era, 1985, p. 23.

Ernesto de la Torre Villar, en su ponencia “Las opciones posibles (1821-1854)”, señala lo siguiente:

La adopción del sistema federal de república a que optó la Constitución de 1824, la primera ya permanentemente vigente en nuestro país, no fue sólo una copia servil del sistema norteamericano, sino el resultado de una experiencia política administrativa, que habiéndose iniciado con la implantación del sistema de intendencias se fortaleció al instaurarse el régimen de diputaciones provinciales nacido de la experiencia gaditana y principalmente del desarrollo político-económico de importantes zonas del país alejadas del centro, pero autosuficientes económicamente.¹²

La aparición del federalismo constituye así, un producto diferente al de los Estados Unidos, ya que los estados federados no ceden parte de su soberanía para fundirse en uno, sino que es un estado unitario transformado en Estado federal al otorgar a sus provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal dando lugar a los estados miembros, lo que constituye una configuración original mexicana.

5. Creación del Distrito Federal y conflictos con el Estado de México

Nuestro Distrito Federal responde a la aparición misma del sistema federal de gobierno, sancionado tanto por el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, como por la propia Constitución de la República del 4 de octubre de 1824, cuyo artículo 50 en sus fracciones XXVIII y XXIX, le otorgaba facultad al Congreso para elegir un lugar que sirviera de residencia de los supremos poderes de la Federación, y variar esta residencia cuando lo juzgara conveniente.¹³

Con fundamento en la disposición anterior, los diputados Zavala y Cásares, propusieron a la ciudad de México como Distrito Federal.

Esta disposición fue muy discutida, ya que se argumentaba que se debería de escoger un lugar más céntrico dentro de la geografía nacional, características que correspondían principalmente a la ciudad de Querétaro.

Fue fray Servando Teresa de Mier, reputado como uno de los más preclaros regiomontanos de todas las épocas, quien con base en los atri-

¹² Cfr. González, María del Refugio (coord.), *La formación del Estado mexicano*, México, Porrúa, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1984, p. 69.

¹³ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 4, pp. 174-175.

butos y ventajas que descubriría en la ciudad de México, disuadió a las corrientes adversas para el Distrito Federal se asentara en ésta.

Seis eran los argumentos que el padre Mier argüía:

1. La notable belleza de la ciudad;
2. El conformar el centro político del país;
3. Su estratégica situación militar;
4. Su riqueza envidiable;
5. La extraordinaria dimensión cultural, y
6. Ser el centro de esparcimiento sin igual en todo México.¹⁴

Los argumentos de fray Servando fueron convincentes, y sus palabras resultaron suficientes para demostrar la conveniencia de hacer de la ciudad de México el asiento de los poderes federales. De aquí a la designación de ésta para el Distrito Federal, no había más que un solo paso; y así fue como el Congreso se apresuró a darlo cuando el 18 de noviembre se expidió un decreto que señalaba a la ciudad de México como Distrito Federal, y que fue promulgado el 20 del mismo mes por Guadalupe Victoria:

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

2o. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro será la plaza mayor de esta Ciudad y su radio de dos leguas.

3o. El Gobierno Federal 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.

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

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

6o. En lugar del jefe político a quien por dicha Ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno Federal un Gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

7o. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

8o. El Congreso del Estado de México y su Gobernador puede per-

¹⁴ Sayeg Helú, Jorge, *La creación del Distrito Federal*, pp. 43-51.

manecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la translación.

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

10o. Tampoco se hará en lo respectivo en 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.¹⁵

Así, mediante este ordenamiento, se crea el Distrito Federal por elección del Congreso y no por cesión como sucedió en Estados Unidos.

De acuerdo con este decreto, se sustituye al jefe político por un gobernador, subsistiendo los ayuntamientos dentro del Distrito Federal.

Es importante hacer notar que durante la Primera Legislatura no tuvo el Distrito Federal representantes en la Cámara de Diputados del Congreso, en virtud de su reciente creación. El decreto del Congreso del 11 de abril de 1826 señalaba que: "4. Desde la legislatura próxima inmediata, el Distrito Federal tendrá representantes en la Cámara de Diputados, con arreglo a los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Constitución (de 1824)."¹⁶

A excepción de este momento, el Distrito Federal siempre ha contado con una representación directa en el Congreso federal, primero mediante diputados electos por sus habitantes, y a partir de 1874, en el que definitivamente se instala el sistema bicameral, con senadores igualmente electos. (Durante la vigencia de la Constitución Federal de 1824, el Distrito Federal careció de representantes al Senado, ya que dicho ordenamiento señalaba en su artículo 25, la existencia de los senadores por cada entidad federativa sin incluir al Distrito Federal.)

Es importante referirnos a la situación que guardaba territorialmente el Estado de México en 1824, demarcación en donde a la postre se asentarán los poderes federales.

De los 19 estados que componían la República en 1824, el de México era el más importante con una estratégica posición central de aproximadamente cien mil kilómetros cuadrados de extensión, es decir, abarcaba lo que ahora son los estados de México, Morelos, Hidalgo y gran parte de Guerrero, además, desde luego, del Distrito Federal.

¹⁵ Dublán y Lozano, *cit.* por Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 6a. ed., México, Porrúa, 1974, t. I, p. 559.

¹⁶ *Ibidem*.

Era el más densamente poblado, ya que concentraba el 21% de la población total, o sea, 1'300,000 de los 6'204,000 habitantes con que contaba entonces la Federación. Por otra parte, la ciudad de México, capital del estado, era la ciudad más grande del hemisferio occidental, con una población aproximada de 160,000 habitantes. Amén de lo anterior, la abundancia y la diversidad de su economía resaltaba su importancia, ya que concentraba las más ricas y productivas haciendas de la época; compartía con Zacatecas y San Luis Potosí las más grandes minas de plata; Acapulco era uno de los puertos más importantes del Pacífico.

Como si esto no fuera suficiente: "La Ciudad de México era el centro político, comercial, religioso, intelectual y social del país. Durante tres siglos fue la capital política de la centralizada Nueva España y ese 'estatus' tradicional se mantuvo después de la independencia."¹⁷

Esta bonanza natural, será el motivo de grandes divergencias y controversias entre la Federación y el Estado de México, disputas que tienen su origen en el planteamiento que desde 1822 recomendaba el traslado de la ciudad capital a otro lugar; incluso en 1823, al formarse el nuevo congreso, ya se incluía en el informe respectivo, una proposición para que el nuevo cuerpo legislativo se instalara en un lugar fuera de la capital, con la finalidad de disminuir la influencia y el control de la ciudad de México. La misma proposición fue hecha después de haberse adoptado el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 (*vid. supra*, inciso 4).

A partir del 18 de junio en que el Congreso aprobó las facultades para crear un distrito federal, el Estado de México apoyó todas las iniciativas que se presentaron sugiriendo diversos estados para este fin; así sucedió el 9 de febrero cuando se propuso a Celaya como capital o el 31 de mayo cuando es propuesta la ciudad de Querétaro.

Este asunto tan controvertido terminó con la intervención del doctor Servando Teresa de Mier comentada con anterioridad (*vid. supra*, en este mismo inciso).

Contra la proposición hubo una inmediata reacción por parte de la Legislatura del estado de México, encabezada principalmente por los diputados Carlos María de Bustamante y José María Luis Mora, quienes argumentaban lo siguiente:

El precedente de Distrito de Columbia (E.U.A.), citado frecuentemente, era sólo desfavorable. El gobierno de los Estados Unidos se había manejado muy bien sin un Distrito Federal durante años y la

¹⁷ Macune, Charles W., Jr., *op. cit.*, nota 10, p. 13.

costosa ciudad que se decidió a construir estaba prácticamente deshabitada.

¿Qué sucedería con los derechos políticos de los habitantes de la gran ciudad de México si fuera gobernada por el gobierno nacional? ¿Serían hechos a un lado como sucedió en Washington D. C.? Sin poder político serían tratados como peones por los provincianos más despreciables. El pueblo de la ciudad de México no había ingresado a la Unión Nacional sólo para que se le despojara por la fuerza de sus derechos políticos. Aún más, si el gobierno nacional declinaba cambiarse de la ciudad por el costo ¿cómo podría esperarse del gobierno del estado de México que financiara el cambio de sus propias oficinas y personal?¹⁸

Las protestas de la Legislatura del Estado de México resultaron inútiles y mucho influyó en esto la gran riqueza económica, social y política que tenía este estado, es más, la diputación del territorio de Baja California, Manuel Ortiz de la Torre, "...apoyó enérgicamente la proposición, aseverando que la federación de la ciudad de México tendría como consecuencia que hubiera mayor igualdad de los demás estados con el de México".¹⁹

Como se señaló anteriormente, el 18 de noviembre se expide el decreto que designa a la ciudad de México como Distrito Federal (*vid. supra*, en este mismo inciso). El artículo 8o. del decreto en cuestión, preveía que los poderes del Estado de México continuaran en la ciudad de México, hasta octubre de 1827 en que se trasladaron a Texcoco, convirtiéndose ésta en la capital de dicho Estado. De lo anterior, se desprende que del año de 1824 al de 1827 los poderes federales coexistieron en el mismo lugar que los locales del Estado de México.

Esto explica la multitud de problemas políticos, económicos, financieros y sociales que caracterizaron la relación del Estado de México con la Federación durante el periodo 1824-1835:

A pesar de su preeminencia entre los estados mexicanos, al nacimiento de la República Federal, el 4 de octubre de 1824, el estado de México, se adhirió al sistema con poco entusiasmo. Durante los rápidos sucesos políticos que tuvieron lugar desde la caída de Iturbide en marzo de 1823, el estado había dado a conocer su intención de mantener la posición dominante que había tenido y a la que había estado acostumbrado, como provincia, durante los periodos colonial y de Iturbide. Al hacerse evidente que las otras provincias insistían

¹⁸ *Idem*, p. 28.

¹⁹ *Idem*, p. 30.

en la implantación del federalismo, la de México, de mala gana, siguió estas ideas tratando todo el tiempo de mantener en la construcción de tal sistema, tanto de su tradicional hegemonía como era posible.²⁰

6. Periodo 1824-1853

La duración de la Constitución de 1824 fue efímera, los tradicionalistas vuelven a dominar la situación once años después. Las reformas liberales —principalmente relativas a la educación— encabezadas por Gómez Farías, provocan rebeliones que culminan en la promulgación de la Constitución de 1836, la cual, precedida por las Bases Constitucionales de 1835, provocan el paso del federalismo al centralismo. Con ello blica, podrá acordarla o verificarla por tiempo limitado.”²¹

El gobierno queda a cargo de un gobernador de acuerdo con decreto se suprime el Distrito Federal y la ciudad de México pasa a formar parte del departamento de México (antiguo estado del mismo nombre) conservando los poderes centrales su residencia oficial en la ciudad de México.

El artículo 19 de la Segunda de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, decía al respecto: “Este supremo poder (conservador) residirá ordinariamente en la capital; pero en el caso de que la seguridad pública, o la suya exija su traslación a otro punto cualquiera de la República expedido por el Congreso Nacional el 20 de noviembre de 1837 y los ayuntamientos seguidos por prefectos. Este sistema subsistió hasta 1843, en que otra ley fundamental: Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, reafirma el centralismo y, como consecuencia, desconoce la existencia del Distrito Federal, manteniéndose la ciudad de México como capital del Departamento de México, según se apuntó antes. Durante esta época la ciudad de México mantiene representación política en el Congreso de acuerdo con los sistemas de elección de diputados y senadores en virtud de los diferentes departamentos, a uno de los cuales correspondía la ciudad de México.

Al restablecerse la Constitución de 1824, al triunfo del federalismo en 1846, resurge la calidad del Distrito Federal en la ciudad de México en las mismas condiciones en que antes se encontraba, a través del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario

²⁰ *Idem*, p. 15.

²¹ Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, 1967, t. V, p. 553.

Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, que en la parte correspondiente al artículo 6o., apuntaba lo siguiente: “Mientras la ciudad de México, sea Distrito Federal tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores.”²²

El 2 de mayo de 1853 durante el régimen santanista, se dicta la ordenanza provisional del ayuntamiento de México con fundamento en las Bases para la Administración de la República, la que disponía que el cuerpo municipal se integraría de un presidente, doce regidores y un síndico.

En este periodo se expide un decreto por medio del cual se ampliaba el área de lo que se llamó Distrito de México —nueva acepción— y cuyo gobierno se puso a cargo de un gobernador designado que sustituyó al ayuntamiento.

II. LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y LA CREACIÓN DEL ESTADO DEL VALLE DE MÉXICO

El proceso de reforma se inicia con la revolución de Ayutla en 1854 y con ella todo un proceso renovador y consolidador que pretende implantar nuevas formas de vida y de pensamiento.

De acuerdo con el Plan de Ayutla, expedido el 1o. de marzo de 1854 y reformado por Ignacio Comonfort en la ciudad de Acapulco el día 11 del mismo mes y año, al triunfo de la revolución habría de convocarse a un congreso extraordinario constituyente que daría al país una nueva constitución política, dejándose a esta representación popular la facultad de optar por la forma de gobierno que más le pareciera.

El artículo segundo de este ordenamiento facultaba al general en jefe para que convocara a un representante por cada departamento o territorio y uno por el distrito de la capital para que eligieran a un presidente interino de la República. Este “distrito de la capital”, representaba el área que tenía en 1824; sin embargo, no se habló de federación hasta que fue redactado el proyecto de constitución, presentado ante el Congreso Extraordinario Constituyente, por la comisión encabezada por el diputado Arriaga el 16 de junio de 1856.

Destacan en dicho proyecto dos artículos fundamentales, el 49 y el 50. El primero se refería a las partes integrantes de la Federación, en donde no se incluía al Distrito Federal y consignaba por vez primera al Estado del Valle de México que se formaba con los pueblos comprendidos dentro de los límites naturales de dicho valle.

²² *Ibidem.*

El artículo 50 disponía: “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.”²³

La discusión que suscitó este problema fue mayúscula, a lo que se vino a agregar la posibilidad de trasladar los poderes de la Federación a otro lugar de la República.

La intervención que al respecto tuvo la Legislatura del Estado de México en el sentido de defender la integridad de su territorio, es un aspecto adicional en la complejidad de los acalorados y apasionados debates que caracterizaron ese periodo.

Fue muy relevante, en esta controversia, el dictamen de la Comisión de Límites Territoriales que ya contemplaba en su parte expositiva al Distrito Federal, a cuyos límites circunscribe al Estado del Valle de México, y propone el asiento de los poderes federales en la ciudad de Querétaro.

La discusión se centra en dos criterios fundamentales:

1) El que apoya la idea de la formación del Estado del Valle de México, con los pueblos comprendidos en los límites de dicho Valle.

2) Aquel que está de acuerdo en que la mencionada entidad tenga la misma demarcación que el Distrito Federal.

Aún sin decidir si en el estado de Querétaro debería de establecerse el Distrito Federal, Guillermo Prieto planteó dos cuestiones para su deliberación:

a) Si el Distrito Federal se habría de convertir en Estado del Valle de México con la extensión que tenía, y

b) Si la erección estaba condicionada a la salida de los poderes federales.

Veamos algunos de los planteamientos más trascendentales de esta justa constitucional.

El diputado Isidoro Olvera propone la reincorporación del Distrito Federal al Estado de México y el señalar una población lo más central posible de la república que sirviera de asiento a los poderes federales. Por parte de la representación de Puebla, Joaquín Ruiz señaló que la ciudad de México ya era un foco de corrupción además de una pernicioso residencia, por lo cual volvió a proponer a Querétaro como sede de los poderes supremos.

Un publicista eminente ha dicho que las virtudes cívicas constituyen

²³ *Ibidem*.

la base de un sistema republicano, y el amor patrio, la asiduidad en el trabajo, la filantropía y la abnegación de sí mismo, son cualidades que no se hayan en consonancia con los placeres, el lujo y la corrupción de la capital, peste que asedia de continuo al poder y de donde dimanan la divulgación y la falta de cumplimiento de los deberes más sagrados de parte de algunos funcionarios, los contratos ruinosos, la impunidad de los reos políticos, el descrédito de la administración y del sistema constitutivo, y ese malestar general no interrumpido, originado de que las miras políticas de las primeras autoridades no se extendían de ordinario, más allá de los suburbios...²⁴

La réplica del diputado Francisco Zarco fue determinante:

Atribuir a esta ciudad los males públicos es el colmo del error y la injusticia...

Que envíen a los congresos hombres honrados y patriotas, y conservarán sus virtudes en todas partes, mientras, el decidioso, el hombre sin delicadeza, que no se afana en cumplir lealmente el encargo que el pueblo le confiere, será lo mismo en México que en Ixtacalco.²⁵

Existía también una propuesta de Aguascalientes como sede. Sin embargo, fueron finalmente los argumentos de Zarco los que triunfaron, la Comisión aprobó la segunda parte del artículo 53 del dictamen de la Comisión de Límites Territoriales, quedando así establecido el principio de erigir al Estado del Valle de México condicionado a la salida de los poderes federales de la ciudad de México.

La Constitución de 1857 asentó la redacción definitiva de esta controversia en los artículos 43, 44 y 46:

Art. 43. Las partes integrantes de la federación son... México... Valle de México.

Art. 44. Los estados de... México... conservarán los límites que actualmente tienen.

Art. 46. El estado del Valle de México se formará de 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.²⁶

En lo que respecta al gobierno del Distrito Federal, el artículo 72 de-

²⁴ Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, nota 14, pp. 74-75.

²⁵ *Idem*, p. 76.

²⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 4, pp. 613-614.

terminaba las facultades del Congreso, y en su fracción 6a. señalaba: Art. 72. El Congreso tiene facultad: "Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designando las rentas para cubrir sus atenciones locales."

Esta disposición constitucional fue objeto de grandes y prolongados debates en el seno del Congreso Constituyente de 1856, ya que el dictamen de la Comisión dio origen a serias controversias en lo referente a la representación política y a la dependencia económica de las autoridades locales.

Destacan por la importancia trascendental que tuvieron, las intervenciones de Ignacio Ramírez, Cendejas y Guillermo Prieto en la sesión comprendida entre el 28 y el 31 de enero de 1857.

La posición de Ramírez era la siguiente:

... el dictamen, si en 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 arrebatándole 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.²⁷

Al respecto, Cendejas expresa su inconformidad en relación a la parte del dictamen que otorgaba al Congreso general la facultad de legislar en lo relativo al Distrito Federal. Su argumentación era en estos términos:

Da tristeza ver que, cuando tanto se declama en favor de los principios de la democracia, que quisiera que el pueblo del Distrito en su administración interior esté bajo la tutela del Congreso General, es decir, de un cuerpo que él no elige y que no puede estar al tanto de sus necesidades. Este empeño es antidemocrático, está en abierta contradicción con muchas disposiciones constitucionales y va al absurdo de las tutorías para los pueblos.²⁸

Por su parte, Guillermo Prieto habló acerca de la Hacienda del Distrito Federal: "...muy poco o nada avanza el distrito con poder nombrar un gobernador, si se le priva de su hacienda particular, si todas sus ren-

²⁷ Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Constituyente (1856-1857)* (Estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús), México, El Colegio de México, 1957, pp. 993-994.

²⁸ *Idem*, p. 924.

tas han de ser ocupadas por el gobierno general en atenciones de la federación...”²⁹

Cabe hacer notar a este respecto, que durante las sesiones de la asamblea constituyente, se planteó la necesidad de que el Distrito Federal contara con un gobernador, moción que finalmente no prosperó.

En 1899 el Congreso de la Unión aprueba los convenios del 15 y 17 de diciembre sobre límites entre el Distrito Federal y los estados de México y Morelos. Los límites que ahora tiene el Distrito Federal provienen directamente de la aprobación de dichos convenios.

El decreto del 28 de julio de 1899 determina las municipalidades que deberían de componer al Distrito Federal. Posteriormente, el 18 de diciembre del mismo año, se decreta que el régimen interior de la metrópoli se dividiría en municipalidades y prefecturas, quedando fijados los nuevos límites de la siguiente manera:

1. Municipalidad de México.
2. Prefectura de Guadalupe Hidalgo.
 - Municipio Guadalupe Hidalgo.
 - Ixtacalco.
3. Prefectura de Azcapotzalco de Porfirio Díaz.
 - Municipio de Azcapotzalco.
 - Municipio de Tacuba.
4. Prefectura de Tacubaya.
 - Municipio de Tacubaya.
 - Municipio de Mixcoac.
 - Municipio de Santa Fe.
 - Municipio de Cuaximalpa.

Estos límites fueron sometidos a la consideración de la Asamblea en el proyecto de la Constitución del 1o. de diciembre de 1916, que ampliaba la superficie del Distrito Federal, según su artículo 44, a las siguientes poblaciones: Chalco, Texcoco, Zumpango, Otumba, Cuautitlán, Amecameca y el pueblo de Tlalnepantla (*vid. infra*, apartado III).

En 1900 se expide el decreto sobre la “Autorización para reformar la organización municipal del Distrito y Territorios Federales”, mediante el cual se autorizaba al presidente de la República la reforma de la organización política y municipal del Distrito Federal; además, los ayuntamientos nombrados por elección, seguirán como cuerpos de iniciativa referente a los servicios municipales.

²⁹ *Idem*, p. 926.

Una reforma constitucional de gran relevancia se dió, a iniciativa del Ejecutivo, el 1º de octubre de 1901, mediante la cual se reformaba la fracción VI del artículo 72 de la carta magna que a la letra decía: “Artículo 72. El Congreso tiene facultad: . . .VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.”

La nueva reforma sólo facultó al Congreso “para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios”.³⁰

Mediante esta reforma se suprimía el derecho de los ciudadanos a elegir popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, consagrado en el texto original del ordenamiento en cuestión.

Con estos antecedentes, se dicta la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, el 26 de marzo de 1903, cuyos aspectos más relevantes son los siguientes.

a) Se reconoce al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.

b) Se le divide para su gobierno en trece municipalidades.

c) En el orden político, administrativo y municipal, dependerá al Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Estado y del despacho de Gobernación.

d) El gobierno político y la administración municipal del Distrito Federal estará a cargo de tres funcionarios: el gobernador del Distrito Federal, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director de Obras Públicas, integrando estos tres órganos al Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal.

e) La ley reconoce la existencia de ayuntamientos en las municipalidades en las que está dividido el Distrito.

A este respecto, es prudente considerar lo siguiente: dichos ayuntamientos se elegían indirectamente en primer grado; sin embargo, eran considerados solamente como cuerpos consultivos con derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto en todo aquello que se relaciona con los servicios públicos; no obstante, carecían de personalidad jurídica.

Cuando se crearon los prefectos políticos, fueron a éstos precisamente a quienes se les atribuyó el gobierno y control de las municipalidades en el Distrito Federal; estando los ayuntamientos bajo su inspección y dependencia, exceptuándose solamente el gobernador del Distrito Federal, como ha quedado asentado con anterioridad.

Es por esta razón que los ayuntamientos en la ciudad de México

³⁰ Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, *op. cit.*, nota 21, t. VI, p. 661.

perdieron importancia, ya que prácticamente el gobierno de los mismos quedaba en manos de los prefectos.

La etapa del México moderno está marcada indiscutiblemente por el movimiento revolucionario que arrojará como consecuencia el establecimiento de los derechos sociales que marcarán la pauta de desarrollo de la sociedad del siglo XX y sus relaciones de clase. Es en este contexto cuando la etapa de concentración toma un mayor dinamismo, desarrollándose en la ciudad de México gran parte de las actividades económicas, sociales y políticas del país; es en este proceso que la ciudad de México empieza a tomar su conformación actual. Pero sigamos el curso histórico de su desarrollo.

La revolución constitucionalista, denominada de esta manera por Venustiano Carranza en virtud de que se proponía restablecer el orden constitucional roto por la asonada de Huerta, tuvo como principal objetivo el establecer la vigencia de la Constitución de 1857, para lo cual, en sus dos primeros documentos relativos a la rebelión —el decreto del 19 de febrero de 1913 expedido por la Legislatura de Coahuila, desconociendo la autoridad de Huerta y la circular de Carranza de la misma fecha—, sostenía todos los argumentos tendentes a mantener la bandera de la legalidad para preservar el orden constituido.

En virtud de lo anterior, expide el Plan de Guadalupe en la hacienda del mismo nombre el 26 de marzo de 1913. Aunque el principal objetivo de dicho manifiesto era terminar con el gobierno usurpador, se contemplaron al triunfo de la lucha, una serie de reivindicaciones sociales que representaban gran parte de los intereses de numerosos grupos; es por eso que se hicieron propuestas de lineamientos agrarios, garantías obreras, reivindicaciones, fraccionamientos de latifundios, absolución de deudas, supresión de tiendas de raya, etcétera.

Es importante, sin embargo, la expedición de este Plan, sobre todo en las adiciones que se le hacen en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, en donde se contempla, entre otras iniciativas, el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional. En consecuencia, Carranza expide en esa misma ciudad la Ley de Municipio Libre el 25 de diciembre de 1914.

En el año de 1916, después de la derrota del ejército de Villa y de que el de Zapata se encontraba recluido en Morelos, llegaba el momento de restablecer el orden constitucional, para lo cual al primer jefe se le presentaban varias opciones: *A.* la restauración simplemente de la Constitución de 1857; *B.* la revisión de la misma por medio de los pro-

cedimientos en ella establecidos, y C. la reunión de un congreso constituyente encargado de la expedición de una nueva.

Con el primer punto se corría el riesgo de obstruccionar la reforma político-social que se había puesto en marcha, la segunda opción retardaría o malinterpretaría dichas reformas; por lo cual Carranza eligió el último, basado principalmente, según nuestro modo de ver, en la necesidad imperante de plasmar aquellas reformas sociales en el máximo ordenamiento cívico y no dejarlas a la legislación secundaria en donde fácilmente se hubieran perdido.

III. EL ESTADO DEL VALLE DE MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El Congreso Constituyente se instala en Querétaro e inicia sus juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916. El 26 de enero de 1917 el Congreso se constituye en sesión permanente a fin de concluir sus labores el 31 del mismo mes según fecha fijada en la convocatoria.

A la instalación del Congreso el día primero de diciembre de 1916, Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, dio lectura a su mensaje y proyecto de constitución. En la sección segunda del proyecto, denominada "De las partes integrantes de la Federación", destacan los artículos 43, 44 y 45.

Las innovaciones del proyecto son: la supresión del Estado del Valle de México como parte integrante de la Federación; la ampliación del Distrito Federal con la anexión de los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y parte de Tlalnepantla. Es decir, se revive la idea de 1857 que circunscribe al Distrito Federal con los límites naturales del Valle de México.

La Comisión propuso ciertos artículos que modificaron por completo las disposiciones del proyecto de Venustiano Carranza, dándoles un nuevo sentido a los preceptos y apartándose de las recomendaciones sugeridas.

La nueva Constitución habría de reconocer en su artículo 43 al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, y reproduce, en su artículo 44, el antiguo artículo 46 de la Constitución de 1857, relativo al territorio y al asiento de los poderes federales, así como a la creación del Estado del Valle de México.

Este artículo textualmente decía: "*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."

El artículo 43 de la Constitución del 57 contemplaba como los estados integrantes de la Federación a los siguientes: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.

Este artículo fue modificado en varias ocasiones: el 29 de abril de 1863 cuando se crea el estado de Campeche; el 18 de noviembre al alcanzar Coahuila la categoría de estado federal; el 15 de enero de 1869, en que se constituye el estado de Hidalgo con territorios del antiguo Estado de México, que comprendía los distritos de Actopan, Apam, Huascaloya, Huejutla, Huichapan, Pachuca, Tula, Tulancingo, Ixmiquilpan, Zacualipan y Zimapán; el 16 de abril de 1869 al formarse el estado de Morelos con una porción de territorio que pertenecía al Estado de México y que comprendía los siguientes distritos: Cuernavaca, Cuautla, Jonocatepec, Tetecala y Yautepec; el 12 de diciembre de 1884, al crearse el territorio de Tepic, con parte del estado de Jalisco, y el 24 de noviembre de 1902, cuando con la porción oriental de la península de Yucatán, se funda el territorio de Quintana Roo. El 5 de febrero, fecha en que se promulga la Constitución en vigor, el antiguo territorio de Tepic alcanza la categoría de estado, denominándosele Nayarit.

El artículo 44 de la carta magna apunta que los límites y extensión del Estado del Valle de México serán asignados por el Congreso General: "*Artículo 44.* El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."³¹

En lo que se refiere al gobierno del Distrito Federal, tenemos como antecedente el mensaje y proyecto de constitución de Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916. Dicho proyecto contenía 31 fracciones, de las cuales, la VI es la que se refería a la forma de gobierno del Distrito Federal en los siguientes términos:

Art. 73. El Congreso tiene facultad: . . . VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, y Territorio debiendo someterse a las bases siguientes:

³¹ Universidad Nacional Autónoma de México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p. 113.

1º El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2º Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la Ley.

3º 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 y los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la Ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.³²

Esta fracción correspondía a la 6a. del artículo 72 de la Constitución del 57 que se concretaba a lo siguiente: "VI. El Congreso tiene facultad 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."

De las cinco bases que contenía esta fracción, son sólo las tres primeras las que se ocupan del modo de gobierno en el Distrito Federal, es decir, de la función ejecutiva.

La discusión del artículo 73 se prolongó del 14 al 31 de enero de 1917, siendo la noche del domingo 14 de enero que correspondía a la 42a. sesión ordinaria del Congreso en la que se discutió, entre otras, la fracción VI del citado artículo.³³

De esta sesión histórica, tomaremos aquellas opiniones que, vertidas por los representantes de diversas corrientes, presentaban las principales posiciones al respecto.

La base 1a. no fue objetada.

La base 2a. fue objetada en el aspecto medular de que la ciudad de México careciera de un ayuntamiento de elección popular, teniendo en vez un cierto número de comisionados bajo los cuales estaría a su cargo el gobierno de la entidad.

Las razones que argüía la Comisión en relación con el punto anterior se podrían resumir en dos principalmente:

³² *Idem*, pp. 662 y 663.

³³ *Cfr.* Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, t. II, pp. 208-302.

a) La incompatibilidad de la coexistencia de los ayuntamientos con la de los poderes federales, y que con la nueva organización de los ayuntamientos por el establecimiento del municipio libre implicaba que éste debía de tener una completa independencia en la dirección de sus tareas.³⁴

b) La fuerza armada que necesitaría el municipio de la ciudad de México sería muy grande, lo que haría que el presidente tuviera para su custodia una fuerza aún mayor para garantizar su seguridad.³⁵

Contra el dictamen de la Comisión argumentaron los siguientes diputados: Silva (“...suplico a la Comisión nos manifieste qué razones tuvo en cuenta para consignar que la Ciudad de México no tendrá Ayuntamiento por elección popular...”); Heriberto Jara (“Si fuésemos a admitir que los poderes federales se lesionan por alguna disposición municipal, entonces admitiríamos también que las disposiciones municipales no pueden existir en donde residen los poderes de un Estado, porque existe la misma relación... El deseo de centralizar ha hecho que la Ciudad de México vaya perdiendo poco a poco su autonomía como Municipio Libre”);³⁶ Martínez de Escobar (“El Municipio Libre es el progreso de los pueblos, es el árbol secular a cuya sombra deben descansar la verdadera libertad y la verdadera democracia sobre nuestro fecundante suelo, esencialmente federativo”),³⁷ y Luis Espinosa (“La revolución constitucionalista, que no sólo vino conquistando principios democráticos, sino principios aún más altos, como éste, el de que el ciudadano ponga en ejercicio sus derechos, se vería fracasar en México si no se permitiese a sus habitantes el derecho de elegir a sus autoridades inmediatas”).³⁸

En favor del dictamen de la Comisión estuvieron los diputados Machorro y Narváez (“El Ayuntamiento o Municipio Libre debe tener la completa dirección de sus negocios, y los poderes federales tendrían bajo todos los ramos en que tengan que ver algo con el Municipio, que estar sometido a éste, lo que sería denigrante para los poderes federales”);³⁹ Félix F. Palavicini:

La ciudad de México no es una ciudad autónoma ni nada (*sic*); vive de los recursos de la federación, es decir, de los Estados; la Ciu-

³⁴ *Idem*, p. 292.

³⁵ Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, *op. cit.*, nota 21, p. 705.

³⁶ *Idem*, p. 706.

³⁷ Palavicini, F., *op. cit.*, nota 33, p. 299.

³⁸ *Idem*, p. 301.

³⁹ Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, *op. cit.*, nota 21, p. 705

dad de México ha vivido siempre de las contribuciones afluentes de todas las entidades federativas para su embellecimiento... La Ciudad de México tiene un costoso pavimento, un servicio de atarjeas que significa erogaciones anuales enormes; el alumbrado; 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.⁴⁰

Alfonso Cabrera y José M. Rodríguez, quienes relataron diversos conflictos que se suscitaron cuando se trasladó el jefe del Ejército Constitucionalista a Veracruz y estableció ahí temporalmente la sede de los poderes federales.

Entre el 14 y 15 de enero de 1917, se votó a favor de que se suprimiera la excepción de ayuntamiento para la ciudad de México en la que sí debería haber elección popular directa; por 44 votos contra 90 siendo la parte de la base 2a. que se desechó la siguiente: "Hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determina la Ley."

La base 3a. se modificó para que concordara con esta reforma. El texto definitivo tanto de la base 2a. como el de la base 3a. de la fracción VI del artículo en cuestión, fue el siguiente:

2a. Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.⁴¹

3a. El Gobierno del Distrito Federal y de los Territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la Ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.⁴²

He aquí la opinión del maestro Ochoa Campos con respecto a la redacción final de este artículo:

Esta disposición, atentatoria para más de la décima parte de la ciudadanía mexicana, contenía los mismos vicios que por tanto tiempo ensombrecieran el ejercicio cívico bajo las prefecturas políticas.

⁴⁰ Palavicini, F., *op. cit.*, nota 33, pp. 294 y 295.

⁴¹ Partido Revolucionario Institucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, reproducción facsimilar del texto original.

⁴² *Ibidem*.

En realidad, el funcionario de gobierno, nombrado por el poder central, seguía significando la conculcación del derecho fundamental de libre elección popular y para el caso, era lo mismo que se le designase con el nombre de Prefecto o de Gobernador.

Lo más grave de todo, es que la disposición afectaba a la entidad territorial más poblada, cuyos habitantes quedaron por entonces, con facultades para elegir sus Ayuntamientos, pero no para hacer lo mismo con el mandatario del Distrito.⁴³

Para ampliar las disposiciones asentadas en el multicitado artículo, el primer jefe del Ejército Constitucionalista, expidió el 13 de abril de 1917 la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que relacionaba asuntos de gobierno, fiscales, de instrucción y seguridad pública, administración de los municipios, etcétera. El licenciado Manuel M. Moreno comenta respecto de esta Ley lo siguiente:

...en términos latos, dejó (la ley) a cargo de los Ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas, instrucción y otros, en cuanto a su aspecto puramente local, pero imponía al Gobierno del Distrito, la obligación de supervisar e inspeccionar la prestación de dichos servicios para cerciorarse de que su administración, además de ser satisfactoria, era conforme a las prescripciones de las leyes y reglamentos vigentes en la materia.⁴⁴

Al respecto, agrega Ochoa Campos: “El hecho es que, los Ayuntamientos, sufrían la tutela de una autoridad no elegida por la propia comunidad y con ello, se mutilaba el principio de libertad municipal...”⁴⁵

La Ley en cuestión establecía que el municipio libre constituía la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal; con esto, el gobierno del Distrito Federal concordaba perfectamente con el artículo 115 de la Constitución del 17.

Los ayuntamientos, designados por elección popular directa, se renovaban por mitad cada año. En la ciudad de México, el ayuntamiento estaba formado por 25 concejales y 15 en las demás municipalidades.

La primera autoridad política local era el presidente municipal, seguido por los delegados que funcionaban en las poblaciones de cada municipio.

La vigencia de esta estructura administrativa perduró durante once años, hasta que el 20 de agosto de 1928, por iniciativa del general Álvaro

⁴³ Ochoa Campos, M., *op. cit.*, nota 1, p. 347.

⁴⁴ Moreno, Manuel M., *cit.* por Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 1, p. 348.

⁴⁵ *Ibidem.*

Obregón, se reforma sustancialmente el artículo 73 en su fracción VI, sustituyendo los municipios en la ciudad de México, dando nuevas bases de organización política y administrativa al Distrito Federal encargando el gobierno de la entidad al presidente de la República, quien lo ejercería “por conducto del órgano que determine la Ley respectiva”. A este respecto, podemos mencionar que debido a los conflictos de carácter político y administrativo que se suceden en esta época por la coexistencia de dos órdenes, las municipalidades en el Distrito Federal no alcanzan sus fines últimos, lo cual da lugar a una nueva organización en donde exista unidad de mando y eficiencia en los servicios.

Esta “Ley respectiva” fue la Orgánica que expidió el Congreso el 31 de diciembre de 1928, en la cual se le encomendaba al presidente de la República la administración del Distrito Federal, creando, de acuerdo con la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 constitucional, el órgano denominado Departamento del Distrito Federal, el cual se debería de encargar de todas las funciones gubernativas de la entidad. Auxiliaba a este órgano el Consejo Consultivo, que era un cuerpo representativo de diversos sectores activos de la población cuya intervención en los asuntos del Distrito Federal se limitaban a los casos que se especificaban en la Ley, y que básicamente consistían en actividades de asesoramiento, opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección.

Es conveniente hacer notar que las reformas que promovió el general Obregón ante las cámaras legislativas del Congreso de la Unión, eran precisamente las que había sustentado el ingeniero Palavicini en los debates del Congreso Constituyente de 1917 (*vid. supra*, en este mismo apartado).

Lo curioso del caso es que fueron precisamente los obregonistas los que hicieron que no prosperara en el Constituyente, la idea de un departamento central, idea que finalmente promovió Álvaro Obregón con las reformas a la Constitución en 1928.

Las bases 1a., 2a., y 3a. de la fracción VI del artículo 73, quedaron de la siguiente manera:

VI. El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1a. 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.

2a. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

3a. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la ley.⁴⁶

El 8 de octubre de 1974 se publica la reforma constitucional relativa a la transformación en estados de los territorios federales de Baja California Sur y de Quintana Roo, los dos únicos que con ese carácter subsistían todavía en la Constitución.

El artículo en cuestión, quedó como en la actualidad permanece:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad: . . .VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

Ia. 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.

2a. Los ordenamientos legales y los 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.

3a. (Derogada).⁴⁷

Podríamos terminar diciendo que en la redacción final de la Constitución del 17 se admite la posibilidad de la existencia del Estado del Valle de México en la hipótesis de que los poderes federales se trasladan a otro sitio, es decir, constituye una expectativa de entidad.

IV. CONCLUSIONES

1. Los españoles traen a México el municipio como forma novedosa de gobierno. El primer municipio de la ciudad se asienta en Coyoacán en 1524.

2. En 1545 Carlos V le da el título de ciudad a México, “. . .con goce de privilegios y preeminencias de grande como metrópoli de la Nueva España”.

3. La Constitución de Cádiz de 1812 reconoce las diputaciones provinciales.

4. El 22 de octubre de 1814 se proclama la primera Constitución de la nación mexicana en Apatzingán.

5. En este ordenamiento, por primera vez se señala la necesidad de que los tres poderes residan en un mismo lugar.

⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 4, p. 900.

⁴⁷ Universidad Nacional Autónoma de México, *op. cit.*, nota 31, pp. 169 y 170.

6. El 24 de agosto de 1821, se firman los Tratados de Córdoba, en donde se señala que el emperador fijará su corte en México, que será la capital del imperio.

7. Iturbide es nombrado emperador el 21 de julio de 1822 y disuelve el Primer Congreso Constituyente el 31 de octubre de ese mismo año.

8. Con la expedición del Plan de Casa Mata, la división territorial de México se compone de provincias o estados independientes.

9. El Acta Constitutiva de la Federación del 20 de noviembre de 1823, señala que la forma de gobierno será de República representativa, popular y federal. Sus partes integrantes serán estados soberanos, independientes y libres.

10. La adopción del sistema federal fue considerada como una copia de la división política estadounidense, pero el otorgamiento de cierta autonomía a las provincias por parte de la Federación y el momento histórico por el que pasaba nuestro país, le dieron al sistema federal características muy propias y particulares.

11. Como consecuencia de la adopción del sistema federal, nace la exigencia de crear un distrito federal que sirviera de asiento a los supremos poderes.

12. Se señala a la ciudad de México como Distrito Federal el 18 de noviembre de 1824.

13. El Estado de México (el Estado más rico y extenso del país), luchó fuertemente para que el distrito federal no le seccionara su territorio.

14. Durante el periodo de 1824 a 1853, se suceden varios cambios en el régimen político nacional, pese a éstos, los poderes centrales siguen conservando a la ciudad de México como su residencia oficial.

15. El Estado del Valle de México aparece por primera vez en el proyecto de constitución presentado ante el Congreso Extraordinario Constituyente el 16 de junio de 1856.

16. La discusión sobre los límites del nuevo estado tenía dos alternativas: los límites naturales del Valle de México y la demarcación que entonces tenía el Distrito Federal.

17. La redacción definitiva de la Constitución de 1857 integra en su artículo 43 al Estado del Valle de México como parte de la Federación.

18. Los convenios del 15 y 17 de diciembre de 1899 celebrados con los estados de México y Morelos, son los que definen los límites que actualmente tiene el Distrito Federal.

19. A principios de este siglo, el gobierno del Distrito Federal recaía

en los prefectos políticos, a quienes se les atribuía el gobierno y control de las municipalidades en que estaba dividida la jurisdicción.

20. En el mensaje y proyecto de constitución, Venustiano Carranza propone la supresión del Estado del Valle de México y la ampliación del Distrito Federal, de tal manera que abarque los límites naturales de dicho valle.

21. Se reconoce en el artículo 43 de la nueva Constitución al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.

22. El 20 de agosto de 1928 por iniciativa del general Álvaro Obregón, desaparecen los municipios en la ciudad de México y se encarga el gobierno de la entidad al presidente de la República.

23. La Constitución de 1917 admite la posibilidad de la existencia del Estado del Valle de México. Constituye una expectativa de entidad federativa.