

LA CONSTRUCCIÓN DE LA FORMA de gobierno en la ciudad de México. Los albores

Telésforo Nava Vázquez

Investigación acerca de los primeros pasos en la formación del gobierno de la ciudad de México, en el contexto de los albores de la formación del Estado-nación mexicano; comprende el periodo que va de las repúblicas federales y centralistas que aparecen y desaparecen en el lapso que media del Congreso Constituyente de 1824 a la víspera del Plan de Ayutla y la Constitución de 1857.

Palabras clave: Estado, república, gobierno, ciudadanos, democracia.

ABSTRACT

Investigation about the first steps of the Mexico City's government formation, in the whiteness Nation-State's context formation; this period goes since the Federal and Centralists Republics, who appears and disappears till the instance of the 1824 Constituent Congress just before the Ayutla's Plan and the 1857 Constitution.

Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y transmiten del pasado. La tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos.

CARLOS MARX

El dieciocho brumario de Luis Bonaparte

Que el Distrito Federal, también indistintamente denominado ciudad de México, se haya erigido en el centro económico, administrativo, cultural y político del México independiente, no es por azar, más bien es producto de una larga historia y en ella hay

que hurgar si se quiere entenderlo, incluso el día de hoy. La actual ciudad de México tiene como antecedente más remoto el que la parte central de su territorio fue la sede del Imperio Azteca, la gran Tenochtitlan,¹ sociedad que junto con la Inca, eran las dos más grandes, prósperas y desarrolladas culturas existentes al momento de la conquista española, de un vasto y rico territorio que sería denominado: continente Americano.

Encontrándose en su esplendor la sociedad azteca, llegó la conquista española, cuyos vencedores se dedicaron a destruir y sepultar la cultura de los vencidos; sin embargo, sobre las ruinas de los templos y palacios sedes del viejo poder azteca implantaron el centro del nuevo poder colonial, del Virreinato de la Nueva España. Y así como para los Aztecas la gran Tenochtitlan era el asiento de la élite dominante, lugar en el que centralizaban todo su poder económico, administrativo, religioso y político, los españoles repitieron el mismo patrón.²

Siglos después, con la revolución de independencia se inició la transformación del viejo orden colonial en todos sus niveles. Y desde el primer momento del México independiente, la sede del poder de la Nueva España, anteriormente del imperio Azteca, de facto es transformada en la capital del nuevo país y la nueva nación que las clases dominantes emergentes se plantean construir, no obstante los debates que en distintos momentos propusieron la posibilidad de llevar a otra ciudad dicha capital, motivados por diversos intereses.

Como es de sobra conocido, tendrán que pasar décadas de enorme inestabilidad, preñadas de profundos conflictos sociales, para que realmente empiecen a cuajar una conciencia nacional y un nuevo país, con un Estado-nación y un régimen político. En ese pasado se encuentran los antecedentes que arrojan luz sobre la capital del México moderno, que nos permite apreciar sus múltiples y abigarradas aristas, como lo es su forma de gobierno.

En las siguientes páginas se presenta lo que puede catalogarse como los primeros pasos, bastante tambaleantes, hacia la formación del gobierno de la ciudad de México: de la Constitución de 1824 hasta las constituciones centralistas, concluyendo en las vísperas del pronunciamiento del *Plan de Ayutla* y de la promulgación de la Constitución de 1857. En ese lapso la situación del país era bastante inestable en todos los órdenes,

¹ Según el Códice Xólotl, el pueblo mexica fundó la ciudad de México-Tenochtitlan en 1324, su primer gobernante fue Acamapichtli, *Atlas de la Ciudad de México*, México, DDF, El Colegio de México, Plaza y Valdés, 1988, p. 46.

² Un relato sobre este proceso puede verse en Cortés Hernán, *Cartas de Relación*, México, Porrúa, 1969. "Una vez obtenida la victoria, los conquistadores emprendieron la tarea de limpiar y reedificar la ciudad para asiento de los nuevos poderes. Por decisión de Cortés, se eligió el mismo sitio de la capital del imperio azteca para apropiarse de su prestigio político", *Atlas de la Ciudad de México*, *op. cit.*, p. 51.

con cambios inesperados, o sucesos como la invasión norteamericana de 1847 y la pérdida de la mitad del territorio nacional; el Estado-nación está en gestación, su formación y los dolores del parto resultaron terribles. Las repercusiones en la ciudad capital eran aún más dramáticas. El presente escrito contiene una pequeña parte de una amplia investigación sobre la temática que aquí se aborda, la cual cubre el amplio periodo de 1824 al 2000.

EL TRASFONDO DE LAS DISPUTAS POR LA SEDE DE LOS PODERES FEDERALES

Superándose el periodo del Plan de Iguala y el del efímero imperio de Agustín de Iturbide, los constituyentes que elaboran y sancionan la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 (aprobada el 3 de octubre y firmada un día después), publicada el 5 de octubre con el título de *Constitución Federal de Los Estados-Unidos Mexicanos*, al decidirse por una República Federal, de inmediato tuvieron que abocarse a resolver el tema de la sede de los poderes de la Unión, a definir la capital de la nueva nación mexicana.

El artículo 50 constitucional establecía, entre las facultades exclusivas del Congreso General, en su fracción “XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado”.³ En la búsqueda de esa definición, en aquella ocasión, como en otros momentos históricos, se enfrentan dos posiciones, una que sostiene que la ciudad de México sea la capital del país, sede de los poderes de la Unión, y otra que pugna porque esa función le sea asignada a otra entidad.

En un amplio debate para determinar en qué entidad se ubicaría la capital del país hubo una corriente que propuso a la ciudad de Querétaro, y una más a la ciudad de México. Incluso la Comisión Dictaminadora nombrada para el caso se definió por Querétaro, presentando el dictamen en ese tenor.

En el fondo de lo que fue un ríspido debate subyacía la rivalidad entre los intereses de los poderes económicos y políticos regionales con los que residían en la ciudad de México. Los primeros consideraban con bastante recelo que dicha ciudad cada vez adquiriría mayor poder en detrimento de ellos, así, desde esa óptica, para frenar ese fortalecimiento creían que la solución era sacar de ella los poderes federales, para de esa forma no sólo debilitar, o quitar la fuente que, suponían, potenciaba la fortaleza de empresarios y políticos radicados en lo que se aspiraba fuera la ciudad capital, sino

³ “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)”, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México. 1808-1997*, México, Porrúa, 1997.

también soltar las amarras que, según sus suposiciones, imposibilitaban que los empresarios de otras regiones crecieran y se fortalecieran económica y políticamente.

Desde luego quienes sostenían la propuesta de la ciudad de México como asiento de los poderes federales, también estaban convencidos del papel central que esta zona geográfica había jugado por siglos y querían respetárselo y mantenerlo, amén de ventajas o dificultades secundarias, como lo que implicaría el traslado de los poderes hacia otra entidad; pero a la vez, en esa confrontación de intereses es de creer que entre los empresarios y políticos de la ciudad de México había quienes, consciente o inconscientemente, querían seguir aprovechando esa ventaja que por siglos tuvieron ellos o sus pares liquidados por la revolución de independencia, cual es que la cuna de sus negocios también lo fuera del poder político, para de esa forma tener a la mano las instancia en las que se podría influir para beneficio propio. En los adeptos a la corriente centralista esta opción era por demás evidente. Por ejemplo, en esa perspectiva el diputado Vélez no tuvo ningún empacho en advertir su preocupación de que los capitalistas de la ciudad de México alcanzaran mayor influencia en el gobierno federal:

Que la reunión de hombres opulentos en México, que se alega contra el dictamen es uno de los fundamentos porque los estados temen que sus individuos ejerzan una influencia ominosa sobre los supremos poderes, quienes no necesitarán á lo menos con frecuencia de los ausilios de aquellos, organizándose la rentas generales porque estas deben bastar, o si no bastan ni se pueden completar, resultará que la nación no puede subsistir.⁴

Asimismo los gobernantes y los poderes económicos del Estado de México, por semejantes razones, querían conservar en su territorio a la rica e influente ciudad de México. Igualmente en el naciente México independiente, los primeros grupos políticos que lo gobernaban o aspiraban a hacerlo, no obstante su vocación federalista, presionados por la urgencia de avanzar en la integración de la nación con el fin de superar la atomización que en su territorio reinaba, tendían de facto hacia un centralismo, lo cual veían que se les facilitaría contando con la ciudad de México como centro de los poderes federales.⁵ Al respecto es interesante la argumentación que el diputado Barbosa emite para oponerse al traslado de la capital hacia otra ciudad:

⁴ *Constitución Federal de 1824*, crónicas, III tomos, México 1974, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la restauración del Senado, tomo II, p. 570.

⁵ Estas preocupaciones por la preponderancia de la ciudad de México es reseñada ampliamente por Miranda Pacheco, Sergio, *Historia de la Desaparición del Municipio del Distrito Federal*, México, Colección

¿Se cree acaso que variar los supremos poderes es lo mismo que una familia llevando su equipo se muda de un paraje a otro con la mayor facilidad?, ¿el mudar las costumbres de trescientos años, los caminos, las habitaciones, los alojamientos de tribunales, el orden establecido, es obra de un día, de un momento, de una determinación? No puede ser señor. Veamos cuáles son los fundamentos que se pueden tener para ejecutarlo. La rivalidad de las provincias, el centralismo que dice reside en México, y la ambición. Vamos a analizar esto: la rivalidad que tienen con México los Estados ¿de qué es emanada?, de la opulencia, de la grandeza; el modo de quitar esta rivalidad no es el tratar de disminuir la grandeza de la capital de este estado, la que ha de engrandecer los estados todos de la federación: hay modos más conocidos y que no faltan; que hagan leyes protectoras de la propiedad, de la libertad y seguridad individual; que estas sean efectivas; que protejan al comerciante, al minero, al labrador, al artesano [...] y entonces veránse los estados florecer y superar en riqueza a México.⁶

Como vemos, esta pugna de los intereses económicos y políticos de la ciudad de México con los de otras ciudades del país se hizo presente desde los inicios del México independiente. Una primera manifestación de dicha problemática fue la idea de que el congreso Constituyente de 1822, y posteriormente el de 1824, se estableciera en otra ciudad que no fuera la de México. Después, al calor del debate en el Constituyente, se planteó llevar a otra entidad la capital del país. En esencia, de una u otra forma, se pretendía restar presencia y poder a la centenaria ciudad, a la vieja Tenochtitlan que por historia y tradición ya se había ganado el lugar de ser el centro del poder de México.⁷

Asimismo, en cierta forma siguiendo el modelo norteamericano, los constituyentes de 1824 adoptaron como organización política la República Federal y, por lo tanto, un Distrito Federal para sede de los poderes de la Unión. Pero a diferencia de los Estados Unidos que no contaban con la historia y tradición (mucho menos cultura) de un centro político, económico, religioso y cultural, como era el caso de México con Tenochtitlan, a aquéllos se les facilitaba determinar cualquier lugar para ahí radicar los poderes federales; para México, no obstante el debate entre Querétaro y la ciudad de México, ésta tenía una centenaria historia que la hacían la sede histórica y tradicional

Sábado Distrito Federal, Coordinada por Carlos Martínez Assad, 1998, pp. 84 y ss.; e igualmente hay una compilación del debate en *Memorias y encuentros*, "La ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)", Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti (comps.), Departamento del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1988.

⁶ Citado en Hira De Gortari R. y Regina Hernández Franyuti, *La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una Historia Compartida*, México, Departamento del Distrito Federal e Instituto de Investigación Dr. José María Luis Mora, 1988, p. 5.

⁷ Miranda Pacheco, Sergio, *op. cit.*, pp. 84-85

de dichos poderes, a pesar de los intereses económicos y políticos que se oponían a esa realidad histórica. Esta realidad, en los debates la ubicó acertadamente, y con gran ingenio, Fray Servando Teresa de Mier, diputado al Congreso Constituyente, rebatiendo a quienes argumentaban pro Querétaro por ser el centro geográfico del país:

La verdad sobre este punto es que México está en el centro de la población de Anáhuac; y ese centro político, y no el geográfico, es el que se debe buscar para la residencia del gobierno, nada tiene que hacer en los desiertos. El entendimiento que rige al hombre, no lo puso dios en el vientre ni en la cintura, sino en la cabeza. ¿Y por qué no he de hacer yo mérito también de la situación de México, que no tiene Querétaro? No hay ciudad más conquistable que ésta, ni más defendible que aquella. Por eso la hizo renacer de sus cenizas Hernán Cortés, y por eso se sostuvieron en ella los virreyes.⁸

Fray Servando Teresa de Mier reflejaba y apoyaba la posición del gobierno federal, que era la de mantener la capital del país en la ciudad de México. En este tenor cuatro secretarios de Estado, convocados por el propio Congreso, participaron en el debate argumentando a favor de que los supremos poderes permanecieran en la ciudad de México: de Justicia, Pablo de la Llave; de Guerra, Manuel Mier y Terán; de Relaciones, Lucas Alamán; y de Hacienda, Francisco Arrillaga.

El razonamiento de los secretarios tuvo como eje el que la ciudad de México era el centro de las transacciones económicas y financieras; garantizaba un equilibrio político; por su ubicación geográfica otorgaba seguridad militar, además de ser el centro de operaciones y principal plaza, amén que facilitaba las comunicaciones con el puerto de Veracruz, características todas ellas vitales desde todo punto de vista. Un argumento contundente lo aportó el Secretario de Hacienda, quien hizo saber que el traslado de la capital implicaría un gasto mayor a los 700 mil pesos, sin tomar en cuenta el menaje de los trabajadores que debían también cambiar de residencia; y las arcas del gobierno no disponía del dinero para cubrir ese gasto. En resumen, la esencia de los argumentos del gobierno federal era que la ciudad de México ya estaba constituida en el centro del poder.⁹ Desde luego no faltaron los argumentos para relativizar el del alto costo del traslado, porque, como se ha anotado más atrás, eran problemas más profundos y materiales los que se disputaban en torno a este tema.

Después de una amplia discusión, el dictamen que proponía a Querétaro como capital del México independiente fue desechado sin necesidad de ser votado. Una

⁸ En Hira De Gortari Rabiela y Regina Hernández Franyuti (comps.), *Memorias y encuentros: La ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*, op. cit., tomo I, p. 107.

⁹ McGowan, Gerald, *El Distrito Federal de dos leguas. Cómo el Estado de México perdió su capital*, México, El Colegio Mexiquense y Gobierno del Estado de México, 1991, p. 24 ss.

comisión especial encargada de abrir dictamen sugirió, el 18 de octubre, como asiento de los poderes federales a la ciudad de México, iniciativa que en sólo cuatro días obtuvo el dictamen favorable. Después se abrió el debate en el pleno del Congreso y se declaró a dicha ciudad residencia de los poderes federales. Lo que, no sin pocas resistencias, fue aprobado el 15 de noviembre.¹⁰

En el debate la oposición más fuerte la presentaron las autoridades del Estado de México, en cuyo territorio se localizaba la ciudad de México y todo el Valle del mismo nombre. Una primera medida en esa perspectiva fue que el Congreso Constituyente de ese estado aprobara una propuesta hecha por la comisión integrada por los diputados Mora, Villa, Jáuregui, Guerra y Fernández, para reorganizar el Distrito de México, con el fin de subrayar que el mismo dependía del Estado de México. Después, el 21 de octubre, ese mismo Congreso Constituyente aprobó una *reclamación fuerte*, propuesta por la misma comisión antes mencionada, de que la ciudad de México, capital del Estado, fuera declarada capital federal:

La comisión encargada de abrir dictamen sobre demarcar los pasos que debe dar esta Asamblea en el delicadísimo punto que se ha promovido en el Congreso General Constituyente sobre declarar la capital de este Estado Ciudad federal, para la residencia de los Supremos Poderes, se ha decidido porque se haga una reclamación fuerte cual lo requiere la naturaleza misma del negocio, fundada en la justicia y derecho que le asiste.¹¹

Los diputados del Constituyente del Estado de México polarizaron la argumentación, prometiendo incluso “resistir hasta morir” ante la propuesta “injusta, inoportuna, sin objeto y sin motivo”. Esta reclamación incluso fue apoyada por el Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de México, el 27 del mismo mes.¹²

De parte del Congreso Constituyente de la Federación el diputado Casares respondió ante lo que calificaba como un tono “insultante y amenazador”, “irrespetuoso y alarmante”, “con el fin de purgar el veneno mortífero que encierra [...] ¿quién pudiera Sr. imaginar que se empleasen toda suerte de arbitrios, aun los más ilegales y reprobados para contrariar el curso de este negocio introduciendo la alarma con escritos sediciosos, [...] procurando atemorizar a los diputados [...] con intimidación de sangrienta guerra?”¹³

En esta polémica que desarrollaron los poderes del Estado de México se esgrimió también un argumento que, desde entonces, estará presente en todos los debates sobre

¹⁰ *Ibid.*, p. 40.

¹¹ Marta Baranda y Lia García (comps.), *Estado de México. Textos de su historia*, México, Instituto Mora y Gobierno del Estado de México, 1987, p. 148.

¹² Todo el debate puede verse en Gerald McGowan, *op. cit.*, pp. 24 y ss.

¹³ *Ibid.*, p. 30.

los derechos políticos de los ciudadanos de la capital del país, con el fin de recortárselos: el de la pugna porque en una misma entidad físicamente coincidan los poderes federales y el poder local, lo cual se insiste, sería fuente de problemas entre ellos. Esta argumentación fue enunciada por los diputados Vélez, Morales y Gómez Farías:

Yo entiendo, señor, que haya inconvenientes muy graves en que las potestades supremas de la federación residan en un estado que tiene dentro de sí mismo una jurisdicción exclusiva y soberana, porque la reunión de estos dos poderes sería frecuentemente ocasión para controversias y disgustos.¹⁴

La *reclamación fuerte* fue turnada a la comisión especial del Congreso Constituyente de la Federación que había presentado el dictamen favorable para hacer de la ciudad de México la capital de la federación. El ríspido debate en el Congreso Constituyente de la Unión concluyó con la votación nominal de 52 diputados a favor y 32 en contra por declarar a la ciudad de México residencia de los poderes federales, capital de la República. Pero apenas era el primer paso.

LA CONSTITUCIÓN DE 1824 Y LOS DERECHOS POLÍTICOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

En noviembre de 1824 el Congreso Constituyente emitió el decreto por el que se creó el Distrito Federal, promulgado el 20 del mismo mes por el presidente Guadalupe Victoria. En este documento se empieza por determinar: “1. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme á la facultad 28 del artículo 50 de la constitución, será la ciudad de México”. Además, se delimita su territorio: “2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza de esta ciudad y su radio de dos leguas”. Enseguida aclara que: “3. El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del Distrito conforme al artículo antecedente”.¹⁵ En los siguientes artículos del decreto se especifican las formas en que se ejercería el poder político en el recién nacido Distrito Federal, empezando por centralizar el poder del mismo en “el gobierno general”:

¹⁴ *Ibid.*, pp. 27-28.

¹⁵ Decreto de 18 de noviembre de 1824 en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, 42 volúmenes publicados en diferentes años, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, México, 1876, tomo IV, pp.743-744 (las citas siguientes sobre este decreto corresponden a las páginas mencionadas).

4. El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley. 5. Interin se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de Junio de 1813 en todo lo que no se halle derogado. [Para que no quede la menor duda sobre las raíces de la clara convicción por limitar los derechos políticos y económicos del Distrito Federal, se agrega el siguiente artículo:] 6. En lugar del jefe político á quién por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal". Mientras se "demarquen y señalen los términos del distrito": 8. El congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación. 9. Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el distrito federal. 10. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del distrito federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por una ley.

Con la lectura de ese decreto se puede afirmar con toda seguridad, que el recién creado Distrito Federal, nació sin derechos políticos, o de menos muy mutilados, y sin autonomía económica. Es, más que pecado original, la maldición original de la que se hizo víctima a la capital de la República, la cual arrastra hasta le fecha. De una o de otra forma el gobernador de la ciudad de México es nombrado por el presidente de la República, y en esa época, sea en una república federalista como en una centralista, el verdadero poder local estaba en manos del gobernador, y a él se subordinaban los demás poderes de la entidad.

Desde el nacimiento del México independiente es el estatuto de la anti democracia el que se le impuso a la vieja Tenochtitlan, a la ciudad que no obstante todos los avatares que atravesará seguirá siendo la capital del país. Como vemos es vieja la idea centralista de subordinar políticamente al Distrito Federal a las decisiones del poder central (así sea de una República Federal), mutilando los derechos políticos de los ciudadanos que lo habitan. Resulta más fácil el autoritarismo que la democracia real, aunque ésta ocupe más tiempo y atención de parte de los gobernantes.

Un poco porque se asumió como modelo a seguir el norteamericano con su Distrito de Columbia, otro poco por la tradición del control central de la ciudad de México que venía no sólo de la época de la Colonia, sino que databa desde el periodo de los aztecas, es que a las élites emergentes que estaban diseñando el nuevo Estado y el sistema político mediante el cual lo dirigirán, se les hacía lo más natural y tradicional, erigir una entidad, el Distrito Federal, en la que desde su nacimiento se ejercería un control político central autoritario que coartaría los derechos políticos de sus ciudadanos. Además, y sobre todo, resultaba mucho más práctico políticamente tener un poder

unipersonal, vertical y autoritario que asegurara el control de la capital del país evitando así toda posibilidad de que los ciudadanos al ejercer sus derechos políticos generaran algunas turbulencias que afectaran los intereses de las clases dominantes, más que en aquellos momentos con un país casi en su totalidad incomunicado, salvo las regiones más cercanas, la capital cobraba un peso vital y determinante. Este interés político es lo que llevará, en el resto del siglo XIX y a lo largo del XX, a negarles a los ciudadanos del Distrito Federal sus derechos políticos. En los últimos años del siglo XX a cuenta gotas se empezará a ceder algunas migajas de derechos políticos a los habitantes de esta entidad.

Teniendo la seguridad que el gobierno local del Distrito Federal queda bajo la égida del gobierno federal, se le aprueba su división política municipal, además que dichos municipios serán gobernados por ayuntamientos, así lo especifica el citado decreto en el artículo 7:

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

En efecto, los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal fueron disminuidos desde el texto constitucional de 1824, el cual no les otorgaba poder decisorio en la elección del presidente y del vicepresidente de la República, ni de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, siendo que en los artículos 79 y 127 se facultaba a los congresos locales para elegir a dichos funcionarios. El Distrito Federal no contaría con legislación local, pues en el artículo 50 constitucional, fracción XXVIII, se daba facultad al Congreso general para “elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado”.¹⁶

Será a partir de 1827, con base en el Decreto del 11 de abril de 1826 cuando el Distrito Federal podrá tener representantes en la Cámara de Diputados y así, de manera indirecta, sus ciudadanos podrían participar en las elecciones federales, lo cual no quería decir que se les restituyeran sus derechos políticos a la entidad:

Art. 4. Desde la legislatura próxima inmediata, el Distrito Federal tendrá representantes a la cámara de diputados con arreglo a los artículos 10, 11, 12 y 13 de la constitución.¹⁷

¹⁶ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 175.

¹⁷ “Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus Rentas y Nombramiento de Diputados, 11 de abril de 1826”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, tomo I, p. 776.

Asimismo, en este decreto se define la situación económica de la capital del país, con lo cual se acentúa la centralización en manos del poder federal, atándole las manos financieramente a los municipios, y limitándoles aún más su representación política:

Art. 1. El gobierno económico político del Distrito Federal será uniforme con el de los territorios de la federación.

Art. 2. Las rentas del Distrito Federal pertenecerán desde la publicación de esta ley, a las generales de la federación; más su entrega se verificará hasta el día primero del mes que siguiere a dicha publicación.

En diciembre de 1824 se nombró como gobernador interino del Distrito Federal al general graduado de brigada del ejército nacional, José Mendivil. Pero en tanto que en la capital del país no se elegía al gobernante, tampoco habría un Congreso local. Como hemos anotado párrafos atrás, el Constituyente de 1824 (artículo 50, fracción XXVIII), dispuso que el Congreso General cumpliera las funciones de aquél.

Es evidente que construido el Distrito Federal con todas las limitaciones políticas que se le impusieron, los intereses de sus cúpulas gobernantes empujarán a exigir que se les ceda mayor poder. Es pertinente subrayar que en aquellos años este interés es asunto de los estratos superiores, porque la inmensa mayoría de la población está compuesta por gente que aparte de no contar con ningún tipo de preparación, mucho menos política, sus preocupaciones más inmediatas y recurrentes son las de contar con alguna actividad que les permita poder obtener los satisfactores más elementales. Además que las elecciones, que las había, también eran una actividad de interés y controladas por los grupos superiores, a la población común y corriente muy escasamente se le tomaba en cuenta, y cuando se hacía era para manipularla en beneficio de los grupos que se disputaban el poder. Pero aun así la disposición de otorgar más libertad y derechos políticos a los habitantes del Distrito Federal siempre será muy limitada. Esta ha sido una constante en toda la historia del México independiente.

Asimismo, por ejemplo, la elección de los ayuntamientos era indirecta, aunque se basara en el voto público del ciudadano; éstos elegían en una junta electoral de su sección a un elector o compromisario, posteriormente estos electores o compromisarios, agrupados en una junta electoral secundaria, elegían a los que integrarían el ayuntamiento. Salvo muy contadas excepciones, todo el siglo XIX así se eligieron los ayuntamientos.

[Pero ese sistema electoral] presentaba otros defectos. Aunque los padrones se preparaban cuidadosamente y las mesas directivas de casilla podían permitir votar a ciudadanos omitidos por error, los comisionados o empadronadores podía rasurar o inflar los padrones según sus preferencias

políticas. La instalación de las casillas se hacía con quienes estuviesen presentes a la hora de su apertura; si algún grupo se organizaba para llegar temprano, la mesa directiva quedaría bajo su control. Como el voto de cada ciudadano era público y quedaba asentado en actas, es de suponer que se sentiría presionado a votar por quien la mesa directiva mostrase simpatía.¹⁸

Promulgada la Constitución de 1824, en la ciudad de México coexistía el gobierno del Distrito Federal con un gobernador designado por el jefe del ejecutivo, el Ayuntamiento de la propia ciudad, electo por los habitantes que tenían derecho a voto, así como el presidente de la República. El Ayuntamiento lo integraban 20 regidores, 2 síndicos procuradores, un administrador, un contador, y un secretario del Ayuntamiento. Todos estos funcionarios reunidos integraban el Cabildo. El cargo duraba un año y según la ley eran electos por los ciudadanos, pero en los términos que hemos destacado párrafos atrás.¹⁹

Como ha sido y es una tradición política de las clases dominantes, lo que bajo determinadas circunstancias se ven obligadas a otorgar, posteriormente encuentran la forma de reducirlo a su mínima expresión, y esto lo hacen a través de las leyes reglamentarias o secundarias. En esa tesitura, los escasos derechos políticos que la Constitución de 1824 dotó a los capitalinos, las leyes secundarias los limitaban, como es que el ayuntamiento no tenía libertad en el manejo de sus rentas; ni tampoco podía contar con una representación política plena. Estas limitaciones, inconformaba a los habitantes del Distrito Federal, más precisamente a sus élites, como se hizo evidente en la carta que el Ayuntamiento de la ciudad de México envió al Congreso el 21 de octubre de 1825, impugnando la realidad política de minusvalía en que se les había colocado. En ella se reclama que a la entidad se le halla reducido a la “humillante condición política” de un territorio, sin legislatura particular, sin poder nombrar senadores, ni sufragar por el presidente de la federación, sin derecho para “arreglar sus contribuciones y su gobierno interior, administrar sus rentas y hacer todo cuanto puede cualquier estado en su órbita de libertad y franqueza”.²⁰

Estando claro que no le otorgarían sus derechos al Distrito Federal, el ayuntamiento se orientó a tratar de que el Congreso General lo dotara de una Ley Orgánica que delimitara

¹⁸ Gustavo Ernesto Emmerich, “El ayuntamiento de la ciudad de México; elecciones y política, 1834-1909”, en *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), México, IEDF-UAM, 2005, pp. 187-188.

¹⁹ Laura Pérez Rosales, “La organización de una gran capital: el gobierno de la ciudad de México entre 1824 y 1828”, en Isabel Tovar de Arechederra (comp.), *El corazón de una nación independiente*, de la serie Ensayos Sobre la ciudad de México, tomo III, México, Ciudad de México DDF, Universidad Iberoamericana, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994, pp. 86-87.

²⁰ Citado en Sergio Miranda Pacheco, pp. 91-92.

claramente sus funciones a partir del respeto a su autonomía. Demanda que jamás tuvo una respuesta satisfactoria. En esa misma perspectiva fueron presentados al Congreso dos proyectos de Ley Orgánica, en 1827 y en 1850, pero jamás ninguno fue aprobado.²¹ Como se ve y se verá, no ha sido nada fácil arrancar a los grupos que han controlado el poder del Estado los derechos de los ciudadanos de la capital del país.

Como se ha anotado páginas atrás, con base en el Decreto del 11 de abril de 1826, artículo 4, a partir de 1827 los habitantes de la ciudad de México pudieron elegir representantes a la Cámara de Diputados, lo que les permitió indirectamente participar en las elecciones federales, aunque con un menor número de diputados con respecto a los Estados integrantes del Pacto Federal;²² pero será hasta 1847, de acuerdo con el artículo 6 del Acta de Reformas de dicho año, que en cierta forma restablece la Constitución de 1824, cuando se le reconoce al Distrito Federal representación en el Senado, al igual que a los estados, y el derecho de voto en la elección de presidente: “Mientras la ciudad de México, sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de presidente y nombrará dos senadores”.²³

En efecto, constatamos que también es vieja la historia de que paulatinamente, y entre más lento mejor, a cuenta gotas, se han ido otorgado los derechos políticos a los habitantes de la capital del país, sin que a la fecha, más de siglo y medio después, ese proceso haya terminado. Las élites políticas jamás han disimulado que para gobernar el país requieren contar con el sometimiento de la ciudad asiento de los poderes de la Unión, para de esa forma evitar las fricciones que la vida democrática presentaría en dicha entidad y sus posibles repercusiones en el quehacer político nacional.

LAS CONSTITUCIONES CENTRALISTAS Y EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta principios de mayo de 1835 cuando finalmente el bando centralista conservador logró hacerse del gobierno, después de una fuerte lucha que tuvo lugar entre 1832 y 1834, cuyo eje fue el intento del vicepresidente Valentín Gómez Farías (el presidente Santa Anna se encontraba ausente) de emprender las reformas eclesiástica y militar. Esto radicalizó y unificó a los conservadores, además la situación se agravó por la división en el seno de la corriente progresista, ya que una parte de ella, aunque estaba de acuerdo con las reformas, consideraba que debían llevarse en un proceso más lento.

²¹ *Ibid.*, pp. 91-93.

²² *Ibid.*, p. 90.

²³ “Acta constitutiva y de reformas sancionada por el Congreso extraordinario constituyente de los Estados-Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847”, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 473.

Santa Anna regresó al gobierno y se propuso hacer cambios en la Constitución. En ese tenor, el día 5 de dicho mes el Congreso “se declaró facultado para reformar la Constitución, pero no para modificar la forma de gobierno y el sistema federal”,²⁴ que era lo que en el fondo le interesaba a Santa Anna (que en un primer momento había mostrado renuencias al respecto) y, sobre todo, a los conservadores y sus intereses que estaban detrás de él. Como anota Felipe Tena Ramírez:

El programa del partido conservador difería punto por punto del precedente. Adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales. D. Lucas Alamán, su representante más autorizado, habría de formular sus principios: “Es el primero, conservar la religión católica [...] Entendemos también que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos [...] Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular, mientras no descansa sobre otras bases”.²⁵

Para avanzar en estos objetivos Santa Anna convocó a sesiones extraordinarias del Congreso, y éste, atendiendo los deseos del dictador, resolvió:

Art. 1. El Congreso General se declara investido por la Nación de amplias facultades, aun para variar la forma de gobierno y constituirla de nuevo.

Art. 2. El Congreso General continuará reuniéndose las dos cámaras en una.

[Además el Congreso declara que] ha reasumido todas las atribuciones, así comunes como peculiares de cada Cámara, quedando en suspenso los artículos del *Acta Constitutiva de la Constitución General* y del *Reglamento Interior del Congreso*.²⁶

De facto, con la desaparición de los Congresos estatales que fueron sustituidos por juntas departamentales, a la par que se sometía a los gobernadores a la férula del presidente, se anulaba el federalismo, dando paso al centralismo. Formalmente todavía no se decretaba la desaparición de los estados, de los territorios y del Distrito Federal como formas de organización territorial y política. Con el centralismo obviamente vendrían cambios en la organización política y se tendería a una mayor centralización en el poder Ejecutivo. Estaba en marcha el proceso que daría a luz la Constitución centralista de 1936, conocida como de las *Siete Leyes*, en la cual se codificarán esos cambios.

²⁴ Hira De Gortari Rabiela y Regina Hernández Franyuti, *La ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*, op. cit., p. 7.

²⁵ Rafael Tena Ramírez, op. cit., p. 199.

²⁶ *Ibid.*, pp. 7-8.

Por decreto de octubre de 1835, conocido como *Bases para la Nueva Constitución*, el Congreso asumió facultades para reorganizar al país, alterando su organización territorial y política, terminando así con el sistema federal:

8. El territorio nacional se dividirá en Departamentos, sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones detallará una ley constitucional.²⁷

Toda autonomía que la constitución federal otorgaba a los estados fue nulificada con la constitución centralista, así los departamentos quedaron sometidos al gobierno central en lo que respecta a su régimen interno, y carecían de facultad para crear una Hacienda propia debido a que, de acuerdo con la Constitución de 1836, era el Congreso General el que les determinaba su presupuesto de gastos ordinarios. La reacción que este nuevo ordenamiento jurídico propició fue un fuerte antagonismo entre los intereses locales con el poder central.

Contra el centralismo, defendido y hecho triunfar por los sectores privilegiados del país, hicieron oír su voz grupos importantes de individuos en las diversas provincias de la nación. Si bien aceptaban la necesidad de reformar la Constitución promulgada en 1824, se manifestaban abiertamente a favor del sistema federal.²⁸

Como lógica consecuencia el “presidente interino de la República mexicana” decretó desaparecer el Distrito Federal, y “el territorio de Tlaxcala se agrega al Departamento de México. La capital del Departamento de México es la ciudad de México”.²⁹ Al cancelarse la República Federal resulta innecesario el Distrito Federal, aunque de facto la ciudad de México, la vieja Tenochtitlan, continúa fungiendo como capital del país, ahora de la República Centralista, pero con otra organización política.

La forma en que se determinará el gobierno en los departamentos la define el Art. 9 de las citadas Bases Constitucionales:

Para el gobierno de los departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales: éstas serán elegidas popularmente, del modo y en el número que establecerá la ley, y aquéllos serán nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo, a propuesta de dichas juntas.³⁰

²⁷ “Bases Constitucionales Expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de Diciembre de 1835”, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 203.

²⁸ Cue Canovas, Agustín, *Historia Social y Económica de México. La revolución de Independencia y México Independiente Hasta 1854*, México, Editorial América, 1947, p. 162.

²⁹ “Leyes Constitucionales, diciembre 30 de 1836”, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 247.

³⁰ En Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 203.

Emitida la Constitución de 1836, en la Sexta Ley Constitucional se decide que los departamentos, incluido el de México, contarán con un gobernador:

4. El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general.
5. Los gobernadores serán nombrados por éste a propuesta en terna de las juntas departamentales, sin obligación de sujetarse a ella en los departamentos fronterizos, y pudiendo devolverla una vez en los demás. Los gobernadores durarán ocho años, pudiendo ser reelectos.

Ciertas funciones legislativas y las administrativas quedan en manos de una Junta Departamental compuesta de siete individuos (artículo 14). Entre las funciones del gobernador estaba la de “nombrar los prefectos, aprobar el nombramiento de los subprefectos” (artículo 7), debido a que:

16. En cada cabecera de distrito habrá un prefecto, nombrado por el gobernador, y confirmado por el Gobierno general: durará cuatro años, y podrá ser reelecto.
19. En cada cabecera de partido habrá un subprefecto, nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador: durará dos años y podrá ser reelecto.

Ciertamente los ayuntamientos siguieron existiendo en las capitales de los departamentos, pero manteniéndose subordinados al subprefecto y, por su medio, al prefecto, y al gobernador (artículos: 22, 23, 24 y 25). La centralización y el autoritarismo políticos serían casi totales con el bando conservador, así, las instituciones gubernamentales que garantizaban alguna democracia en sus funciones reales serían reducidas a su mínima expresión. Los ayuntamientos de facto son nulificados y sustituidos por los prefectos y subprefectos, que son quienes directamente representarán al gobernador. El Distrito Federal será una de las víctimas inmediatas de la embestida conservadora:

23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.

Continuando con la centralización política, en diciembre de 1840 se decidió otorgar mayor injerencia a los prefectos y subprefectos “en todos los negocios de los ayuntamientos”, y a quienes queda subordinado el ayuntamiento: “Las leyes previenen que los ayuntamientos estén inmediatamente subordinados y sujetos en toda la administración municipal de policía a los subprefectos y prefectos, y por su medio al gobernador”.³¹ Igualmente se dispuso una medida que sometía aún más al ayuntamiento:

[...] los prefectos y subprefectos pueden asistir a todos los cabildos públicos y secretos, ordinarios y extraordinarios, que celebren los ayuntamientos de su partido o distrito, presidiéndolos sin voto en las deliberaciones del cuerpo.³²

Fiel a su orientación dictatorial, el presidente Antonio López de Santa Ana intervenía directamente, sin ningún pudor, en la administración de la ciudad de México, para lo cual emitió una serie de disposiciones que él mismo puso en vigor, saltándose al Ayuntamiento y al gobierno departamental.³³

Desaparecido el Distrito Federal, el Ayuntamiento de la ciudad de México paulatinamente fue perdiendo poder y atribuciones frente al jefe del Ejecutivo, directamente o a través de sus representantes: el gobernador del departamento, o bien el prefecto y el subprefecto. De esta forma, a la ciudad de México políticamente se le hizo subordinada y dependiente total del poder ejecutivo, en especial del presidente en turno. La centralización era casi total, todo el poder se concentraba en los niveles superiores, los procesos democráticos, así fueran por elecciones indirectas, aunque formalmente se mantenían, en los hechos no tenían ninguna relevancia.

Entre abril de 1840 y agosto de 1841 se expidieron las Ordenanzas Municipales que serán las bases de los gobiernos de los ayuntamientos de la capital del país hasta 1903; su elaboración fue promovida por el presidente de la Junta Departamental del Departamento de México, con el fin de propiciar un mejor funcionamiento de la administración municipal. Ciertamente limitan la autonomía política de los ayuntamientos, al subordinarlos a la autoridad política del Distrito, al gobernador, e incluso al prefecto y subprefecto. Sin embargo a los ayuntamientos se les dan amplias atribuciones para intervenir en la administración de los municipios, pero en funciones formales y muy secundarias.³⁴

A punto de concluir el año de 1842, fue depuesto el gobierno emanado de la Constitución de 1836 (de las Siete leyes), cuya existencia fue muy azarosa, pues los federalistas nunca lo dejaron en paz, sea por medio de acciones en el Congreso, como

³¹ Citado por Hira De Gortari Rabiela, "Política y administración en la ciudad de México. Relaciones entre el Ayuntamiento y el gobierno del Distrito Federal, y el Departamental: 1824-1843", en Regina Hernández Franyuti (comp.), *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX. Gobierno y política/sociedad y cultura*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1994, tomo II, p. 177.

³² *Ibid.*, p. 177.

³³ *Ibid.*, p. 180, el autor cita algunos "ejemplos interesantes" de esta actitud de Santa Ana respecto del ayuntamiento de la ciudad de México.

³⁴ Sergio Miranda Pacheco, *op. cit.*, p. 98.

hasta con pronunciamientos militares. En diciembre de dicho año se plantea la necesidad de una nueva Constitución y se disuelve el Congreso. La discusión de la nueva Constitución, que será publicada como *Bases Orgánicas de La República Mexicana*, se inicia realmente el 8 de abril de 1843 y el 12 de junio es sancionada “Por El Supremo Gobierno Provisional”, por Santa Ana que ha reasumido la presidencia, y el 14 de junio del mismo año será publicada. Como eje constitucional se reafirma la República Centralista.

En cuanto a la división territorial se ratificó la de 1836, en Departamentos, y éstos en Distritos, partidos y municipalidades:³⁵

Art. 4. El Territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, partidos y municipalidades. Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme á la segunda parte del artículo anterior, se denominarán territorios”.

En el gobierno de los departamentos se mantuvo la figura de gobernador nombrado por el presidente de la República:

Art. 136. Habrá un gobernador en cada Departamento, nombrado por el presidente de la República á propuesta de las asambleas departamentales, según la facultad XVII del art. 134. Durará cinco años en su cargo, contados desde el día que tome posesión.

En lo que respecta a los ayuntamientos, se emite la “Ley del 28 de abril de 1845. Erección de las municipalidades y ayuntamientos”, en la que se ratifica lo que ya existía, salvo que se retiran los derechos políticos a los sirvientes. Se establece que:

Art. 1. Habrá ayuntamiento en todas las cabeceras de partido, cuya población sea de dos mil habitantes por lo menos. [Pero igualmente:]

Art. 2. Podrán establecerse ayuntamientos en todas las poblaciones que por sí, sus haciendas, ranchos, barrios y pueblos, reúnan al menos cuatro mil habitantes.

En los pueblos que no pueda haber Ayuntamiento habrá alcaldías con las mismas obligaciones y facultades de aquél. La municipalidad de la ciudad de México se integraba por el fuerte de Chapultepec, el Molino de la pólvora, la hacienda de La Teja, algunos barrios y los pueblos Peñón de los Baños, La Ascensión y La Romita.³⁶

³⁵ “Bases Orgánicas de la República Mexicana, diciembre de 1843”, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 406 y ss.

³⁶ “Elección de Municipalidades y Ayuntamientos Ley del 28 de abril de 1845”, en Hira De Gortari Rabiela y Regina Hernández Franyuti (comps.), *Memorias y encuentros...*, *op. cit.*, pp. 234 y ss.

En mayo de 1846 el gobierno norteamericano le declara la guerra a México, lo cual genera una serie de problemas políticos al gobierno centralista. En ese año una revolución inspirada por los reformistas encabezados por Valentín Gómez Farías derroca al gobierno centralista,³⁷ se instala un nuevo Congreso Constituyente del cual emana un acta que declara vigente la Constitución de 1824 y, por lo tanto, restablece el gobierno federal y con él resurge el Distrito Federal. Dicho Congreso nombró presidente a Santa Ana y vicepresidente a Gómez Farías, quienes forman un gobierno federalista. En 1847 se sanciona el *Acta Constitutiva y de Reformas* que regirá hasta 1853, cuando de nueva cuenta retorna al poder el centralismo.

En los debates de dicho Congreso Constituyente nuevamente se pone a discusión trasladar la sede de los poderes a otra ciudad, la de Celaya; asimismo se propone convertir en un nuevo estado a la ciudad de México. Ninguno de estos puntos prospera, pero llama la atención el recurrente interés por sacar de la ciudad de México los poderes federales, argumentando “la peligrosa influencia de una capital en que multitud de intereses y relaciones, más o menos poderosos, suelen poner obstáculos a la dirección regular de los negocios y decidir tal vez cuestiones de muy graves trascendencias”,³⁸ tal como se venía aduciendo desde 1822. Como se anotó páginas atrás, la pugna por sacar los poderes federales de la ciudad de México reflejan el interés de otros poderes económicos y políticos, diferentes a los que dominan en ella, para debilitar a estos y fortalecer a otros intereses de regiones diferentes.

Es en esta Acta Constitutiva y de Reforma de 1847 cuando, en su artículo sexto, se determina que: “mientras la ciudad de México, sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de presidente y nombrará dos senadores”.³⁹ Dado el caos e inestabilidad que generó la intervención norteamericana, en marzo de 1848 el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y encargado del Supremo Poder Ejecutivo, Manuel de la Peña y Peña, nombró a un gobernador para que se hiciera cargo de la administración del Distrito Federal, lo que por ley correspondía al gobierno supremo.

EL CREDO CONSERVADOR CONTRA LA DEMOCRACIA

Este retorno al federalismo será efímero, al igual que el restablecimiento del Distrito Federal, los conservadores fomentan un levantamiento que derribará al presidente

³⁷ Agustín Cue Canovas, *Historia Social y Económica de México. La revolución de Independencia y México Independiente Hasta 1854*, *op. cit.*, pp. 241 y ss.

³⁸ Sergio Miranda Pacheco, *op. cit.*, pp. 100-101.

³⁹ “Acta Constitutiva y de reformas sancionada por el Congreso extraordinario constituyente de los Estados-Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847”, en Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 473

Mariano Arista, y le ofrecen el gobierno de nueva cuenta a Santa Ana. El jefe del conservadurismo, Lucas Alamán, le envía una carta con ese fin, en la cual le expone la esencia del pensamiento de “esto que se llama el partido conservador”, que bien denominó Gastón García Cantú, la reacción mexicana. Es pertinente citar algunos puntos de dicha epístola dado que en ella está muy clara la posición conservadora:

[...] los principios que profesan los conservadores, y que sigue por impulso general toda la gente de bien. Es el primero en conservar la religión católica [...] Entendemos también que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos, y arreglar todo lo relativo a la administración eclesiástica con el Papa [...] Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos, contra todo lo que se llama elección popular, mientras no descansa sobre otras bases. Creemos necesaria una nueva división territorial, que confunda enteramente y hasta olvidar la actual forma de Estado y facilite la buena administración, siendo este el medio más eficaz para que la federación no retoñe [...] Estamos persuadidos que nada de esto puede hacer un congreso y quisiéramos que V. lo hiciese, ayudado por consejos, poco numerosos, que preparasen los trabajos. Estos son los puntos esenciales de nuestra fé política [...] Contamos con la fuerza moral que de la uniformidad del clero, de los propietarios y de toda la gente sensata, que está en el mismo sentido [...] Todos los puntos relacionados que puedan redactarse en forma de ley orgánica provisional, se tendrán arreglados para que si V. adoptase estos principios, la encuentre hecha a su llegada a esta.⁴⁰

De esta forma Antonio López de Santa Anna regresa, por última vez, al poder y restaura el régimen centralista, ahora con una pronunciada tendencia dictatorial despótica.⁴¹ Este regreso del dictador al gobierno llevará a una mayor centralización de las decisiones políticas. En ese tenor, en decreto del 22 de abril de 1853: *Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*, en la Sección Tercera, titulada “Gobierno Interior”, se decreta la disolución de los poderes legislativos, y anuncia la reglamentación de las funciones de los gobernadores:⁴²

⁴⁰ “Carta de Lucas Alamán a San Anna”, en Gastón García Cantú, *El pensamiento de la reacción mexicana*, Lecturas Universitarias, Antología, 2 tomos, México, UNAM, 1986, tomo 1, pp. 313-316.

⁴¹ Una sucinta pero sustanciosa descripción de este lapso de Santa Ana, en Lilia Díaz, “Dictadura de Santa Ana”, en *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1988, tomo 2, pp. 825-829.

⁴² “Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución”, 22 de abril de 1853, en Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 482-484.

Art. 1. Para poder ejercer la amplia facultad que la nación me ha concedido para la reorganización de todos los ramos de la administración pública, entrarán en receso las legislaturas ú otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los Estados y Territorios.

2. Se formará y publicará un reglamento para la manera en que los gobernadores deberán ejercer sus funciones hasta la publicación de la Constitución.

Asimismo, en esta línea centralista, autoritaria y anti democrática, por “decreto del gobierno” emite la *Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México*, del 2 de mayo de 1853 en la que determina:⁴³

Art. 1. El instituto del Ayuntamiento es cuidar de los intereses municipales y practicar los actos de administración que se le encomienden por la ley. En consecuencia, ninguna atribución puede ejercer que tenga relación con la política del país, ni con su forma de gobierno, ni con los actos de la administración pública, encargada a los altos poderes de la nación.

Como se constata, el autoritarismo y la antidemocracia conservadora no tienen límites, así, el Ayuntamiento de México fue constreñido a ejecutar únicamente las disposiciones administrativas encomendadas por las autoridades superiores, prohibiéndole explícitamente su participación en la vida política. En términos generales, las condiciones que se establecieron para el funcionamiento del ayuntamiento, definieron una serie de comisiones: “de hacienda, la cual se formará” por “el presidente de la corporación” (ayuntamiento) “y de dos regidores” (art. 2); “de obras públicas” (art. 3), formada por “tres regidores” (art. 4); “de cárceles” (art. 5); alumbrado, mercados, hospitales, limpieza de calles y barrios, teatros, instrucción pública, (art. 6); “de policía” (art. 8), y “de lotería” (art. 9); aclarando que ninguna comisión, “a excepción de la de hacienda, se limitarán al cuidado de los objetos y ejercicio de las atribuciones que se les encargan, sin mezclarse en el manejo de los fondos”.

De igual manera se hace referencia al funcionamiento “del síndico y de los asuntos judiciales”, en los artículos del 19 al 25. “De los contratos”, se aborda en los artículos del 26 al 30. “De los pagos y gastos, se trata en los artículos del 31 al 37. “De los presupuestos y cuentas”, en los artículos 38 al 57. Asimismo “De las sesiones y deliberaciones del ayuntamiento”, en los artículos del 54 al 57. Igualmente se fija la periodicidad del cabildo: “54. Se tendrá un cabildo los martes de cada semana á las once de la mañana, y además se reunirá el ayuntamiento cuando fuere citado por el presidente ó por el gobernador del Distrito”. A las “Disposiciones Generales”, están

⁴³ “Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México, del 2 de mayo de 1853”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, tomo VI, pp. 385-390.

dedicados los artículos del 58 al 66. En el decreto “Sobre organización del ayuntamiento de México”, emitido el mismo 2 de mayo, se decide que:

Art. 1. Mientras se dá la ley que arregle la manera con que debe ser nombrado el ayuntamiento de México y se determine su organización, el cuerpo municipal se compondrá de un presidente, de doce regidores y un síndico, cuyos nombramientos hará desde luego el gobierno del Distrito, con aprobación del supremo, en personas de conocido patriotismo, honradez y aptitud.⁴⁴

El 16 de febrero de 1854 se dio a conocer el: *Decreto del gobierno. Se declara la comprensión del Distrito de México*, en el que se establece una nueva división territorial de dicho distrito, por lo cual se crea de nueva cuenta el Distrito de México, cuya capital será la municipalidad de la ciudad de México, y al frente del mismo es nombrado un gobernador:

- Art. 1. El Distrito de México se extenderá hasta las poblaciones que expresa este decreto [...]
2. Se divide el Distrito en las prefecturas centrales é interiores correspondientes á los ocho cuarteles mayores que forman la municipalidad de México, según su antigua demarcación, y con la sola excepción del pueblo de San Miguel Chapultepec, que está fuera de ella, en virtud del decreto del 8 de abril de 1853; y en tres exteriores, á saber: la 1^a del Norte, cuya cabecera será Tlalnepantla: la 2^a del occidente, cuya cabecera será Tacubaya: la 3^a del Sur, cuya cabecera será Tlalpam.
7. Interin se da la ley orgánica del Distrito, con presencia de su plano topográfico y demás datos convenientes, el gobernador, las prefecturas y municipalidades establecidas se arreglarán en el ejercicio de sus facultades y cumplimiento de sus deberes, y con sujeción el gobernador al supremo gobierno, a la ley del 20 de marzo de 1837, en cuanto no se oponga a las disposiciones dictadas desde el 1 de abril de 1853, y a las modificaciones que podrá hacerle sucesivamente el Ministerio de Gobernación, reasumiendo éste las facultades que dicha ley atribuyó a las juntas departamentales.⁴⁵

En la ciudad de México, como era una tradición histórica, se siguió manteniendo la concentración de todos los poderes, civiles, políticos y religiosos, así como administrativos y económicos. A la par, los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México se mantenían amputados, sin importar qué tipo de gobierno estaba al frente de la República, centralista o federalista, aunque, como se ha destacado más atrás, el centralismo de los conservadores era casi total, y sin mediación alguna. La conculcación de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad capital no sólo se debe a la azarosa vida institucional

⁴⁴ “Decreto del gobierno. Sobre organización del Ayuntamiento de México, mayo 2 de 1853”, en *ibid.*, tomo VI, p. 385.

⁴⁵ “Decreto del gobierno. Se declara la comprensión del Distrito de México, febrero 16 de 1854”, en *ibid.*, tomo VII, pp. 49-51.

de la nación en formación, sino también, y sobre todo, a una concepción política de las nuevas clases gobernantes de facilitar el gobierno central teniendo subordinada a la ciudad de México, fenómeno que pervivirá no sólo todo el siglo XIX, sino también en el siglo XX.

Fortalecidos los liberales por las diversas alianzas que fueron haciendo a través del tiempo y por la nociva experiencia que la población sufre con los gobiernos centralistas, los conservadores serán derrotados:

Para 1854 la dictadura santanista había logrado provocar el disgusto y la animadversión de todas las clases de la sociedad. Los conservadores, que lo habían llevado al poder, lo repudiaban porque la efervescencia popular, que no tardaría en estallar, ponía en peligro sus intereses; los moderados, porque consideraban absolutamente ilegal su régimen y porque habían sido heridos sus intereses de propietarios y de industriales; los radicales, por todo, pero principalmente por sus ataques a las libertades civiles y políticas, por sus medidas persecutorias y por sus proyectos monárquicos.⁴⁶

Con el Plan de Ayutla los liberales derrocan a Santa Ana, y la República Federal volverá a ser la forma de organización política del país, de manera breve Juan Álvarez toma el poder el 4 de octubre de 1855. De inmediato, el 12 del mismo mes emite el decreto titulado: "Se derogan las leyes y decretos que se expresan, relativas al ayuntamiento de la capital",⁴⁷ con lo cual retorna el Distrito Federal. Pero la orfandad política de los habitantes de la capital del país en lo esencial no cambiará.

CONCLUSIÓN

En el largo periodo de los dolores del parto que sufrió México para dar a luz el Estado-nación, después de su independencia de España, no sólo se estaba definiendo el carácter de ese Estado sino también el del sistema político que regiría los destinos de la nación que se soñaba formar. Parte de las determinaciones en marcha son también las particularidades que debe tener la sede de los poderes nacionales, la entidad que fungirá como capital del país, lo que hoy es el Distrito Federal, o ciudad de México. La confrontación entre los dos principales bandos que desde el inicio de esta batalla se van configurando, hasta tener un claro perfil de liberales, por un lado, y conservadores, por el otro, es por una república federalista o una centralista, respectivamente. Concomitantemente los federalistas pugnan por la creación de un Distrito Federal como sede

⁴⁶ *Historia General de México, op. cit.*, p. 829.

⁴⁷ "Decreto del gobierno. Se derogan las leyes y decretos que se expresan, relativas al ayuntamiento de la capital, octubre 12 de 1855", en Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, tomo VII, p. 572.

de los poderes federales, mientras los centralistas no tienen ningún empacho en mantener la ciudad de México como asiento de sus poderes, pero con una férrea centralización del poder y con una estructura política y territorial diferente a la de los liberales.

Empero, no obstante la vocación federalista de los liberales y de su tarea de formar ciudadanos libres y con derechos democráticos, en los hechos, en el caso del Distrito Federal, a pesar de la existencia de municipios y ayuntamientos, aplican una política bastante centralista y antidemocrática, que los lleva a conculcar los derechos políticos de los habitantes de la capital del país. En este punto hay bastante coincidencia con los conservadores, aunque estos llevan ese fenómeno a niveles aún más extremos. Sea que gobiernen liberales o conservadores, es el presidente en turno quien designa al gobernador de la entidad, y las elecciones de los ayuntamientos se efectúan de manera indirecta.

Finalmente, ambos núcleos del poder, liberales y conservadores, comparten el interés de tener bajo total control político a la ciudad capital, de *jure* y de *facto* el gobierno de ésta es dejado en manos del presidente de la República. Tal parece que temen que las libertades democráticas plenas en dicha entidad puedan causarles problemas que pongan en peligro sus intereses económicos y políticos, les parece más fácil gobernar el país manteniendo subordinada a su capital. Es pertinente destacar que todas estas pugnas y confrontaciones se dan entre los grupos de poder, porque el pueblo, en general, es un simple espectador, y en ese nivel tratan de mantenerlo tanto los liberales como los conservadores.

Asimismo, en la disputa temprana que se da por la sede del Distrito Federal, y más aún del lugar donde deben desarrollarse las labores de los Congresos Constituyentes de 1822 y 1824, subyacen diversos intereses económicos y políticos de las clases emergentes, las que por esa vía buscan sus respectivos fortalecimientos. Unos no quieren que de esa forma sigan siendo favorecidos los de la ciudad de México, y otros desean aprovechar en beneficio propio la ventaja de tener al lado los poderes federales. Sin embargo la ciudad de México tendrá a su favor su centenaria tradición de haber sido sede de los poderes desde la época de los aztecas. Pero esto no la salvará de vivir los siglos XIX y XX con sus derechos políticos conculcados, y aún en el siglo XXI, a pesar de que ya los ciudadanos pueden elegir al jefe de gobierno y a los jefes delegacionales, el Distrito Federal no cuenta con todos los derechos que tiene cualquier estado de la República.

En la larga y sinuosa historia de la construcción de la vida política del México independiente, y de las instituciones a través de las cuales los mexicanos serán sus actores, una constante que siempre está presente es la disposición de sus élites gobernantes para conculcar los derechos políticos de los habitantes de la ciudad capital, quienes frente a dicha adversidad se organizarán, movilizarán y lucharán para recuperarlos, recibiendo como respuesta la tajante negativa o concesiones a cuenta gotas.

BIBLIOGRAFÍA

- Baranda, Marta y Lía García (comps.), *Estado de México. Textos de su historia*, Instituto Mora y Gobierno del Estado de México, México, 1987.
- Cortés, Hernán, *Cartas de Relación*, Porrúa, México, 1969.
- Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la restauración del Senado, *Constitución Federal de 1824, Crónicas* 3 tomos, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, México 1974.
- Cosío Villegas, Daniel (coord.), *Historia General de México*, 2 tomos, El Colegio de México, México, segunda reimpresión 1987.
- Cue Canovas, Agustín, *Historia Social y Económica de México. La revolución de Independencia y México Independiente Hasta 1854*, América, México, 1947.
- De Gortari, Hira y Regina Hernández Franyuti (comps.), *Memoria y encuentros: La ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*, Departamento del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, México, 1988.
- , *La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una Historia Compartida*, Departamento del Distrito Federal e Instituto de Investigación José María Luis Mora, México, 1988.
- Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, 42 volúmenes, publicados en diferentes años, Imprenta del comercio de Dublán y Chávez, México, 1876.
- Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, IEDF/UAM, México, 2005.
- García Cantú, Gastón, *El pensamiento de la reacción mexicana*, Lecturas Universitarias, Antología, 2 tomos, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
- Garza, Gustavo, Programa de Intercambio Científico y Capacitación Técnica (comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, Departamento del Distrito Federal, El Colegio de México, Plaza y Valdés, México, 1988.
- Hernández Franyuti, Regina (comp.), *La ciudad de México en la primera mitad del Siglo XIX. Gobierno y política/sociedad y cultura*, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, México, 1994.
- McGowan, Gerald, *El Distrito Federal de dos leguas. Cómo el Estado de México perdió su capital*, El Colegio Mexiquense, Gobierno del Estado de México, México, 1991.
- Miranda Pacheco, Sergio, *Historia de la desaparición del municipio del Distrito Federal*, Colección Sábado Distrito Federal, Coordinada por Carlos Martínez Assad, Unidad Obrera y Socialista, APN; Frente del Pueblo; Sociedad Nacional de Estudios Regionales, México, 1998.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-1997*, Porrúa, México, 1997.
- Tovar de Arechederra, Isabel (comp.), *Ensayos sobre la ciudad de México*, 6 tomos, Departamento del Distrito Federal, Universidad Iberoamericana, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, México, 1994.