

Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México

*Historia de las formas de gobierno
de la Ciudad de México*
Ricardo A. Álvarez Arredondo
Grupo Parlamentario del PRD
en la Cámara de Diputados
LVIII Legislatura / Congreso de la Unión

México, abril de 2002

Cuidado de la edición
Renata Soto-Elizaga y María de Lourdes Álvarez López

Diseño de la portada e interiores y formación
María de Lourdes Álvarez López



Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México

Ricardo Álvarez Arredondo

**Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados / LVIII Legislatura
Congreso de la Unión**

Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados / LVIII Legislatura
Congreso de la Unión

Mesa Directiva

Martí Batres Guadarrama, coordinador general
Gregorio Urias Germán, vicecoordinador general

Coordinaciones

Uuc-kib Espadas Ancona, Reforma del Estado
Rafael Hernández Estrada, Proceso Legislativo
Miroslava García Suárez, Política Económica
Hortensia Aragón Castillo, Política Social
Sergio Acosta Salazar, Política Internacional
Rubén Aguirre Ponce, Gestoría
Martha Angélica Bernardino Rojas, Comunicación Social
Magdalena del Socorro Núñez Monreal
y *Genoveva Domínguez Rodríguez*, Administración
Alfredo Hernández Raigosa, presidente de Debates del Pleno

Índice

Prólogo

Sobre la Ciudad de México

Juan María Alponte 7

Introducción 15

La herencia prehispánica 17

Antecedentes históricos

La herencia colonial 21

México independiente: el legado de la novedad 31

El legado del orden y de la revolución 42

El debate parlamentario sobre las formas

de gobierno de la Ciudad de México 49

Los debates del Congreso Constituyente

en torno al gobierno de la Ciudad de México

Venustiano Carranza insiste:

No al municipio libre de la Ciudad de México 64

Álvaro Obregón: el invicto 72

Los primeros días del Departamento

del Distrito Federal 88

Últimas reflexiones 95

Epílogo 105

Las reformas políticas de la ciudad 107

Prólogo

Sobre la Ciudad de México

El texto *Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México* es un ejercicio, notable, de acercamiento no sólo a la capital de la república sino a la república misma. Ello es así porque Ricardo Álvarez construye, con parsimonia, elegancia y radicalidad, un proceso histórico: la creación de una ciudad pantagruélica que amenazó, y amenaza, devorarse al país.

Sus fauces, gigantescas, las del “urbanismo desurbanizador” de un Estado que todavía le falta crear el Estado de derecho y la pluralidad, no sólo en las cúpulas, sino en la tolerancia y la convivencia de su propia sociedad civil, requería una presentación así: fría, seca, es decir, desalentadora de los ritos y la retórica.

El autor acomete la empresa desde la visión de un historiador: asumiéndola no con condescendencia, sino bajo el patrón crítico de los procesos racionales de la realidad; sabiendo que México no puede ser partido en pedazos ahistóricos, sino en las partes progresivas, evidentes de la formación de un país que, como ocurriera a la mayor parte de las naciones, no es la biografía de un dios único, de un pueblo fundador único, de una partera ideológica y religiosa única, sino de la potencia trágica de la historia que somete lo “originario” a la “acción quirúrgica” de la pluralidad de la acción histórica, haciendo del aparente caos distorsionador la posibilidad del ascenso hacia una acción más alta y compleja del pueblo: el municipio libre. Esta ciudad, única en contradicciones, merecía un tratamiento así: el tratamiento del cirujano.

Conozco a Ricardo Álvarez desde hace años. Fue alumno mío en la Facultad de Ciencias Políticas y su presencia, serena y reflexiva, atenta y esgrimidora de razones, me animó a tener un diálogo casi permanente

con él. Como siempre que eso pasa, conocí a su familia, me pareció perfecto nicho ecológico y biológico para un joven mexicano, que tendría un porvenir implicado no en la política, sino en la reforma política. Joven deportista, Ricardo se preparaba, sin saberlo, para pasar del maratón atlético al maratón incendiado de un país, que del unilateralismo ideológico aspiraba a pasar a la pluralidad y la ilustración, es decir, a la tolerancia.

Arte, empresa, proyecto, el de la tolerancia, casi disparado, en un país acostumbrado a la intolerancia como oficio del vivir y de desvivirse. Lo hemos pagado a un precio muy alto y, por tanto, educar a los hombres y las mujeres para la tolerancia es pensar en un país destinado al progreso, a la duda metódica, al respeto, a la pluralidad.

Desde este horizonte, Ricardo Álvarez ha preparado una historia institucional de la ciudad inseparable de la historia de México en la evolución de las formas de gobierno. No hay que olvidar que el texto que evoca este prólogo es, en su concepción original, una tesis universitaria y, por tanto, el espacio y la norma están sometidos a un propósito disciplinado por un método: discurrir sobre el “discurso” mismo de la tesis. Ello comprime.

Esta lectura me llevó al recuerdo de una obra notable que no fue referida; la de Carlos María de Bustamante de la fundación de la Ciudad de México. En su admirable *Diario* no sólo habla, Bustamante, como Ricardo, del decreto que creó el Distrito Federal en 1824 y de la elección de un gobernador para establecer los lineamientos de poder. Va más allá. En efecto, Bustamante, el liberal cercano a Morelos y diputado en tiempos airados, habla del primer nombramiento de gobernador “...un tal, dice, don Fernando Mendívil...” para discrepar del acto.

No olvida Bustamante, y ello es sumamente interesante, el debate del Congreso en torno de si debía o no “indemnizarse al Estado de México de la pérdida de su capital y sus alrededores”. Su nota del 12 de noviembre de 1824 enriquece extraordinariamente las distintas posiciones respecto a la creación territorial del Distrito Federal.

En cuanto al nombramiento de Mendívil como primer gobernador del Distrito Federal, Bustamante no podía advertir, en su tiempo, que asistía a una verdadera y auténtica lucha de clases. En otras palabras, el proceso de la Independencia expresaría, sin equívocos, esa connotación de manera evidente. El autor de este libro lo advierte,

con inteligencia, al señalar que “desde la debacle del movimiento levantado por Miguel Hidalgo e Ignacio Allende, la insurgencia era vista con mucho prejuicio por los habitantes de la Ciudad de México”.

No sólo era así, como conflicto de clases, después de Hidalgo, sino posteriormente, esto es, a continuación de la ejecución de Morelos. Prueba de ello es el Plan de Iguala: inseparable de la fundación trigarante de la Independencia. En él se señala lo que sigue:

...la opinión pública y la general de todos los pueblos es la de la independencia absoluta de España y de toda otra nación. Así piensa el europeo, así los americanos de todo origen. Esta misma voz que resonó en el pueblo de Los Dolores, el año de 1810, y que tantas desgracias originó al bello país de las delicias, por el desorden, el abandono y otra multitud de vicios, fijó también la opinión pública de que la unión general entre los europeos y americanos, indios e indígenas, es la única base sólida en la que puede descansar nuestra común felicidad. ¿Y quién pondrá en duda que después de la experiencia horrorosa de tantos desastres, no haya uno siquiera que deje de prestarse a la unión para conseguir tanto bien?

Los criollos, en la fundación de la ciudad, expresaban su pasado. Logrando el inicial consenso sobre la monarquía, la realidad social impondría un segundo consenso sobre la república. Las instituciones fundacionales gravitarían, dialécticamente, sobre esa contradicción y ese conflicto de clases. Prueba de ello es que si el Plan de Iguala fue (con el Tratado de Córdoba como muy claramente se explica en este trabajo) el texto culminante para lograr la victoria insurgente sobre la metrópoli, no es menos verdad que Iturbide y sus generales tuvieron que buscar el acuerdo con Vicente Guerrero el insurgente. ¿Podemos pasar por alto, a su vez, que ese representante real de los insurgentes fuera asesinado, poco después, con referencias clasistas?; ¿podemos pasar por alto el crimen, a quien hubiera ocupado la más alta magistratura? Es obligado exigirnos coherencia, verdades.

En síntesis, como muy bien se ve, el estudio, sereno, activo en la proposición rigurosa y conceptual del autor sobre las formas de gobierno, nos conduce, a los lectores, a una inmensa recuperación de la historia por encima y mucho más allá de los modelos legendarios de mitología. Toda institución es, en sociología, “un hecho social”. Todo

proceso histórico, una acumulación que aspira, críticamente, a la verdad **no oficial**, es decir, a la verdad como fuerza analítica o, como diría Gandhi, a la “fuerza de la verdad”.

El esfuerzo de esta obra es, en muchos aspectos, una específica recuperación de la memoria. El significado y definición, en la práctica jurídico-política, del municipio y su evolución institucional plantean, como lo exige el libro, una preocupación esencial y básica.

Desde la fundación de Tenochtitlan en el año 1325, como elabora, certifica y proyecta hacia su porvenir jurídico-político el texto que nos ocupa, desde entonces hasta nuestros días, la Ciudad de México es un enorme compromiso para la nación.

El Distrito Federal, en efecto, con 1 486.85 km² (0.08 por ciento de la superficie total del país según el Marco Geoestadístico del INEGI) ha absorbido una serie de municipios que han generado una zona conurbada: la zona metropolitana de la Ciudad de México que, con Tokio, está en los primeros lugares del planeta en dimensiones y significado urbano. Entendiéndose en mi opinión que es inseparable establecer una categoría nueva que sobrevuela en este prólogo: “el urbanismo desurbanizador”, es decir, el modelo urbano que no crea, como era la aspiración de Weber, ciudadanos, sino desarraigados.

La magnitud de la zona metropolitana de la Ciudad de México (es decir, las 16 delegaciones del Distrito Federal más los 34 municipios que, dice el INEGI, constituyen el conglomerado urbano) se expresa en el hecho de implicar una extensión de 4 902 km² con una densidad, en 1995, de 3 423.7 habitantes por kilómetro cuadrado.

No estamos hablando, pues, de pequeñas cuestiones, sino de una cuestión mayor que hace que las reformas de la Ciudad de México sean inseparables, indisociables, del proyecto de nación ya que representa, en números redondos, la cuarta parte del producto interno bruto de un país llamado México, con 1'964 375 km² y que en el año 2000 llegará cerca de los 100 millones de habitantes.

Para una ciudad que, al firmarse el decreto fundacional del Distrito Federal tenía, en 1824, 150 000 habitantes y 1.5 millones en 1910 al estallar la Revolución, se trata de uno de los mayores desafíos políticos, jurídicos, económicos, de empleo y educación que contemple un país. Un país que no tiene que subsidiar a la Ciudad de México y que, por lo tanto, está obligada a vivir su descentralización y su “urbanización

urbanizadora” al servicio de sus ciudadanos; no de los desplazados en la aventura de la búsqueda del empleo o de una esquina para sobrevivir entre la miseria y la opulencia.

De esa aventura, nada imaginaria, habla, con rigor, de etapa en etapa, de época en época, la pluma y el talento de un joven mexicano, Ricardo Álvarez, que de las aulas ha pasado a la política esperando no convertirse ni en el modelo de los viejos burócratas estratificados en la autocomplacencia verbalizante ni en el de los creadores de “cañadas ideológicas” que creen que toda destrucción es una construcción. Estamos, en cierta medida, ante una representación de los nuevos mexicanos. Él sabe su responsabilidad ante ese destino, ante ese proyecto de ciudadano.

Existe una parte medular, implícita y explícitamente, en la segunda parte del libro, “El debate parlamentario de las formas de gobierno de la Ciudad de México”, y un colofón dialéctico: “Últimas reflexiones”.

Aquí me parece pertinente señalar tres cosas: *primo*, la indisputable recuperación de la memoria biológica –vital y lógica– de los debates parlamentarios sobre las formas de gobierno de la ciudad porque es muy difícil encontrar una recopilación de ese nivel, de forma congruente y orgánica, como un hilo rojo freudiano, sobre ese tema capital. Todo lo que se diga sobre esa aportación de Ricardo Álvarez será poco. Resulta imprescindible.

La memoria es inseparable del conocimiento y somos un país sin memoria o, en grave conflicto con lo real, o dotados de una memoria petrificada, es decir, mítica. No ha supuesto –ese modelo de vivir– muchos dolores de cabeza y, por ende, ha generado una clase dirigente, por ello, despreciativa del poder crítico de la memoria y exaltadora de los rituales. Pocas veces, hecho excepcional, la clase dirigente mexicana ha pasado el rito de la virtud. Las más de las veces ha enterrado el valor cívico en beneficio, acriticamente, de las solemnidades y las conmemoraciones.

Con ello señalo, sin más, el valor, como compromiso, de esa parte del texto que nos devuelve el tejido social, es decir, al municipio y a la nación o, si mejor se quiere, a la república surgida de la tierra fértil del municipio: esa base del diálogo por abajo para que se mueva, hacia arriba, como un verdadero edificio constituyente. En ese sentido, exploratorio del proceso municipal republicano, el texto es, sin duda, sobresaliente.

Secundo. Sobresale del libro, en su última parte, la idea de la irreversibilidad del proceso de democratización. Es indudable. El país urbano y municipal que es México, tiene y posee, en su última experiencia, una etapa sobresaliente: las elecciones de 1997 dotaron a la nación de una prospección nueva de la correlación de fuerzas. La Ciudad de México, desde la Independencia, pudo ser gobernada desde arriba. Ahora, sin la decisión del poder central, por vía de las urnas y, en consecuencia, por un mandato moral y político indiscutible: por el sufragio universal.

La elección del primer gobernante de la Ciudad de México por ese camino, con la nueva pluralidad de fuerzas en el Congreso, transformó el largo periodo del “discurso único y el único correcto”. Su significación ética es enorme.

Pero, al mismo tiempo, ello ha colocado a la oposición ante el pueblo, ante el ciudadano y ante el votante no sólo como una promesa del cambio, sino ante una variable del poder sometida, si se me permite la parábola, al viejo “juicio de residencia”. En otras palabras, la oposición como gobierno ha asumido responsabilidades concretas que están ejercitando a los votantes en su prueba de fuego: definir el significado del poder y establecer, con un juicio crítico, los comportamientos de todos los gobernantes. De tal palo es la madera de medir al poder.

Tertio o tercer supuesto. La democracia mexicana ha iniciado su andadura en condiciones adversas, es decir, cuando la inercia del sistema tradicional del poder dejaba tras sí, en todas las actividades y sectores, una superestructura fáctica que no podía ser eliminada, simplemente, por el cambio del ejercicio del poder en... los sillones. En 1997, a la vera de la inmensa decisión de las urnas, escribí: “**No nos engañemos, el poder tradicional puede perder unas elecciones, pero no necesariamente el poder**”. No parece que me alejara mucho de la actualidad como prueba.

El cambio es inmenso en las formas, ¿lo es tanto en su fondo último? Tenemos que crear las condiciones morales de una verdadera democracia en los comportamientos, actitudes y gestos. No hay democracia sin tolerancia, es decir, sin dejar que el otro sea el otro como parte de nuestra propia alteridad. No se ha mejorado mucho, en ese sentido, el talante social del antidiálogo; sí la esperanza en un nuevo propósito convivencial.

No podemos olvidar la realidad heredada: en 1998 “58.6% de la población mexicana de más de 15 años no cumplía un requisito esencial: haber terminado su escolaridad básica”.¹ Duro es decirlo. Necesario saberlo. ¿Podemos asumir su significación en términos de participación activa en la democracia, y su correlato, dramático, en la crisis social y en la violencia inorgánica?

La crisis de la UNAM, una crisis que afecta a la nación entera, ha sido el conflicto de la obstinación que no alumbraría, en los primeros nueve meses de paro, el tránsito dialógico hacia la ética de la responsabilidad. **Crear pues, la democracia irreversible es, todavía, un proyecto pedagógico fundado en la razón y, sobre todo, en la inteligencia. Tenemos que ser extremadamente prudentes y radicales –ser radical no es ser dueño de los gritos sino de la razón, porque el vocablo radical quiere decir, sin más, “ir a la raíz”, “a la radice”, de los problemas– para aterrizar en una nueva república, una nueva Constitución y un nuevo modelo de convivencia. El actual está estancado, a la vez, en el pantano de la violencia, fruto de la expropiación material y educacional, y en el pantano de la corrupción.**

La última parte de este libro da testimonio de las reflexiones finales del autor, quien recoge, con tino y elegancia, el tránsito entre las formas de gobierno virreinales y el salto que implicaría la victoria de la república en 1867. Él dice, siguiendo a O’Gorman: “triumfo definitivo de la república en 1867”. Yo me permitiría aducir que, acaso, tengamos que fundar, aún, la república en los términos de Montesquieu: verdadera división de poderes y creación, auténtica, del Estado de derecho.

De todas maneras, el autor destaca objetivamente la transición institucional que ha sufrido, de ese periodo hasta nuestros días, la Ciudad de México. Ese tránsito histórico, eliminando la corrupción caciquil y postulándose el poder verdaderamente representativo, ha sido y es aún el gran debate de nuestros días.

“Se trataba, dice Ricardo Álvarez, de avanzar las propuestas que condujeran a un régimen social más democrático, aun con la condición excepcional que propiciaba la convivencia con los poderes federales...”

¹ *Perfil de la educación en México*, SEP, México, 1999.

Ahí, en esas puntualizaciones, agudas, serenas y lúcidas, descansa el edificio conceptual. Es patente pues, que la traducción inevitable de sus palabras, en sus tiempos precisos, sin precipitaciones absolutas, consistirá en plantearse la constitución moderna del nuevo país urbano, democrático y consensual. Dicho de otra forma, el México de los 100 millones de habitantes, 75 por ciento urbanos, no cabe ya en un pasado mítico y sí tiene que caber en su pasado histórico, base y cimiento de un presente cognitivo, crítico y democrático. Un México cuya capital no debe tragarse al país, sino hacerla posible con la nación, con su tejido social, municipal y estatal en un federalismo no centralista que, como el presente, niegue sus principios soberanos y autónomos. Ello será la matriz ideológica del siglo XXI para México.

He leído este trabajo no con la mirada del profesor sino con la mirada del ciudadano que contempla la historia con la avidez crítica de no conformarse con las frases hechas. Jean Guittou, el filósofo francés, llamaba cobardía al hecho de buscar la aprobación y no la verdad, las condecoraciones y no el honor, el poder y no la legitimidad.

Doy las gracias al autor por haberme permitido hacer, como prólogo, este diálogo con él y con la sociedad mexicana y, sobre todo, con los mexicanos de la Ciudad de México y, por tanto, con los mexicanos que no son la Ciudad de México sino el país llamado México.

Juan María Alponte

Introducción

El establecimiento de las distintas formas de gobierno que ha tenido la Ciudad de México a lo largo de su historia como capital del país se ha topado siempre con una cuestión principal: el problema de trazar la esfera de influencia del gobierno local y hacerla valer ante el gobierno federal.

Ni el remoto antecedente prehispánico de la ciudad-Estado de los aztecas, ni el más inmediato del virreinato de la Nueva España, brindaban elementos que facilitaran a los primeros constituyentes abordar dicho predicamento. El uno por parecer demasiado lejano y ajeno a los intereses de un país naciente que miraba hacia adelante, y el otro por presentar el mismo dilema: la pugna y la interferencia de las atribuciones virreinales con las del ayuntamiento de la Ciudad de México.

No obstante, en 1824 se desarrolló el ejercicio más complejo e importante en esta materia, ya que al recién creado Distrito Federal se le dio trato de estado, dotándole de un Congreso local con capacidad para formular el esquema de gobierno local, mismo que reprodujo para éste el modelo criollo de ayuntamiento constitucional. A pesar de que desde entonces se instituyó el cargo de gobernador del Distrito Federal dependiente del Ejecutivo de la Unión, se puede decir que se había optado por esbozar la vía para desarrollar un gobierno autónomo para la Ciudad de México.

Sin embargo, desde 1836, cuando prevalecieron las tesis del gobierno centralista y los estados federados fueron sustituidos por los llamados departamentos –la Ciudad de México quedó dentro del departamento de México, ya que el Distrito Federal había desaparecido–, comenzó a tomar fuerza una inercia centralizadora dentro del gobierno general que empezaría por mermar, para luego absorber, las facultades del gobierno local de la capital del país.

Bajo esta inercia se instituyen los cargos de prefectos políticos, que se encargaban de representar al Ejecutivo en todos los confines de nuestro territorio y de tutelar los gobiernos locales de todo el país. Estos cargos rápidamente arraigaron en tradición ya que se les identificaba con los corregidores de la época colonial, que habían surgido a partir de la reforma borbónica de 1776. Incluso sobrevivieron en las etapas de los gobiernos liberales con el nombre de jefes políticos.

Además de este hecho, se advierte que los liberales quedaron atrapados en esa inercia centralizadora, ya que en el Congreso Constituyente de 1856-1857 avanzaron el control del gobierno federal sobre el gobierno local de la Ciudad de México, supeditando a ésta, en materia de legislación, al Congreso general, al negar la traslación de los poderes federales a otro punto de la república y no permitir que se instrumentara la elección popular para el cargo de gobernador del Distrito Federal. Sólo una minoría del grupo parlamentario liberal dejó constancia de querer optar por el derrotero democratizador esbozado en 1824, para llegar a una forma de gobierno local autónomo, con respecto al poder central, para la Ciudad de México.

La idea centralizadora, hecha proyecto bajo las tres rúbricas sucesivas de Porfirio Díaz, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, para establecer un régimen de excepción para la Ciudad de México, quedó consumada al lograr la absorción del gobierno local por parte del gobierno federal.

Nuevamente, se observa en el debate parlamentario del Congreso Constituyente de 1916-1917 cómo liberales y conservadores, *revolucionarios* todos, quedan envueltos en la idea de transitar por el camino de la centralización, supeditando el gobierno local al gobierno federal, al asumir que el poder ejecutivo de la capital residía en el presidente de la república, quien lo ejercía por medio de un gobernador. Seguramente, sin advertirlo así, los constituyentes mediaron este hecho con su lucha memorable por sostener, con todas sus limitaciones, el régimen democrático del municipio libre para la Ciudad de México y el resto de las municipalidades del Distrito Federal.

La creación del departamento del Distrito Federal en 1928 consolidaba y hacía perfectible el camino centralizador para las formas de gobierno de la Ciudad de México, mientras que el cauce democratizador quedaba clausurado.

Antecedentes históricos

La herencia prehispánica

Según la tradición que recogen varios historiadores y cronistas, la fundación de la Ciudad de México se debió a los mexicas, quienes se establecieron en los islotes del lago en donde vieron el signo del águila que devoraba una serpiente, posada sobre un nopal. Ahí comenzaron a erigir la gran Tenochtitlan hacia el año de 1325.

“En el principio era el agua: después fue la piedra; luego creció el nopal. Otro día llegó el águila caudal a posar sus garras en aquellas hojas carnosas, como lenguas. Los númenes pusieron en el pico del ave el símbolo de la guerra: *atl-tlachinolli*.”¹

Los aztecas fueron los últimos en asentarse en el valle de Anahuac,² donde en su primera época fueron tributarios de los señoríos ya existentes, hasta que una política de guerras y alianzas los llevó bajo la conducción de Izcoatl (1428-1440), Moctezuma Ilhuicamina (1440-1469), Axayacatl (1469-1481) y Ahuizotl (1486-1502), a dominar desde el Pacífico hasta el Atlántico y parte de los territorios de los actuales estados de Tabasco, Chiapas y Oaxaca por el sur.

El imperio azteca estaba integrado por la llamada Triple Alianza, que conformó Tenochtitlan junto con los señoríos de Texcoco y Tlacopan.

¹ Arturo Sotomayor, *De la famosa México, el asiento*, FCE, México, 1976, p. 9.

² “(...) este ‘valle’ no es otra cosa que una cuenca hidrográfica cerrada, antiquísimo lecho de varios lagos que, en su momento, también brindaron una contradicción: mientras los más eran aguas dulces, uno (el que se llamó Tetzco) lo era de saladas que, en un punto localizable hacia el noroeste, confundía sus linfas amargas con las dulces de la laguna de México”. *Ibid.*, p. 16.

La figura principal dentro de la estructura política de Tenochtitlan era el *tlatoani*, con facultades de máximo legislador, máximo juez y jefe militar. El deber principal del *tlatoani*, como representante de la divinidad y como la figura que concentraba el máximo poder, consistía en hacer la guerra; pero también debía llevar la administración del Estado, elegir a la mayor parte de los funcionarios y dictar las leyes necesarias para tal efecto.

El *tlatoani* era elegido por una asamblea en la que participaban los representantes más distinguidos del aparato gubernamental, pero que en su mayoría eran familiares del *tlatoani*, lo que puede corroborarse fácilmente si se observa que los diez monarcas que estuvieron al frente de Tenochtitlan eran descendientes del primero, que fue Acamapichtli.

Al lado del *tlatoani* existía otra figura, el *cihuacoatl*, casi de tanta importancia como el primero. De hecho, el gobierno general de la ciudad estaba presidido por él. Era el que naturalmente podía sustituir al *tlatoani* en los momentos en que esto era necesario. El *cihuacoatl* asesoraba al rey en sus decisiones y transmitía las órdenes de éste; podía disponer de los tributos además de administrar la hacienda pública. Tenía también funciones de tipo judicial, sin que el *tlatoani* revirara sus sentencias, aun las de muerte. Era el encargado de designar para los altos puestos a los miembros del *calmecac*; políticamente servía de apoyo para mantener el poder de los sacerdotes en la estructura gubernamental y tenía una influencia decisiva en la conformación del gobierno.³

El más célebre de los *cihuacoatl* fue Tlacaelel, quien desempeñó el cargo desde los tiempos de Izcoatl hasta los de Axayacatl, es decir, durante más de cuarenta años, y a quien en gran medida se le debe la grandeza del imperio mexicano, puesto que fue él quien impulsó la política de alianzas tribales, concibió la estructura piramidal –con predominancia militar y sacerdotal– del gobierno de Tenochtitlan y conformó la ciudad-Estado de los aztecas.

El consejo, llamado *tlatocan*, en donde residía el supremo poder, se componía de cinco cámaras para el desempeño de las diversas

³ José Bravo Ugarte, *Historia de México / Los tiempos prehispánicos*, Ed. Jus, México, 1983, t. I, pp. 66 y ss.

funciones; cada cámara contaba con cuatro miembros, por lo que sumaban un total de 20, número de carácter simbólico religioso. En el consejo predominaba el elemento familiar y la mayoría de los miembros eran sacerdotes o militares, e incluso había quienes contaban con ambas dignidades; de ahí que se afirme que el gobierno de Tenochtitlan era una teocracia militar. En la medida en que las conquistas militares fueron engrandeciendo el imperio azteca, se fue acrecentando el poder del jefe militar, que posteriormente asumió el nombre de *tlacatecutli*, según algunos, y *hueytlatoani*, según otros, y fue concentrando también funciones administrativas, judiciales y hasta religiosas. Según Bravo Ugarte,⁴ los *tlacatecutli* fueron siempre elegidos, pero las elecciones no siempre siguieron los mismos criterios. Acamapichtli fue elegido por el pueblo,⁵ Chimalpopoca por el *tlatocan*, y desde Huehuemotecuhzoma se confió la elección a los cuatro electores llamados *tecuhtlatoques*.

“La ciudad fue la obra de un Huitzilopochtli urbanista, al ordenar que su Templo (Mayor) fuera el centro de Tenochtitlan”, rodeado de palacios, los de Moctezuma Ilhuicamina, Xocoyotzin y Axayacatl “y de él partieran los caminos que deberían limitar sus cuatro barrios”, Cuepopan, Atzacualco, Moyotla y Zoquipan, “divididos a su vez en otros barrios dotados de sus propios adoratorios”.⁶ Comunicaban a la isla con tierra firme tres magníficas calzadas: Iztapalapa del Sur –con un ramal a Coyoacan–, Tlacopan del Oeste y Tepeyac del Norte.

La traza obedeció tanto a una concepción clásica como a una parcelación orientada hacia los cuatro rumbos cardinales, que correspondía a la rigurosa parcelación del cielo y del inframundo. Por consiguiente, el Templo Mayor y su recinto sagrado suponían un *imago mundi*, un verdadero centro del Universo sacralizado y la pieza maestra de una concepción mística. La misma traza ya establecía una rígida jerarquización social...⁷

⁴ *Ibid.*, t. I, p. 124.

⁵ En este contexto podemos entender que en la elección de Acamapichtli participaron personas comunes mas no se trató de un sufragio popular.

⁶ Fernando Benítez, “La ciudad en una nuez”, en *Historia de la Ciudad de México*, Salvat, México, tomo I, p. 85.

⁷ *Idem.*

Los campesinos miembros del *calpulli* gozaban del usufructo de parcelas familiares que podían transmitirse de padres a hijos, teniendo como condición el uso efectivo de dichas tierras, el pago de los tributos correspondientes y servicios generales.

Cuando se abandonaba la tierra para ubicarse en otra comunidad, o se dejaba de cultivar por dos años, se perdían los derechos y esas tierras se destinaban a otras personas. Lo mismo sucedía cuando algún campesino moría sin heredero.

“Cada *calpulli* estaba presidido por un jefe llamado *calpulelque*, éste administraba el *calpulli*, cobraba los impuestos y repartía las actividades entre sus miembros; decidía igualmente los cambios de posesión en consulta con los ancianos del *calpulli*”.⁸

El jefe del *calpulli* era elegido entre los jefes de familia y, además de la administración, tenía a su cargo la impartición de la justicia en asuntos menores.

Los cuatro *calpulli* en que se dividió la ciudad estaban subdivididos en 20, número que, como se ha dicho, tiene un carácter simbólico religioso y permitía una organización social más detallada.

A la llegada de los españoles, Tenochtitlan era un gran asentamiento con una población de aproximadamente 200 mil habitantes, superior a muchas ciudades europeas de la época, como las dos más populosas de España: Toledo con 95 mil personas y Sevilla con 75 mil, según cifras del historiador Edmundo O’Gorman. “La composición de esta población caracteriza el asentamiento como centro urbano: sólo una porción muy pequeña de los alimentos son producidos por agricultores establecidos en la isla, posiblemente no más del 25%. El resto, entra por dos vías: la tributación y el intercambio de mercancías.”⁹

Ante la maravillosa Tenochtitlan, los españoles decidieron no acometer una empresa insuperable, la de trazar una ciudad distinta sobre los canales y las aguas de la gran cuenca. Sobre la cosmogonía y la organización indígena, en la centralidad de la ciudad imperio construyeron su ciudad capital; decidieron erigir justo ahí sus palacios, sus templos; cimentar su tradición y su herencia.

⁸ Enrique Nalda, “México prehispánico: origen y formación de las clases sociales” en *México, un pueblo en la historia*, UAP / Nueva Imagen, México, 1982, p. 154.

⁹ Cit. por Enrique Nalda, *op. cit.*

La herencia colonial

Hernán Cortés, bajo los preceptos de su formación jurídica en Salamanca, quiso, desde un principio, sujetar sus actos a la formalidad normativa establecida en sus tiempos. Es por ello que al desembarcar en tierra americana funda el primer ayuntamiento continental, el de la Villa Rica de Veracruz, procediendo a la elección, entre sus seguidores, de las autoridades que lo legitimarían para emprender la conquista.

Posteriormente, fundó el ayuntamiento de Coyoacán, lugar de su residencia. Una vez conquistado el centro político más importante de aquellos tiempos, la gran Tenochtitlan,¹⁰ se hizo necesaria la creación de su ayuntamiento y éste se fundó mientras se desarrollaban los trabajos de reconstrucción de la gran ciudad.

...la continuidad entre Tenochtitlan y el México posterior, no puede considerarse interrumpida por la destrucción de la metrópoli tenochca, puesto que sobre sus ruinas, y aprovechando mucho de su traza original, fue levantada la ciudad española, que conservó buena parte de las características topográficas y urbanísticas de la derruida Tenochtitlan: los canales, las calles anfibias y los lagos.¹¹

Precisamente la traza de la Ciudad de México estuvo a cargo del alarife don Alonso García Bravo, con la participación de don Bernardino Vázquez de Tapia y dos indígenas de nombre desconocido.

Los límites originales de la ciudad fueron, según varios historiadores: las actuales calles de Venezuela y Belisario Domínguez al norte; Santísima y Roldán por el oriente; José María Izazaga al sur; y San Juan de Letrán, Juan Ruiz de Alarcón, Aquiles Serdán y Santa María de la Redonda hasta Venezuela por el poniente.

¹⁰ Cuauhtémoc, último emperador azteca, cayó el martes 13 de agosto de 1521. “Setenta y cinco días, según el cómputo de Hernán Cortés, había durado el asedio de la capital indígena dejando una mole informe de millares de cadáveres pestilentes en la laguna, en las calles y en las acequias y los edificios en ruinas. Bernal Díaz del Castillo escribió: ‘Cesó el tambor y después de preso Guatemuz, cesaron las voces y todo el ruido. Sobrevino el silencio, Temixtitlan había llegado a su fin.’” Guillermo Porras Muñoz, *El gobierno de la Ciudad de México en el siglo XVI*, UNAM, México, 1982, p. 16.

¹¹ Arturo Sotomayor, *op. cit.*, pp. 17 y 18.

La traza de la ciudad llevaba en su esencia un principio político: el de la separación; a pesar del cual el mestizaje cultural y étnico fue inevitable. “Este principio de separación, según el historiador Edmundo O’Gorman, no tuvo el carácter de lo que hoy conocemos como ‘discriminación racial’, sino que estuvo dirigido a proteger a los indígenas vistos como mano de obra barata y como fieles conversos de los excesos y demasías de los españoles.”¹²

Quedaron cuatro barrios para los indígenas, San Juan Moyotla, Santa María (la Redonda) Tlaquehuican o Cuepopan, San Sebastián Atzacolco y San Pablo Teopan o Zoquipan. Los límites no fueron rígidos y con toda facilidad se fueron invadiendo los terrenos circunvecinos, destinados a los indígenas, aun después de que el cabildo lo prohibió expresamente el 8 de julio de 1528.

Las primeras noticias que se mantienen del gobierno de la ciudad datan del 20 de diciembre de 1522,¹³ fecha en la que de acuerdo con Bernal Díaz del Castillo, “partieron hacia España don Alonso de Ávila y don Antonio de Quiñones, en calidad de procuradores, tanto de Hernán Cortés, como de la Nueva España”.¹⁴ Sin embargo, es hasta el 8 de marzo de 1524 cuando se registra la primera de las actas del Cabildo de la Ciudad de México, ignorándose si las anteriores no se anotaron o se encuentran extraviadas.

Desde entonces, la Ciudad de México comenzó a tener el rango de ciudad capital. Esta condición la expresa la real cédula que se recibió en el cabildo el 23 de octubre de 1531, en donde se le menciona como el lugar de residencia del virrey, del Gobierno y Audiencia de la Nueva España, y se le da el carácter de “muy noble, insigne, leal e

¹² Al respecto, Alejandra Moreno Toscano, en *Ciudad de México / Ensayo de construcción de una historia* (El Colegio de México, México, 1981), apunta que “un espacio de tan difícil acceso provoca necesariamente luchas violentas para obtener su control y uso, que se resolverían, a lo largo de los siglos, en una política de expulsión de los habitantes pobres de las áreas centrales de la ciudad”.

¹³ “Volviendo a la interrogante sobre cuándo fue instituido el Cabildo de Tenochtitlan-México, encontramos la respuesta en la tercera de las mismas cartas relaciones de Cortés, la que está fechada en **“la Ciudad de Coyoacán, de Nueva España del Mar Océano, a 15 días de mayo de 1522”**. Guillermo Porras Muñoz, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

¹⁴ Bernal Díaz del Castillo, *Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España*, Ed. Valle de México, México, 1975, p. 596.

imperial Ciudad de México, cabeza de todas las provincias y reinos de la Nueva España”.

El ayuntamiento se componía de un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y varios ediles (entre ocho y doce), además del escribano (notario) y el mayordomo (recaudador y tesorero del ayuntamiento).

Las atribuciones principales de los ayuntamientos eran las siguientes:

- ✧ El cuidado de las obras públicas estaba bajo la supervisión de los regidores, a excepción de aquellos lugares donde residía la Audiencia¹⁵ (Ciudad de México y Guadalajara), ya que ahí, era ésta la que se encargaba de las obras públicas.
- ✧ El cuidado de los mercados, ventas y mesones.
- ✧ La formación de las ordenanzas que debían someterse a la aprobación del virrey.
- ✧ Repartir las tierras de acuerdo a la real cédula del 4 de abril de 1532 expedida por Carlos V.¹⁶

El cabildo metropolitano tuvo en sus primeros días atribuciones de gran importancia, que repercutían sobre el resto de la colonia, llegando a tener facultades legislativas y de gobierno sobre el resto de la Nueva España.

Un hecho singular que encontramos en los primeros años de la vida del Cabildo de la Ciudad de México es la extensión extraordinariamente amplia de sus funciones que de ninguna manera corresponden a las normales de una ciudad (...) se arroga sin ninguna oposición formal (...) facultades que no le corresponden ni por la materia ni por el lugar geográfico a que hace relación. Ni los mismos concejales pudieron nunca explicar a las autoridades superiores a qué título desplegaba su cabildo tanta autoridad.

¹⁵ La Real Audiencia de México solamente tenía una relación estable y continua con el ayuntamiento cuando, a falta del virrey, asumía el poder administrativo. Judicialmente, sus decisiones podían afectar al Cabildo. Conviene recordar que era el Tribunal de Apelación de las sentencias que dictaban los alcaldes ordinarios en sus funciones judiciales. También llegó a ejercer funciones legislativas. Guillermo Porrás Muñoz, *op. cit.*, p. 11.

¹⁶ Moisés Ochoa Campos, *Reforma municipal*, Ed. Porrúa, México, 1978, p. 143.

Por un lado, la Real Audiencia de México trató de restringir las facultades tan amplias de este cabildo, pero por el otro, el rey mismo hacía distinciones de privilegio a la ciudad y su cabildo.¹⁷

A grandes rasgos el sistema que prevaleció en los ayuntamientos de la Nueva España fue el modelo municipal europeo, que transplantado a tierras americanas adquirió, con el tiempo, sus características propias. Su marco jurídico estuvo constituido por las ordenanzas de Hernán Cortés (1525), que establecían como cargo principal a los dos alcaldes de jurisdicción civil y criminal. Las ordenanzas de Felipe II (1573) sobre descubrimiento, población y pacificación de las Indias contenían disposiciones para la fundación de los ayuntamientos.

Por último, tenemos las ordenanzas de intendentes de Carlos III en 1776,¹⁸ que introdujeron la institución de los corregidores como representantes directos del rey ante los cabildos y que son el antecedente inmediato de los prefectos y de los jefes políticos con intervención directa en el establecimiento y funcionamiento de los ayuntamientos. Las intendencias se dividieron en partidos y éstos en municipios.

Después de las reformas borbónicas, el ayuntamiento era presidido por el corregidor, le seguían dos alcaldes ordinarios, quienes eran figuras de primer orden político en la ciudad, a menos que concurrieran con el virrey o con los oidores de la Real Audiencia. Después seguían los regidores, un alférez real, un procurador general, un alguacil mayor y un síndico.

Cabe destacar que en sus orígenes, la figura de regidor guardaba un carácter mayormente popular, ya que sus funciones principales eran las de administrar la ciudad, expedir licencias, defender las prerrogativas

¹⁷ Guillermo Porras Muñoz, *op. cit.*, p. 34.

¹⁸ “La reorganización concebida por los borbones incluía para las áreas urbanas una administración de base territorial que facilitaba el control político de la población. Esta organización incluía la delimitación de ‘cuarteles’ mayores (subdivididos en menores) que definían el territorio en donde ejercía su autoridad un ‘alcalde de cuartel’. Cargo concejil no remunerado y no renunciabile; son como padres políticos de la porción de pueblo que se les encomienda. Procuraban la salud pública, atención social, censaban a la población, auxiliaban en la recaudación y gozaban de fuero en las causas criminales.” Alejandra Moreno Toscano, *Ciudad de México / Ensayo de construcción de una historia*, *op. cit.*, p. 7.

comunales. Sin embargo, esta situación cambió por la costumbre de vender los cargos –práctica que fomentaría la visión patrimonialista del poder público en la Nueva España–, la cual se consolidó en el siglo xvii, y los cargos públicos se empezaron a concentrar entre la gente acaudalada.

El procurador del cabildo era el defensor de los derechos ciudadanos, ante cualquier instancia de autoridad, incluido el propio cabildo.

Los diputados de pobres debían procurar atención a los pobres de la cárcel, y los diputados de propios vigilaban el manejo de los fondos del ayuntamiento.

Cabe agregar que la figura jurídica del ayuntamiento competía en cierto modo con jerarquías que eran mayores, como la del virrey y, al menos en sus inicios, propugnaba la pureza de sus facultades. Como hemos visto, desde 1522 la Ciudad de México contó con un régimen de municipio libre, “fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media en que las mismas instituciones caducas de la metrópoli, cobraron savia joven en un mundo de características sociales y económicas tan distintas, y jugaron un papel importantísimo en la vida pública de los territorios descubiertos”.¹⁹

Era un régimen de libertad que se enfrentaba con un monarca y un virrey típicamente absolutistas. En ese sentido, no era extraño que hubiera intromisiones en el nivel municipal de parte del gobierno superior, lo extraño es que la libertad municipal finalmente subsistiera de algún modo.

Las intromisiones fueron combatidas persistentemente por parte del cabildo de México con argumentos jurídicos, consuetudinarios y de razón, que presenta, según la ocasión, ante el virrey, la Real Audiencia o los oficiales de la Real Hacienda cada vez que trataba alguna de estas autoridades de inmiscuirse en las funciones propiamente capitulares y también con informes y recursos judiciales que llegaban hasta el Consejo de Indias, y aun al rey si hacía falta.²⁰

¹⁹ Guillermo Porras Muñoz, *op. cit.*, pp. 65-68.

²⁰ *Idem.*

El virrey intervenía directamente en las obras públicas que beneficiaban de manera importante a la metrópoli; pero también solía citar al cabildo, aprobar ordenanzas, además de intervenir en el funcionamiento interno del consejo, lo que le permitía tener injerencia en el gobierno local. “Esta conducta era una extralimitación de las facultades virreinales y una imposición al municipio libre.”²¹

También la Iglesia llegó a contar con facultades para intervenir en algunos de los servicios públicos, como fue el caso de los hospitales y cementerios, e incluso llegaron a tener participación en aspectos como abastecimiento, regulación del trabajo y reglamentación escolar, donde ejerció control total.

Cabe señalar que los ayuntamientos cayeron en desuso cuando su autoridad política decreció frente al poder que adquirirían los hacendados y el clero, llevando a la práctica varias formas de despotismo que más tarde darían contenido al caciquismo funcional que ayudó a mantener el orden desde la perspectiva del poder central que se constituía.²²

Se puede confirmar que la gestación de la idea patrimonialista del poder público data de la época virreinal. Como ejemplo tenemos que

...de los ciento quince alcaldes ordinarios que tuvo la Ciudad de México desde 1524 hasta 1600, treinta y dos fueron conquistadores, y sus hijos y sus nietos suman veinticinco respectivamente. Los pobladores que desempeñaron las alcaldías fueron también treinta y dos; sus hijos llegan a dieciocho pero solamente contamos con un nieto en el oficio. El compadrazgo político resulta una institución muy novohispánica, que tuvo su origen en el siglo XVI y se ha perpetuado. Sus principios son explicables: los conquistadores y pobladores calificados para ocupar los cargos públicos no abundaban, de entre éstos se solía elegir a los más señalados y después a sus descendientes.²³

²¹ *Ibid.*, p. 11.

²² *Mexican Studies*, verano de 1987, citado por Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, “El municipio, entre la sociedad y el Estado”, en Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti (comps.), *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal, 1824-1928*, Departamento del Distrito Federal, México, 1988, pp. 288-289.

²³ Guillermo Porras Muñoz, *op. cit.*, p. 15.

En general, la organización municipal que se ha descrito, herencia española vigorizada en latitudes americanas, fue la que prevaleció durante los trescientos años de la Colonia en Nueva España.

A pesar de que los ayuntamientos estaban sujetos al poder central del monarca, en los albores del siglo XIX fue surgiendo un sentimiento de autonomía, promovido principalmente por el estamento criollo que consolidaba su presencia en los espacios políticos y que se evidenció en 1808, cuando la invasión napoleónica a España puso en duda la legitimidad de la monarquía.

Al conocerse en México la renuncia de la familia real, el ayuntamiento se manifestó ante el virrey José de Iturrigaray en el sentido de que en representación de todo el reino, la Ciudad de México sostendría los derechos de la casa reinante. El virrey quedó complacido al ofrecérsele el apoyo para que continuara en su cargo e incluso hay quienes aseguran que tuvo el sueño de ser proclamado rey de la Nueva España, con el nombre de José I.

Pero finalmente, este intento del ayuntamiento por asumir la soberanía del reino, “fue cruelmente reprimido por don Gabriel de Yermo, tomando prisionero, entre otros, al célebre síndico don Francisco Primo de Verdad y Ramos”.²⁴

En 1811, durante los debates de las Cortes españolas previos a la Constitución de Cádiz, los artículos relativos a los ayuntamientos constitucionales resultaron de gran interés para los diputados americanos. Ellos pretendieron conseguir mayor autonomía para el ayuntamiento rechazando la intervención del intendente y del virrey, al igual que la de los jefes políticos; se insistió reiteradamente en los ayuntamientos por elección popular y en la abolición de los regidores perpetuos y hereditarios, que a decir de muchos eran los elementos de continuidad de la política municipal.

Los diputados americanos concluían que la causa principal de la insurrección en algunas provincias era el despotismo y la añeja corrupción

²⁴ Lucas Alamán, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, FCE, México, 1985, tomo I, p. 256.

de la administración española,²⁵ por ello, propusieron el establecimiento de asambleas provinciales como las que funcionaban en España antes de la invasión napoleónica. “Esta proposición fue brillantemente defendida por don Miguel Ramos Arizpe, diputado de Coahuila, a pesar de la oposición de muchos diputados peninsulares que veían en ello un gran peligro, ya que las mencionadas diputaciones no podrían menos que propender a la federación.”²⁶

Las funciones principales de las diputaciones provinciales eran las siguientes, de acuerdo con N.L. Bensen:

- ✧ Velar por la buena administración de los fondos públicos de los pueblos.
- ✧ Establecer ayuntamientos en el lugar y momento oportunos.
- ✧ Proponer al gobierno los arbitrios más convenientes para la ejecución de obras públicas.
- ✧ Promover la educación.
- ✧ Fomentar la agricultura, la industria y el comercio.
- ✧ Formar el censo y la estadística de las provincias.
- ✧ Velar por el cumplimiento de los objetivos de los establecimientos piadosos y de beneficencia.
- ✧ Velar por la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de los indios fieles.

Las mismas Cortes dispusieron que en México se formaran seis juntas provinciales. La de México incluía a los actuales territorios de México, Distrito Federal, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Querétaro.

Esta división tomó como base la que ya estaba vigente desde 1776, con la ordenanza de intendencias, que fue de las principales innovaciones hechas por los borbones, en particular, Carlos III de España en

²⁵ Los sobornos, la extorsión y la deshonestidad eran componentes esenciales de los gobiernos “inmorales” de la Ciudad de México durante la Colonia y esto era admitido por todos. Aunque casi siempre se culpaba a los “gachupines” de tales excesos, el estamento criollo fue, en todo tiempo, copartícipe de ello. Jonathan Kandell, *La capital / La historia de la Ciudad de México*, Ed. Javier Vergara, Buenos Aires, 1990, pp. 216 y 217.

²⁶ N.L. Bensen, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México, México, 1955, p. 15 y ss.

la administración novohispánica durante el virreinato de don Antonio María de Bucareli y Ursúa.

La implantación de las intendencias o provincias, que apuntaban a convertirse en regiones de economía autosuficiente y en centros de poder político y administrativo, en cierta forma independiente del virrey, favorecieron de nueva cuenta el brote del sentido autonomista “pues en los ayuntamientos se concentraban los representantes de las oligarquías locales, cuyos intereses se oponían muchas veces y de muy distintas maneras a las de otros cuerpos constituidos, principalmente por peninsulares, como son las instituciones generales de gobierno, los consulados de comerciantes y otros”.²⁷

En México, la Constitución de Cádiz fue jurada el 30 de septiembre de 1812 y en el transcurso del año siguiente fueron nombrados los diputados a las Cortes e instaladas las diputaciones provinciales.

Sin embargo, al regreso de Fernando VII a España, en 1815, se suprime la Constitución y el virrey Calleja vuelve a dar vigencia a los sistemas coloniales de la Nueva España. A estos cabildos coloniales se les ha llamado cabildos tradicionales para diferenciarlos de los cabildos constitucionales establecidos en 1812.

En 1820, con el triunfo de la revolución liberal acaudillada por don Rafael del Riego, Fernando VII se vio obligado a jurar la Constitución de Cádiz, la cual ha sido considerada por muchos como de carácter liberal y principal antecedente para la consumación de la Independencia. Apodaca, entonces virrey, presionado por un levantamiento en favor de la Constitución en Veracruz, también la juró, con lo que nuevamente se establecieron las diputaciones provinciales, se nombraron diputados a las Cortes y se reinstaló el cabildo constitucional.

Los deberes más importantes que la Constitución de Cádiz señaló para los ayuntamientos, y en consecuencia para el ayuntamiento de la Ciudad de México, contenidos en el artículo 321 y de acuerdo con Oghaki, son los siguientes:

- ✧ Tenían a su cargo la política de salubridad y comodidad.

²⁷ Oghaki Kishiro, *Ayuntamiento de la Ciudad de México 1808-1821*, El Colegio de México, tesis doctoral, México, 1984, p. 176.

- ✧ Auxiliar al alcalde en todo lo relativo a su seguridad individual, de bienes particulares y públicos, conservación del orden público y obras públicas.
- ✧ Cuidar de los establecimientos para la educación.
- ✧ Formar las ordenanzas del pueblo y presentarlas para su aprobación en las Cortes por medio de la diputación provincial.
- ✧ Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos.

Para esta época seguían los brotes insurgentes en diversos territorios del país, protagonizando lo que se ha llamado la segunda etapa de la lucha por la Independencia, o la etapa criolla en cuyo marco histórico surge el famoso Plan de Iguala. Desde la debacle del movimiento levantado por Miguel Hidalgo e Ignacio Allende, la insurgencia era vista con mucho prejuicio por los habitantes de la Ciudad de México, pero con el restablecimiento del ayuntamiento constitucional de 1820 volvió a ser, dentro del marco ideológico liberal, germen y símbolo para la consumación de la Independencia.

En estas condiciones surge la reacción de las clases poderosas de la Nueva España, que veían en la vigencia de dicha Constitución un ataque a sus fueros y privilegios.

Todavía en esos últimos años de dominación española, el ayuntamiento de la Ciudad de México, visto desde otra perspectiva como uno de los últimos reductos de las fuerzas peninsulares, “trató de esconder en las actas capitulares lo que para todos era ya un hecho: la desorganización general de los dominios españoles y las posibilidades de participación abierta a grupos que hasta entonces tenían cerrado el acceso a los centros de decisión”.²⁸

Meses después, los españoles miembros del Cabildo de la Ciudad de México se dirigirían al rey Fernando VII en estos términos:

Señor Excelentísimo: Hemos llegado a circunstancias en que para resistir por más tiempo al sistema abrazado por el resto del Reino, no tenemos facultades ni legales ni físicas y como el fin de toda sociedad sea la felicidad común de los que la componen (...) este cabildo espera de Vuestra Excelencia

²⁸ *Idem.*

que ponga ya de una vez término al desorden y males que hemos sufrido y a los incomparablemente mayores que nos amenazan, si se continúa la oposición y que tenga Vuestra Excelencia la gloria de hacer la felicidad de un Pueblo. Dios guarde a Vuestra Señoría más años. México, septiembre ocho de mil ochocientos veintiuno.²⁹

México independiente: el legado de la novedad

Al igual que la revolución francesa, nuestra revolución de independencia se resolvió en imperio.

La Ciudad de México, a partir del artículo 4º de los Tratados de Córdoba, se convirtió, por vez primera, en la capital y asiento de los poderes de un país naciente.

La vida del primer imperio mexicano fue muy breve. El emperador Agustín de Iturbide, envuelto en un ambiente cortesano despótico, perdió el valioso apoyo de muchos de los artífices de la consumación de la Independencia, como el del propio Vicente Guerrero. Iturbide da inicio a la vida política de un país independiente con una concepción contradictoria en el origen del desarrollo de las instituciones de gobierno. Agustín I construye un imperio a satisfacción de los conservadores y lo acota con un Congreso para tender un puente con los liberales. Lejos del consenso, lo que generó esta rara forma de gobierno híbrida fueron grandes oposiciones y una debilidad que pronto destruyó la legitimidad del héroe de la consumación de la Independencia. La inconformidad de distintos sectores militares y políticos no se hizo esperar y el imperio sucumbió a menos de un año de haberse iniciado, ante los levantamientos que suscribían el Plan de Veracruz y el Acta de Casa Mata, ambos de espíritu republicano.

El Congreso, sosteniendo su vocación liberal, a pesar de los amagos de separación de algunos territorios, “expidió el Acta Constitutiva de la Federación el 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año; en donde en su artículo 4º, la nación adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular, federal”.³⁰

²⁹ *Idem.*

³⁰ *México a través de los informes presidenciales: 1824-1976*, Secretaría de la Presidencia, Departamento del Distrito Federal, México, 1978, t. 16, vol. 2, p. 50 y ss.

No obstante que durante los años de lucha por la Independencia, Morelos pretendió rescatar el ayuntamiento como forma de organización primaria de la sociedad, la nueva Constitución no contaba con disposiciones específicas referidas a los municipios; únicamente señala, en materia de organización política, “que cada uno de los estados tiene obligación: I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva”.³¹

Las entidades federativas que se formaron continuaron tomando como referencia aspectos de la Constitución de Cádiz. Sin embargo, la Constitución de 1824 sí establecía con claridad lo relativo a la residencia de los poderes federales y también otros conceptos de gran adelanto como la renovación por mitad a intervalos de dos años de la Cámara de Senadores.

El artículo 50, fracción XXVIII, expresaba: “Las facultades exclusivas del Congreso General son (...) 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”.³²

En el Congreso Constituyente se propusieron las ciudades de Celaya, Salamanca, San Miguel Villa Hidalgo, Querétaro y México para tal efecto, y tras acalorados debates, se concluyó que la designación correspondería a la Ciudad de México.

A pesar de que no tuvo efecto alguno, cabe recordar que el 22 de octubre del mismo año, el Congreso del Estado de México envió una representación al Congreso General, que exponía “la necesidad de que se indemnizara previamente al Estado de México de la pérdida que sufriría si se declaraba a su capital ciudad federal”³³ ya que en efecto, se trató de un despojo del territorio central de dicho estado y es por ello que en la división geográfica actual se observa cómo el estado de Morelos está al sur del Distrito Federal y el resto de sus fronteras las circunda el propio Estado de México; y por otro lado, la representación

³¹ *Idem.*

³² Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti, *La Ciudad de México y el Distrito Federal: una historia compartida*, Instituto José María Luis Mora / Departamento del Distrito Federal, México, 1984, p. 12.

³³ Andrés Lira González, *La república federal mexicana / La creación del D.F.*, México, 1974, t. VIII, p. 56 y ss.

mexiquense se quejaba también de la “violación de los derechos políticos de los ciudadanos residentes en el partido de México, ya que la sociedad tiene legítimo derecho de elegir a sus gobernantes colocándolos en desigualdad frente a los demás ciudadanos”,³⁴ ya que como residentes de la ciudad capital federal perdían su derecho a elegir a sus gobernantes estatales.

El 18 de noviembre de 1824 se expidió el decreto con el cual se creó el Distrito Federal. “El decreto es breve, no hay en él, como ocurre siempre en los documentos legales, rastro de lo mucho que costó aprobarlo.”³⁵

- ※ (...) su distrito será el comprendido en el círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.
- ※ Interin se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley del 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.³⁶
- ※ En lugar de jefe político (...) nombrará el gobierno general un gobernador (poder ejecutivo) en calidad de interino para el Distrito Federal.
- ※ El poder legislativo, capaz de instituir y organizar los demás poderes locales y darse a sí mismo sus facultades, quedaba a cargo del propio Congreso General.
- ※ En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal que según la aclaración hecha por la ley del 18 de abril de 1826, pertenecen al Distrito Federal los pueblos cuya mayor parte quedara dentro de los límites de la expresada demarcación, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes.

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

³⁶ Es necesario recordar que la Constitución de 1812 proporcionó la estructura con que esencialmente funcionaron los ayuntamientos del país y consecuentemente los de la Ciudad de México, es decir, los llamados ayuntamientos constitucionales. Como antes vimos, estos ayuntamientos retoman las divisiones territoriales trazadas para las provincias en la ordenanza de intendencias de 1776 bajo la administración de los borbones. La citada ley es la reglamentación para el gobierno económico-político de las provincias. Como dato curioso destaca la frase de “en todo lo que no se halle derogada”, ya que se trata de una herencia del artículo 21 de la Constitución de Apatzingán de 1814, el cual establece el método para adicionar y derogar fragmentos sobre las bases de las leyes antiguas.

- ✧ 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 residencia y verificar la traslación.³⁷

La primera delimitación del Distrito Federal no incluía a poblados como Coyoacán, Xochimilco y Tlalpan ya que se situaban más allá del radio de dos leguas (once kilómetros aproximadamente) a partir de la Plaza Mayor. Estos poblados formaron el distrito de México, cuya cabecera era Tlalpan, mejor conocido en esa época con el nombre de San Agustín de las Cuevas.³⁸

En el decreto del 11 de abril de 1826 se dispuso que las rentas del Distrito Federal pasaran a las arcas de la Federación, con lo cual a pesar de mantenerse el ayuntamiento por elección, éste se hizo más dependiente económicamente y en buena medida políticamente del gobierno general; también se le concedió al Distrito Federal el derecho a nombrar representantes a la Cámara de Diputados.

En general, las facultades del gobernador del Distrito Federal durante los tiempos de vigencia del cargo en el segundo tercio del siglo XIX fueron:

- ✧ Vigilar la conservación del orden público
- ✧ Publicar las leyes y decretos del gobierno federal
- ✧ Nombrar a las autoridades políticas subalternas
- ✧ Nombrar a las autoridades judiciales
- ✧ Vigilar la hacienda pública
- ✧ Expedir ordenanzas
- ✧ Fomentar la instrucción
- ✧ Fomentar la construcción de caminos
- ✧ Organizar los tribunales y juzgados, imponer multas, expedir órdenes de cateo y aplicar sanciones de ley.³⁹

³⁷ Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

³⁸ Quizá la razón principal por la cual se construyó el camino en línea recta (hoy Calzada de Tlalpan) desde la Plaza Mayor a San Agustín de las Cuevas en la primera mitad del siglo XIX, era el atractivo que representaba el juego, las peleas de gallos y en general la vida nocturna de aquel pobladito para los políticos, militares y toda clase de ciudadanos adinerados de la capital.

³⁹ *México a través de los informes presidenciales: 1824-1976, op. cit.*, p. 95.

Con el advenimiento del sistema centralista de 1836, que recogía el espíritu de las Bases Constitucionales de 1835 y que quedó plasmado en la Constitución conocida como de las “Siete Leyes”, se dio fin al sistema federal y a la figura del Distrito Federal, cuyo territorio pasó a formar parte del vasto Departamento de México, el cual incluso, llegaba a bañarse con las aguas del Pacífico.

A pesar del cambio de sistema, la Ciudad de México continuó siendo el asiento de los poderes del país y el ayuntamiento subsistió. Fue la ley sexta del 29 de diciembre de 1835 la que sustentó la existencia del ayuntamiento constitucional y su conformación.

Los departamentos se dividieron en distritos, y éstos se dividieron en partidos, los cuales se organizaban en prefecturas.

Cada departamento tenía un gobernador dependiente del gobierno general, y, en consecuencia, nombrado por éste, a propuesta de la Junta Departamental correspondiente, integrada por siete individuos elegidos por los mismos electores que nombraban a los diputados.

Las juntas, posteriormente llamadas asambleas departamentales, constituían el Consejo del gobernador, y tenían facultades administrativas, electorales y legislativas, además de ser responsables ante el Congreso General.

El prefecto y subprefecto seguían en orden de importancia. La figura de las prefecturas, si bien de origen francés, tomó arraigo en nuestro país. Subsistieron en el sistema político aún en los tiempos de la Reforma con el nombre de jefaturas políticas, en donde, dadas sus múltiples atribuciones, alcanzaron un notable poder.

El alcalde, quien presidía el ayuntamiento, se encargaba de vigilar el cumplimiento de los reglamentos de policía y de las leyes, así como el de los decretos y disposiciones emanados de las autoridades superiores.

Durante el periodo que va desde la expedición de las “Siete Leyes” constitucionales de 1836 hasta el triunfo definitivo de la república en 1867, el marco jurídico de las formas de gobierno de la Ciudad de México fue tan cambiante como la historia del país en su conjunto.

La lucha civil y militar entre conservadores y liberales, amén de las dos invasiones extranjeras en 1847 y 1863, les hizo alternar en el poder una y otra vez; cada grupo esgrimía su propia constitución como la síntesis de su proyecto nacional. Cada constitución pretendía sujetar a las fuerzas políticas, cuando en realidad no hacía más que desatarlas.

En este lapso de 31 años, el poder ejecutivo cambió de manos en 38 ocasiones, entre 25 personalidades, todos mexicanos salvo el príncipe austriaco, Maximiliano de Habsburgo.

La figura que sin duda dominó el escenario de este periodo fue el once veces presidente, general Antonio López de Santa Anna, quien ya fuera apoyado por los liberales o por los conservadores, contribuyó, con sus múltiples entradas triunfales a la capital, a erigir a la Ciudad de México en un símbolo del poder público, en el máspreciado galardón de la victoria política y militar, tanto para nacionales como para extranjeros.

En repetidas ocasiones, los estados del interior, con todo su vigor y sus recursos, sucumbían aun sin combatir, ante el prestigio de los movimientos coronados en la Ciudad de México.

En 1843 se expidieron las Bases Orgánicas, de contenido centralista, y posteriormente, el 21 de mayo de 1847, unos cuantos meses antes de la invasión de las tropas estadounidenses, se expidió el Acta Constitutiva y de Reformas, liberal, cuyo artículo 6º otorgaba a los habitantes del Distrito Federal el voto en la elección de presidente de la república y el derecho a nombrar a sus representantes al Senado, como cualquier otro estado de la república. Dicho documento ratificaba la vigencia de la Constitución de 1824.

Después de la guerra con los Estados Unidos –que significó la pérdida de gran parte de los territorios del noroeste, en su mayoría vacíos, a excepción de aventureros y misioneros franciscanos que habitaban en el actual estado de California enormes tierras que, en realidad, más que ser parte del naciente país, representaban los antiguos límites de la colonia española–, el Partido Conservador, instalando por última vez al general Santa Anna en el poder en 1853, puso nuevamente en vigor las Bases Orgánicas.

A pesar de tantos vaivenes, sólo existieron dos proyectos de gobierno para la Ciudad de México y para el país; evidentemente, uno conservador y el otro liberal, y en cada periodo de vigencia había cambios de importancia secundaria, a excepción de los que se han señalado. Incluso, hubo periodos de vigencia tan cortos en que no hubo tiempo suficiente para organizar en detalle las formas de gobierno.

Es importante observar que en cuanto a su forma operativa, el ayuntamiento de la Ciudad de México se mantuvo integrado por un alcalde,

doce regidores y un síndico; y se componía igualmente de las siguientes comisiones: Hacienda, Obras Públicas, Cárceles, Alumbrado, Mercados, Pesas y Medidas, Hospitales, Vacunas, Cementerios, y Limpia de Calles y Barrios.

La diferencia esencial entre el ayuntamiento conservador y el liberal se hallaba en el ámbito teórico-ideológico. Mientras que los conservadores se oponían a su integración por vía de elecciones y no le conferían mayor importancia, al grado de que lo hicieron desaparecer de la faz del país excepto en las cabeceras departamentales; los liberales creían en las elecciones, indirectas como lo eran entonces,⁴⁰ como fuente legítima del poder público y esgrimiendo las ideas de un sistema federal, lo consideraban un instrumento importante de descentralización.

Aunque, como se sabe, el gobierno del siglo XIX y en buena medida el actual, tanto de conservadores como de liberales, fueron articulados por una férrea centralización del poder que emanaba de la Ciudad de México.

...la ciudad alcanza un importante sitio como factor de aglutinamiento. Es a su alrededor que se consolida el país.

El proceso por el cual la Ciudad de México recupera el control y la hegemonía (...) está contenido en lo fundamental en la segunda mitad del siglo XIX.⁴¹

Una de la paradojas más notables de la disyuntiva centralismo *versus* federalismo fue el hecho de que:

...los federalistas aceptaron que la cuestión municipal debía observarse en las constituciones estatales como resguardo a la influencia intervencionista del poder central, pero fue la Constitución centralista de 1836 la única que hizo referencia explícita al municipio como base de la organización político-administrativa del país.⁴²

⁴⁰ Las elecciones indirectas se llevaban a efecto por medio de juntas electorales formadas por ciudadanos (gente que reunía los requisitos de dote, reconocimiento social y alfabetización), y su respectivo elector, quien manifiesta públicamente el voto de la junta.

⁴¹ Esteban Sánchez de Tagle, "La ciudad y los ejércitos", en *Ciudad de México / Ensayo de construcción de una historia*, op. cit., pp. 137-138.

⁴² Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, op. cit., p. 289.

La Constitución Política de 1857, como la de 1824, no se ocupan, sino de paso, de la institución municipal. En el artículo 31 fracción II establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio; en el artículo 36 fracción I se señala como obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad; y en el artículo 72 fracción VI se hablaba de la elección popular de las autoridades municipales del distrito y los territorios federales.⁴³

Para esa época la demarcación inicial del Distrito Federal se había extendido a quedar por el poniente hasta Los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el suroeste hasta San Ángel y Coyoacán; por el sur hasta Tlalpan; por el suroeste hasta Xochimilco e Iztapalapa; y por el oriente hasta el Peñón Viejo y de ahí hasta la medianía de las aguas del lago Texcoco.

En los primeros años de la segunda mitad del siglo XIX, tras el triunfo militar de los liberales en la revolución de Ayutla, Santa Anna, finalmente, abandonó la escena pública. Los liberales, en un Congreso extraordinario volvieron a organizar al país bajo la fórmula de una república representativa y popular. Esto permitió que los ayuntamientos volvieran a constituirse a través de elecciones indirectas.

La Constitución del 5 de febrero de 1857 refiere al país como una república representativa democrática federal. El Congreso pasó a ser unicamaral. Como ya vimos, esta Constitución no se ocupó con detalle del régimen de municipalidades.

En principio se pensó en cambiar la residencia de los poderes federales a las ciudades de Aguascalientes o Querétaro, sin embargo, **después de arduos debates en el seno del Congreso Constituyente, se optó, con 45 votos a favor y 43 en contra, por dejar que siguieran residiendo en la Ciudad de México**, pero se previó el supuesto de que en caso de que los poderes federales cambiaran de residencia, se formaría, en el territorio ocupado por el Distrito Federal, el “estado del Valle de México”.

Por lo que corresponde a las facultades para organizar al gobierno del Distrito Federal, éstas se reservaron para los ciudadanos al elegir,

⁴³ Carlos Vega Mireles, *El municipio libre en el Distrito Federal*, UNAM, México, 1955, p. 42.

bajo la modalidad de voto indirecto, a sus autoridades municipales y **judiciales**. Pero es muy importante recordar que en el artículo 18 de la Constitución de 1857 se establecían las bases generales para la administración y gobierno del Distrito Federal, el cual “depende del Ejecutivo Federal, secretarías de Estado y Despacho de Gobierno”.⁴⁴ El gobernador del Distrito Federal era la primera autoridad política, y tenía como deber hacer cumplir las leyes; era nombrado y podía ser removido libremente por el ejecutivo federal.

Los conservadores, encabezados por Félix Zuloaga y Miguel Miramón, adheridos al Plan de Tacubaya y apoyados por el presidente Ignacio Comonfort, desconocieron la Constitución de 1857 e instalaron los gobiernos centralistas de “Zuloaga (1858 y 1859-1860), Manuel Gómez Pezuela (1858-1859), José Ignacio Pavón (dos días de 1860) y Miguel Miramón (1860)”.⁴⁵

Mientras tanto, Benito Juárez, en su carácter de presidente de la Suprema Corte de Justicia, enarboló la bandera de la legitimidad y encabezó a los liberales. El 19 de enero de 1858 estableció su gobierno en la ciudad de Guanajuato, en donde escribió el documento conocido como “Manifiesto de Juárez”. Poco tiempo después trasladó su gobierno a Veracruz, ahí se redactaron las Leyes de Reforma.

La llamada Guerra de Reforma duró casi tres años y culminó con el triunfo de los liberales en 1861. Por primera vez, Benito Juárez García fue presidente electo.

El 4 de mayo de 1861 se expidió un decreto que disponía que “el Ayuntamiento de la Ciudad de México se compusiera de veinte regidores y dos procuradores de la ciudad”,⁴⁶ este ayuntamiento sería presidido por el primer regidor.

El 6 de mayo del mismo año se expidió el decreto que señalaba que “las divisiones del Distrito Federal eran: municipalidad de México, partido de Guadalupe Hidalgo, partido de Xochimilco, partido de Tlalpan y partido de Tacubaya”.⁴⁷ A pesar de ser ésta una organización federalista, en cada partido subsistió la figura del prefecto.

⁴⁴ *México a través de los informes presidenciales: 1824-1976, op. cit.*, p. 195 y ss.

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*

La intervención francesa sufrida por nuestro país en 1863 culminó en la instalación del Segundo Imperio Mexicano, cuya capital también se asentó en la muy noble, insigne, leal e imperial Ciudad de México. Mientras tanto, el presidente Benito Juárez, con la nación simbolizada para él en la Constitución de 1857 y en algunos documentos del archivo general, peregrinaba en su carruaje negro “estableciendo la sede de los poderes federales en varios puntos del país, como lo fueron las ciudades de San Luis Potosí, Saltillo, Monterrey, Chihuahua y Paso del Norte (hoy Ciudad Juárez)”⁴⁸.

El Estatuto Provisional del Imperio, del 10 de abril de 1865, dividía al país en departamentos, los departamentos en distritos y los distritos en municipios.

Los departamentos eran administrados por los prefectos imperiales que tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas. Los prefectos se auxiliaban en su ejercicio por un consejo de gobierno, debiendo residir en las capitales de sus departamentos. Los prefectos presidían sin voto las sesiones de los ayuntamientos. Los subprefectos administraban los ayuntamientos y los comisarios hacían lo propio en las demarcaciones municipales.

Los alcaldes eran nombrados por los prefectos imperiales, pero al de la Ciudad de México, que era capital del imperio y cabecera del departamento del Valle de México, lo nombraba el emperador. El alcalde se encargaba de publicar y ejecutar las leyes y reglamentos.

Los regidores eran elegidos por voto popular⁴⁹ y el cabildo se renovaban por mitad, con excepción de los alcaldes. Sin embargo, las contribuciones municipales eran decretadas por el emperador.

⁴⁸ *Enciclopedia Doce Mil Grandes: Hombres de México*, Promexa, México, 1982, v. 12, p. 104.

⁴⁹ El que introduce la modalidad de elección directa y popular es nada menos que don Maximiliano de Habsburgo, emperador de los mexicanos en el año de 1865. Sólo podían votar los no analfabetos, que representaban menos de 5% de la población, pero al no exigírseles “dote” y al ser un procedimiento directo, ciertamente se involucraba a mayor cantidad de ciudadanos que con el método indirecto (voto “censitario” de los no analfabetos con dote) de los gobiernos republicanos.

Referencia. Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti (comps.), *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal, 1824-1928*, op. cit., vol. I, p. 244.

Así vemos cómo el ayuntamiento de la Ciudad de México y los ayuntamientos en general, conservaron pocas facultades ejecutivas, ya que estos aspectos quedaron a cargo de funcionarios designados por el gobierno central como los alcaldes y comisarios municipales. Estos últimos tenían a su cargo el control de la población local, el registro civil, obras públicas, pesas y medidas, fomentar la instrucción primaria, el alumbrado y el control de aguas y limpieza públicas.

El gobierno imperial de Maximiliano estableció una legislación municipal muy adelantada (...) dio buenos resultados, las rentas subieron (...) y aunque esos resultados se hayan debido en gran parte al celo y dotes poco comunes del distinguido alcalde de México, don Ignacio Trigueros, tal régimen (...) hubiera llegado probablemente a arraigar en nuestro sistema administrativo (...) con el buen principio de no confiar la administración a cuerpos colegiados y concejiles, sino a funcionarios unitarios y remunerados; pero el Imperio lo contaminó con su desprestigio y con el odio que despertó en el pueblo mexicano, (...) lo condenó al olvido.⁵⁰

Con la muerte de Maximiliano cae el Imperio, y el 15 de julio de 1867 entra el presidente Juárez, con el triunfo definitivo de la república, a la Ciudad de México. De esta manera se restableció la Constitución del 5 de febrero de 1857 y sus leyes reglamentarias.

La interpretación de este episodio, del historiador Edmundo O’Gorman, es elocuente:

Digamos, entonces, (...) que la significación de “el triunfo de la república” en el ámbito de nuestra historia consiste en que fue consumación de la independencia nacional respecto al dilema en que se hallaba el *ser* de la nación al surgir en el escenario histórico; fue, por tanto, el triunfo de la posibilidad del *ser* republicano sobre la del *ser* monárquico; pero más profundamente, fue la conquista de la nacionalidad misma, entendida como una suprema responsabilidad hacia la patria en su pasado, su presente y su porvenir.⁵¹

⁵⁰ Miguel Macedo, *México y su evolución social / El municipio*, t. I, vol. II, pp. 6, 7 y 8.

⁵¹ Edmundo O’Gorman, “La supervivencia política novohispánica”, en Álvaro Matute, *Antología: México en el siglo XIX*, UNAM, México, 1984, pp. 544 y 545.

En 1874, con Sebastián Lerdo de Tejada en la Presidencia, el Distrito Federal logra un avance en cuanto a sus derechos y su representatividad política: con el restablecimiento del Congreso bicameral en la república se le concedió al Distrito Federal representación en la Cámara de Senadores en las mismas condiciones que los demás estados de la Federación.

El legado del orden y de la revolución

Al retomar Porfirio Díaz el poder después del breve cuatrienio del presidente Manuel González, se inicia una prolongada dictadura, durante la cual Díaz es reelegido en varias ocasiones hasta su caída en 1911.

Su política orientada a la centralización política y económica permitió la recuperación y el fortalecimiento de la elite (aristócratas, inversionistas extranjeros, militares de rangos elevados, el alto clero y un nuevo grupo de empresarios y ricos propietarios) de la Ciudad de México, gracias a la inversión extranjera que animó la actividad económica. Al entender de los sectores privilegiados, el crecimiento porfirista, clave del progreso y de la paz, era obra del presidente, de ahí los constantes apoyos para prolongar su mandato.⁵²

El gobierno del general Porfirio Díaz borró toda autonomía municipal⁵³ al hacer divisiones administrativas en los territorios, con los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón. Estos últimos estaban a cargo de los prefectos o delegados políticos del gobierno central, encargados de hacer cumplir fielmente las órdenes del gobernador. Así, las autoridades de los estados absorbieron la autonomía de los ayuntamientos ubicados en sus capitales y en el caso de la Ciudad de México, la absorción fue hecha por los propios poderes de la república.

⁵² Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti (comps.), *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal, 1824-1928*, op. cit., vol. I, p. 565.

⁵³ A pesar de que en el Plan de Tuxtepec, por medio del cual accediera al poder, “se desconocía al gobierno de Lerdo, se juraba respetar la Constitución de 1857, se reconocía al general Porfirio Díaz como jefe del Ejército Regenerador y se propugnaba por las siguientes reformas: no reelección, independencia municipal y organización política del Distrito Federal”. *México a través de los informes presidenciales: 1824-1976*, op. cit., t. 16, vol. 2, p. 92.

Los prefectos, que llegaron a distinguirse por la utilización de medidas crueles e ilegales para la conservación de la paz y el orden, fueron justamente odiados y su desaparición se estableció como uno de los móviles inmediatos de la revolución de 1910. Así, el restablecimiento del municipio libre se consagró como uno de sus postulados fundamentales.

Seguramente el general Porfirio Díaz tuvo sus motivos para atentar tan decididamente contra la institución municipal, y entre los más visibles destacan: el querer establecer un férreo control territorial, como lo hiciera Felipe II en 1573, y el hecho de que los últimos años del siglo XIX los ayuntamientos tenían graves problemas financieros, por lo que se tomaron medidas tendientes a normalizar su situación, como lo fueron el aumento de impuestos y el retiro del pago de ciertos servicios y obligaciones que habían perdido el carácter municipal.

En la Ciudad de México el ayuntamiento dejó de pagar los gastos del gobierno del distrito y los de la Inspección General de Policía; también dejó de contribuir para la beneficencia pública y dejó de tener a su cargo la instrucción primaria.

Se dividió al Distrito Federal, por decreto del 16 de diciembre de 1899, en 22 municipalidades para su régimen interior:

- ✧ Municipalidad de México
- ✧ Ixtacalco y Guadalupe Hidalgo / Prefectura Guadalupe Hidalgo
- ✧ Tacuba y Azcapotzalco de Porfirio Díaz / Prefectura del mismo nombre
- ✧ Mixcoac, Santa Fe, Cuaximalpa y Tacubaya / Prefectura de Tacubaya
- ✧ San Ángel y Coyoacán / Prefectura de Coyoacán
- ✧ Ixtapalapa y Tlalpan / Prefectura de Tlalpan
- ✧ Xochimilco, Hastahuacan, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Octotepec / Prefectura de Xochimilco

Por decreto del Ejecutivo del 24 de diciembre de 1900, se formalizó la absorción de la autonomía municipal en el Distrito Federal; **de hecho quedó suprimida la personalidad jurídica de los ayuntamientos**, disponiendo que la administración y recaudación de impuestos, derechos y rentas que percibían los ayuntamientos y las autoridades políticas y administrativas

del Distrito Federal corresponderían en adelante a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁵⁴

Por decreto del 14 de diciembre de 1900, los ayuntamientos, respecto a la administración municipal, tendrán voz consultiva y derechos de vigilancia, de iniciativa y de veto, en los términos que dispone la ley.

Los ayuntamientos se compondrán de concejales **electos popularmente, en elección directa en primer grado**, durarán en su cargo cuatro años y podrán ser reelectos.⁵⁵

Al no despertar gran interés entre los capitalinos, las elecciones municipales también fueron motivo de sorna para *El Hijo del Ahuizote*, conocida publicación de la época.

¡Elecciones!

Hoy es el día de elecciones
Para el nuevo Ayuntamiento
Que vivan, pues, los campeones
Que hagan ese nombramiento (...)
Los que se quieren nombrar
Son los únicos que irán (...)

Vamos estoy compungido (...)
Pues miro sin ilusiones
Que ya diciembre llegó
Y ninguno recordó
Que es este mes de elecciones (...)
Veremos si los nombrados
La Ciudad algo componen
Y también si se reponen
Las banquetas y empedrados.⁵⁶

⁵⁴ Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti, *La Ciudad de México y el Distrito Federal: una historia compartida*, op. cit., p. 13. (Las negritas son nuestras.)

⁵⁵ *México a través de los informes presidenciales: 1824-1976*, op. cit., t. 16, vol. 2, p. 108. (Las negritas son nuestras.)

⁵⁶ Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti (comps.), *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal, 1824-1928*, op. cit., vol. I, p. 309.

El 31 de octubre de 1901, mediante decreto expedido por el presidente Díaz, se modificó la fracción VI del artículo 72, suprimiendo el derecho que tenían los habitantes de la Ciudad de México para elegir a sus autoridades locales.

Por medio del mismo decreto se declaró al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y se facultó al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al distrito y los territorios federales.

El 26 de marzo de 1903, Porfirio Díaz expidió, en uso de sus facultades extraordinarias, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal. Esta ley daba nuevos límites al Distrito Federal, quedando dividido en trece municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuaximalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa.

En cuanto a los aspectos de organización político-administrativa, dicho decreto determinaba que el Congreso de la Unión expidiera las disposiciones jurídicas relativas al régimen interior del Distrito Federal.

El poder ejecutivo era el propio Poder Ejecutivo Federal, pero ejercía su mandato por medio de la Secretaría de Gobernación y de tres funcionarios que dependían de ésta y que conformaban el Consejo Superior de Gobierno, el cual se encargaba de la administración del Distrito Federal.

Estos funcionarios eran:

- ✧ El gobernador del Distrito Federal
- ✧ El presidente del Consejo Superior de Salubridad
- ✧ El director de Obras Públicas

En cada municipalidad había un ayuntamiento. En las municipalidades foráneas el prefecto estaba a cargo de los diversos ramos y servicios públicos dentro de su circunscripción. Los prefectos eran nombrados y removidos por el presidente de la república, por medio de la Secretaría de Gobernación.

La facultad reglamentaria quedó en manos del Ejecutivo de la Unión, con opinión de los funcionarios del Consejo Superior de Gobierno y de los ayuntamientos.

El gobernador tenía a su cargo las funciones de autoridad local: la policía, la imposición de penas por faltas a las leyes y reglamentos, los establecimientos penales, las festividades cívicas, el registro civil, etcétera.

El director de Obras Públicas era el responsable de los servicios de dotación de agua potable, vías públicas, parques, alumbrado, limpia, rastros, edificios, terrenos, etcétera.

El distanciamiento tan grande que existió durante el régimen de Porfirio Díaz entre gobierno federal y autoridades municipales, y la creciente inconformidad popular que ello ocasionaba, llevaron al gobierno a establecer las juntas auxiliares, que se plantearon como órganos de colaboración municipal, pero en realidad fueron organismos burocráticos que en lugar de resolver los problemas, los complicaban.

Durante la Revolución, la Ciudad de México sufrió constantemente con la entrada y salida de los diversos bandos armados; los ayuntamientos eran continuamente saqueados y sus miembros arrestados.

En términos generales, y en cuanto a nuestro tema se refiere, la Revolución perseguía la abolición de las prefecturas políticas y el restablecimiento de la libertad municipal.

Estos postulados aparecieron desde el 1º de julio de 1906, en el Programa (magonista) del Partido Liberal Mexicano, y serían retomados en lo sucesivo por el Plan de San Luis de 1910 (maderista); el Plan Reyista; el Plan Político y Social (zapatista), aparecido el 18 de marzo de 1911 en la sierra de Guerrero; el Pacto de la Empacadora, firmado en Chihuahua el 25 de marzo de 1912; las adiciones hechas entre 1914 y 1915 por el primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, al Plan de Guadalupe y el Programa de Reformas Políticas y Sociales de la Revolución, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria en 1916.⁵⁷

Durante el periodo golpista del general Victoriano Huerta se emitió el decreto del 17 de febrero de 1914, por medio del cual se distribuían los ramos de la administración a nuevas secretarías.

De acuerdo con esta disposición, el gobierno del Distrito Federal dependía, al igual que en la ley del 13 de marzo de 1891, de la Secretaría de Gobernación en lo político y administrativo, en materias tales como elecciones locales, policía urbana, registro civil, beneficencia pública, penitenciarias, cárceles, teatros y diversiones públicas.⁵⁸

⁵⁷ Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 314 y ss.

⁵⁸ *México a través de los informes presidenciales: 1824-1976*, *op. cit.*, t. 16, vol. 2, p. 314.

El 12 de diciembre de 1914, en el puerto de Veracruz, sede del gobierno provisional del primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, aparece el decreto de adiciones al Plan de Guadalupe, mismas que se ejecutaron poco después de que dicho ejército ocupara la Ciudad de México.

Entre los proyectos de ley que se prepararon, destacan:

✧ La Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución de la República, que a la letra dice:

Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección **popular directa**, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieran habitual o transitoriamente.⁵⁹

✧ Leyes que facultan a los ayuntamientos para la expropiación de los terrenos y establecimiento de oficinas, escuelas, mercados y cementerios.

✧ Ley para la Organización del Distrito Federal.

Contrario a lo que el general Carranza y muchos mexicanos querían, la Revolución no había concluido con la entrada triunfal del Ejército Constitucionalista, con figuras como el propio Carranza y el general invicto Álvaro Obregón, a la Ciudad de México; las contradicciones de “la causa” estaban a flor de piel:

...reivindicación económica y social (...), venganza, afirmación, relajo, coraje, azoro, tragedia (...). En lo político, otra guerra sin cuartel, otra lucha por el poder y la riqueza. Subdivisión al infinito de las facciones, deseos

⁵⁹ *Ibid.*, p. 586. (Las negritas son nuestras.)

incontenibles de venganza. Intrigas subalternas entre amigos de hoy, enemigos mañana, dispuestos a exterminarse mutuamente llegada la hora. Sainete, drama y barbarie.⁶⁰

Seguía la búsqueda del hilo conductor entre las armas y las leyes. Había que elaborar un programa integral para la Revolución y Carranza lo sabía. “Cuando a principios de 1915 Carranza exclama: ‘Hoy comienza la revolución social’, se refiere a una revolución social a través de las leyes.”⁶¹

Carranza (...) en septiembre de 1916 suprimió a los jefes (prefectos) políticos y estableció el municipio autónomo. En ese mismo mes siempre pródigo en estallidos mexicanos Carranza da el campanazo político de la década y de muchas décadas: convoca, como lo había anunciado en Hermosillo, a un nuevo congreso constituyente.⁶²

⁶⁰ Enrique Krauze, *Biografía del poder*, FCE, México, 1987, t. 5, pp. 117-118.

⁶¹ *Ibid.*, p. 75.

⁶² *Ibid.*, p. 95.

El debate parlamentario sobre las formas de gobierno de la Ciudad de México

Los debates del Congreso Constituyente en torno al gobierno de la Ciudad de México

En la tarde del viernes 1º de diciembre de 1916, en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro de Arteaga, fue celebrada la sesión inaugural del Congreso Constituyente. El ciudadano primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, leyó el discurso inaugural del citado Congreso Constituyente:

Ciudadanos diputados:

Una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy desde que comenzó la lucha que, en mi calidad de gobernador constitucional del estado de Coahuila, inicié contra la usurpación del gobierno de la república, es la que experimento en estos momentos, en que vengo a poner en vuestras manos (...) el proyecto de **Constitución reformada** [de 1857], proyecto en el que están contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar, sobre bases sólidas, las instituciones, al amparo de las que deba y pueda la nación laborar últimamente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho...¹

¹ *Congreso Constituyente 1916-1917 / Diario de Debates*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1985, t. I, p. 385. (Las negritas son nuestras.)

El 6 de diciembre se leyó, ante el pleno del Congreso Constituyente, todo el proyecto de Constitución del general Venustiano Carranza. La forma de gobierno de la Ciudad de México quedó plasmada en el artículo 73, fracción VI, bajo el título:

De las facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a V

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

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

2ª. 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.

3ª. El gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los territorios, estará a cargo de un gobernador, que dependerá directamente del presidente de la república. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la república y el de cada territorio, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio y los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la Ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la república.²

Es necesario recordar que esta disposición pretendía reformar el artículo 72, fracción VI, de la Constitución de 1857, que decía:

El Congreso tiene facultad:

I a V

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándose las rentas para cubrir sus atenciones locales.

² *Ibid.*, t. II, pp. 516 y 517.

Esta Constitución limitó la facultad que el Constituyente de 1824 otorgó al Congreso General para tratar al Distrito Federal como un estado, capaz de instituir y organizar a los órganos del Poder Ejecutivo y Judicial y de darse a sí mismo facultades legislativas.

El Constituyente de 1857 discutió el derecho de la metrópoli a tener gobierno propio y desechó diversas proposiciones, tales como: que el Distrito tuviera legislatura propia; que se estableciese como estado, instalando sus poderes en otro sitio que no fuera la Ciudad de México; que la ciudad federal fuera Tlalpan; y otras más. **La diferencia de diez votos, 48 contra 38, entre los constituyentes, impidió que existieran simultáneamente en la Ciudad de México el presidente de la república y el gobernador del estado del Valle, con su respectivo personal administrativo; el Congreso General y la legislatura del estado; tribunales federales y tribunales locales.**³

Venustiano Carranza excluía la mención del estado del Valle de México en su iniciativa de modificación a la Constitución de 1857 (artículo 45) y restituía la mención del Distrito Federal. Asimismo, se proponía ampliar su territorio a costa del Estado de México, como había ocurrido en 1824 con la creación del Distrito Federal, pero ahora anexando a su territorio el de los distritos de “Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y la parte de Tlanepantla que queda en el valle de México, fijando el lindero con el Estado de México sobre los ejes geográficos de las crestas de las cerranías del monte alto y el monte bajo”.⁴

Según señalaba Venustiano Carranza, su proposición la formulaba por razones militares, políticas y económicas, ya que el valle de México tenía sus defensas naturales propias que lo harían inaccesible en caso de alguna guerra extranjera. Asimismo, Carranza abundaba sobre el hecho de que al crecer su territorio y ser el valle de México una sola entidad política, sus recursos propios le bastarían para subsistir y muchos de los pueblos que ni siquiera dependían del Distrito estarían en una relación más estrecha en lo que se refiere a comercio y economía en general.

³ Moisés Ochoa Campos, *Reforma municipal*, Ed. Porrúa, México, 1978, p. 254 y ss.

⁴ *Congreso Constituyente 1916-1917, op. cit.*, t. I, p. 663.

Cuando se puso a discusión, el Congreso rechazó otorgarle mayor extensión al Distrito Federal, y no se aceptó la supresión del estado del Valle de México, en caso de que hubiera una traslación de los poderes.⁵

Fue hasta la cuadragésima sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la noche del domingo 14 de enero de 1917, cuando empezó la discusión en torno al artículo 73, fracción VI. A continuación se presenta el texto de este debate parlamentario.

La primera intervención fue del diputado Paulino Machorro y Narváez, representante del estado de Jalisco:

...La nueva organización de los ayuntamientos, por el establecimiento del municipio libre, hace verdaderamente incompatible la existencia de los ayuntamientos con la de los poderes de la Federación en una misma población. El ayuntamiento o municipio libre debe tener la completa dirección de los negocios, y los poderes federales tendrían, bajo todos los ramos que tengan que ver algo con el municipio, que estar sometidos a éste, lo que sería denigrante para los poderes federales. El municipio tiene muchos intereses pequeños que manejar, pero con ellos hay bastante para poner trabas y para atacar la decisión del Ejecutivo...⁶

Machorro y Narváez ilustra sus palabras con un ejemplo en donde una obra pública de índole municipal, como la construcción de un drenaje, puede bloquear la salida de la casa del presidente de la república o de Palacio Nacional y poner en ridículo a los poderes federales. También señala el hecho de que el Ejecutivo Federal tendría que disponer de una fuerza armada superior a la que tuviera el ayuntamiento para evitar cualquier atentado de éste. Continúa diciendo:

Además, se tuvo en cuenta una razón histórica, un antecedente histórico, y es que cuando el Estado de México tenía la soberanía sobre lo que ahora es el Distrito Federal, entonces surgieron muchas dificultades de uno y otro

⁵ Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti, *La Ciudad de México y el Distrito Federal: una historia compartida*, op. cit., p. 13.

⁶ *Congreso Constituyente 1916-1917 / Diario de Debates*, op. cit., t. II, pp. 397-415.

lugar. Como antecedentes de más actualidad, recuerdo que cuando residían los poderes federales en Veracruz, la Secretaría de Gobernación tuvo dificultades con el gobierno del estado, por cuestiones de carácter municipal (...). Es un punto delicado y es de prudencia, aunque en el fondo parece impolítico, parece inconveniente quitar a la Ciudad de México el ayuntamiento, que tiene la gloriosa tradición de que en él se proclamara la soberanía nacional el 8 de agosto de 1808. Sin embargo, atendiendo a las razones políticas que he expresado y a la completa independencia que deben tener los poderes federales, la Comisión ha creído conveniente hacerlo así.⁷

Es interesante apuntar que sesenta años antes, en la sesión del Congreso Constituyente del 10 de diciembre de 1856, Francisco Zarco había argumentado a propósito de esta cuestión, lo siguiente:

¿Por qué el gobierno, que sólo debe ocuparse del interés federal, ha de ser un obstáculo para la libertad local? Los estados ganarían con que los poderes generales, consagrándose al interés de la Unión, dejaran de ser autoridades locales. Así no perderían el tiempo y el decoro en ganar unas elecciones de ayuntamiento o en cuidar de negocios de policía y, trazada por la Constitución la órbita en que deben girar todos los poderes, no habría que tener conflictos ni colisiones.⁸

El siguiente orador en la discusión del Constituyente de 1917 fue el diputado Heriberto Jara, representante del estado de Veracruz:

...No sé por qué va a haber incompatibilidad entre los poderes federales y el municipio; si esto tuviéramos en cuenta, entonces admitiríamos que no es posible la existencia del pacto federal de la república. ¿Qué tiene que ver que el ayuntamiento de la Ciudad de México disponga que se haga tal o cual obra o disponga que no se haga, si en esas minucias no deben inmiscuirse los poderes federales? (...) Si fuésemos a admitir que los poderes federales se lesionan por alguna disposición municipal, entonces admitiríamos también

⁷ *Idem.*

⁸ Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti (comps.), *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal 1824-1928*, op. cit., vol. I., p. 131.

que las disposiciones municipales no pueden existir en donde residen los poderes de un estado, porque existe la misma relación. (...)

No hay por qué temer que exista un conflicto; existiría cuando hubiera alguna intransigencia de parte de los señores munícipes y cuando hubiera una marcada tendencia de parte del Ejecutivo para invadir las funciones del poder municipal. El respeto para las pequeñas instituciones de parte de las grandes es lo que debe sentarse aquí, de asegurar la libertad municipal...⁹

Heriberto Jara se refirió al hecho de que la centralización del poder federal en la Ciudad de México, además de erosionar poco a poco su autonomía como municipio libre, había propiciado que los mandatarios corruptos hicieran negocios particulares con los fondos públicos.

Al abogar a favor de la capacidad de la Ciudad de México para administrarse con sus propios recursos siempre y cuando contara con funcionarios municipales y federales en una misma entidad, Heriberto Jara dijo:

...en mi voto particular he precisado que la policía de la Ciudad de México, como indudablemente tendrá que hacerse en todos los estados, depende directamente del Ejecutivo en el lugar donde éste resida, es decir, que residendo el gobernador del Distrito en la Ciudad de México, dependerá de él, como ahora depende, el cuerpo de policía y desaparecerá el peligro supuesto, ya que el gobernador del Distrito debe ser nombrado por el presidente de la república (...)

Así, (...) yo no considero que sea justo, que sea razonable la determinación de segregar a la Ciudad de México, precisamente la ciudad más populosa de nuestra república, la que debe tener un cuerpo que se dedique esencialmente a su atención y cuidado, repito, no estimo justo ni razonable que con ella se observen otros sistemas que con el resto de la república y que a esa ciudad se le prive de tener un ayuntamiento propio que vele por sus intereses y que, en cambio, a otras ciudades de menor importancia, que tienen menores atenciones, se les conceda la libertad municipal...¹⁰

Tocó el turno en el uso de la palabra al diputado Félix F. Palavicini, representante por el Distrito Federal:

⁹ *Congreso Constituyente 1916-1917 / Diario de Debates, op. cit.*, t. II, pp. 397-415.

¹⁰ *Idem.*

...El tema que se está tratando no es para saber si se afecta o no la democracia, sino si puede haber un verdadero funcionamiento democrático en un municipio como el de la Ciudad de México (...) La ciudad libre desde el punto de vista municipal, en su origen histórico, es la ciudad que tiene todos los recursos para subsistir, que vive de sí misma (...) pero este origen de la organización municipal, que en México nunca ha llegado a tener tradición y que va a surgir apenas con la revolución constitucionalista, que estableció la autonomía del municipio, fracasará totalmente en México, como ha fracasado hasta la fecha el municipio (...)

La Ciudad de México no es una ciudad autónoma ni nada; vive de los recursos de la Federación (...) esto es legítimo, a esto tenía derecho la Ciudad de México; pero a esto no tienen derecho los munícipes de la Ciudad de México. Cuando el señor diputado Jara quiere que los munícipes de la Ciudad de México, en un cónclave especial, en un congreso propio, dispongan de todas las obras materiales, de todas las obras públicas, tengan libertad para concretar y resolver todos los asuntos cuantiosos de la Ciudad de México, se imaginan que es propio de la Ciudad de México lo que se va a invertir. Pues no (...) lo que ha invertido toda la vida la Ciudad de México han sido los fondos de la Federación (...) porque las rentas del municipio no bastarían para sostener el lujo de la Ciudad de México y que es imprescindible para el decoro que exigen los poderes federales.

Hay otra razón de soberanía popular en suprimir el municipio de la Ciudad de México. El municipio de México, resolviendo sus obras materiales, tiene que disponer de fondos que no son propios y lo hace resolviendo en el Consejo Municipal todos los contratos de luz, pavimentos, etcétera; en cambio, si no fuesen los concejales de la Ciudad de México los que tuvieran que resolver, sería el Congreso, los representantes de los estados, que es de donde viene el dinero. El Ejecutivo no podría hacer nada absolutamente, ni podría disponer de un solo centavo de la Federación, sino por acuerdo del Congreso (...) Las obras públicas son el negocio principal de la Ciudad de México, desde el punto de vista del ayuntamiento. Si esos fondos vienen de los estados, ¿a quién toca vigilar si no a los representantes de la Federación? (...) porque los señores munícipes de la Ciudad de México no deben ni pueden disponer de los fondos de la nación.¹¹

¹¹ *Idem.*

Después de exponer sus puntos de vista en materia económica sobre el ayuntamiento de la Ciudad de México, el diputado Palavicini expuso las razones políticas por las cuales era conveniente suprimir el municipio libre de la capital:

...Hay más: en la Ciudad de México hay una serie inconcebible de autoridades constantemente en desacuerdo: el gobernador del distrito no sabe todavía hasta dónde llegan sus límites de acción frente al presidente municipal, y el presidente municipal y el gobernador del distrito se encuentran todos los días frente al comandante militar. (...) El ministro de Gobernación no ha entendido las funciones para las cuales se previó que existiera esa secretaría de Estado, es decir, que no se ha concretado a un funcionamiento meramente de relaciones interiores entre los gobernadores y el Ejecutivo para desarrollar un programa federal en las relaciones de los estados, sino que toda la vida el ministro de Gobernación ha dado principal atención a la vida de la Ciudad de México, porque no ha habido gobernadores especiales en la Ciudad de México. El director de Obras Públicas y el gobernador del distrito no han sido nombrados por la Federación. Y yo digo (...) que **si la Federación sostiene a la Ciudad de México, no debe de nombrar sus funcionarios el Ejecutivo, o debe nombrarlos previa consulta al Congreso de la Unión; así como va a nombrar sus magistrados, debe someter al Congreso el nombramiento de las autoridades que vayan a regirla; esto es tan elemental (...)** [así,] **la Federación estaría vigilando a estos funcionarios.** No hay ninguna relación entre el gobierno de un estado y el municipio de la capital del estado, porque ésta no es residencia de un gobierno de estado; porque tampoco tendrían que ver las municipalidades que rodean a la Ciudad de México, sino simplemente la propia Ciudad de México, residencia de los poderes federales. La confusión ha venido al ciudadano Jara y a otros ciudadanos diputados que creen que quitando el ayuntamiento (...) se les prohíbe con esto la votación directa a los ciudadanos de México.¹² No se les priva de

¹² Es en esta época cuando la Ciudad de México se encuentra en el trance de dejar de aludir exclusivamente al distrito central, que comprendía la municipalidad de México y pasaba a extender su nombre, albergando a cada vez mayor territorio del Distrito Federal. Por un lado, las campañas que separaban a todos los centros urbanomunicipales del Distrito Federal entre sí, hacían difícil que los ciudadanos concibieran su pertenencia a un todo unitario: la Ciudad de México; pero por otro lado, “las

nada, pero aun suponiendo que se les privara de algún derecho, como por ejemplo, para elegir munícipes, para administrar fondos que no son de la municipalidad, el derecho dado preferentemente a los habitantes de la Ciudad de México es enorme con relación a la representación de los estados (...). ¿Por qué razón el habitante de la Ciudad de México va a tener esas ventajas, con las que no cuentan los estados? Los habitantes del distrito federal en la unión americana no pueden votar, conservan su vecindad del lugar donde han salido para ir a votar allí en la elección general; pero ya se sabe que en la ciudad de Washington los habitantes no tienen voto y no deben tenerlo, porque, en realidad, no pueden administrar una ciudad que está pagada por la federación. El gobierno de Washington está integrado por una comisión designada por el Ejecutivo y propuesta al Congreso de la Unión, de modo que el gobierno de aquella ciudad priva a los habitantes de votar para munícipes. En la Ciudad de México no se les quita el voto en lo general, pues tienen su voto para otra clase de funcionarios de elección popular...¹³

Para hablar en pro del municipio libre hizo uso de la palabra Rafael Martínez de Escobar, diputado por el estado de Tabasco:

...El ayuntamiento existe en México (...) desde el año de 1521. Se ha dicho por aquí (...) que la existencia del ayuntamiento en México traería consigo un estorbo al funcionamiento de los poderes federales y evitaría el funcionamiento razonable que le dan las leyes (...)

¿Cómo el ayuntamiento de un estado sí puede coexistir con los poderes de ese mismo estado? Indudablemente las mismas dificultades se le presentan al Ejecutivo de una entidad federativa que al Ejecutivo de la Federación (...). He oído (...) una razón política (...) que debe tenerse en consideración para que no exista un verdadero ayuntamiento en la Ciudad de México y para que los miembros que lo integren no sean electos popularmente, sino que deben

colonias presionaban sobre los pequeños municipios y buscaban una incorporación legal al área privilegiada. De esta manera, la ciudad irá absorbiendo un sinnúmero de unidades que antes se administraban autónomamente y extiende sus redes, multiplicando las demandas de servicios públicos centralizados, que evidentemente no podrán cubrirse con eficacia". Alejandra Moreno Toscano, *Ciudad de México: ensayo de construcción de una historia*, op. cit., p. 167. (Las negritas son nuestras.)

¹³ Congreso Constituyente 1916-1917 / *Diario de Debates*, op. cit., pp. 397-415.

ser una serie de comisionados dependientes del presidente de la república (...) [argumentando que la capital] es el foco de la reacción y el conservatismo, y que, por tanto, los elementos que integrarían el ayuntamiento de esa ciudad serían hostiles al gobierno (...) yo creo que en muchas personas ese razonamiento, ese apasionamiento, esa creencia, influyó para que se propusiera la no existencia del ayuntamiento en México (...) aunque la existencia del ayuntamiento es tradicional...¹⁴

El diputado Martínez de Escobar se mostraba cierto de que la mayoría de los legisladores estarían a favor del municipio libre, ya que éste, aunque fue muy limitado en el régimen de Porfirio Díaz, nunca dejó de existir.

Por último apuntó que el gran propósito de la revolución constitucionalista, emancipadora y liberal por naturaleza, era formar hombres libres dentro de municipios, estados y naciones libres. También subrayó que la solución para que el municipio libre,¹⁵ que “es el progreso de los pueblos, el árbol secular a cuya sombra deben descansar la verdadera libertad y la verdadera democracia sobre nuestro fecundante suelo, esencialmente federativo”,¹⁶ consistía en elaborar una reglamentación adecuada que impidiera a los funcionarios municipales malversar los fondos públicos.

Posteriormente tomó la palabra el diputado Alfonso Cabrera, representante del estado de Puebla, diciendo que en Veracruz, durante la estancia del gobierno de Venustiano Carranza se suscitaron múltiples conflictos de autoridad y competencia entre las juntas de administración civil, el gobierno del estado y el gobierno de la Federación.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Es importante recordar que sobre el tema de la libertad municipal, Antonio Díaz Soto y Gama, en oposición a la política restrictiva y centralizadora del general Díaz, había advertido, en 1901, la falta de “ensayos de régimen representativo, tentativas de gobierno libre, y esa materia y para ese fin, lo más asequible, lo menos peligroso, lo que mejor se presta a reponerse de los fracasos y adquirir experiencias a poco costo, es la injerencia del pueblo en la vida municipal, es el municipio fundado sobre la práctica positiva del sufragio”. Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, “El municipio, entre la sociedad y el Estado”, en *Mexican Studies*, verano de 1987, cit. en Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti (comps.), *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal, 1824-1928*, op. cit., p. 361.

¹⁶ *Congreso Constituyente 1916-1917 / Diario de Debates*, op. cit., pp. 397-415.

El diputado José María Rodríguez, representante del estado de Coahuila, abundó sobre el mismo tema agregando el hecho de que nunca había existido un ayuntamiento que funcionara cabalmente en aquellos lugares en donde llegó a existir jefe político, aludiendo el caso de la Ciudad de México en donde el gobernador del distrito era, virtualmente, un jefe político.

El general Heriberto Jara regresó a la tribuna para comentar que cuando se dieron los conflictos de autoridades en Veracruz:

...la república se encontraba en un estado anormal; por todas partes había revolución, por todas partes se combatía; el gobierno estaba poco controlado; allí estaban todos los señores ministros y, naturalmente, tenían que justificar su presencia, y la manera de justificarla era invadiendo la autoridad municipal.¹⁷

El diputado Luis Espinosa, representante del estado de Oaxaca, fue el último orador y expuso que era muy distinto el caso de la Ciudad de México al de la ciudad de Washington en donde:

...se reúne exclusivamente el gobierno (...) [aquí viven] alrededor de seiscientos mil habitantes (...) que reclaman a la Revolución (...) una autoridad que se preocupe por ellos (...) La revolución constitucionalista (...) se vería fracasar en México si no permitiese a sus habitantes el derecho a elegir sus autoridades inmediatas. (...) una de las características de las dictaduras es imponer autoridades (...) y todas las imposiciones han sido siempre odiosas; (...) el ayuntamiento de la Ciudad de México podrá existir perfectamente, teniendo una libertad relativa, porque la libertad tiene que ser siempre relativa (...) [es cuestión de reglamentación]; así como en una capital de un estado donde existe un gobierno funciona perfectamente un ayuntamiento, de la misma manera puede funcionar en la capital de la república.¹⁸

Considerada suficientemente discutida la cuestión de la supresión de los ayuntamientos del Distrito Federal, se procedió a votar el

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

dictamen. Hubo cuarenta votos a favor de la supresión y noventa en contra. Los noventa diputados que se manifestaron en pro del municipio libre en la Ciudad de México y en el resto de los ayuntamientos del Distrito Federal fueron:

Silvestre Aguilar	Victorio H. Góngora	David Pastrana Jaimes
Gral. Amado Aguirre	Alberto M. González	Leopoldo Payán
Álvaro L. Alcázar	Carlos L. Gracida	Fernando Pereyra
Cayetano Andrade	Antonio Guerrero	Ismael Pintado Sánchez
Antonio de la Barrera	Antonio Gutiérrez	Manuel M. Prieto
Amadeo Betancourt	Daniel Guzmán	Carlos Ramírez Llaca
Flavio A. Bórquez	A. Hernández	Enrique Recio
Gral. Esteban B. Calderón	Antonio Hidalgo	José Rivera
Rafael Cañete	Federico E. Ibarra	Juan de Dios Robledo
Samuel Castañón	Luis Ilizaliturri	Gral. José Ma. Rodríguez
Porfirio del Castillo	Gral. Heriberto Jara	Matías Rodríguez
Ciro B. Ceballos	Fidel Jiménez	Gabriel Rojano
Marcelino Cedano	Ángel S. Juarico	Miguel A. Romero
Antonio Cervantes	Fortunato de Leija	Jesús Romero Flores
Daniel Cervantes	Cristóbal Limón	Miguel Rosales
Eliseo L. Céspedes	Lauro López Guerra	Ramón Ross
Manuel Dávalos Ornelas	Lisandro López	José P. Ruiz
Francisco Díaz Barriga	Santiago Manrique	Leopoldo Ruiz
Jairo R. Dyer	José Manzano	Juan Sánchez
Enrique A. Enríquez	Rafael Márquez	Carmen Sánchez Magallanes
Rafael Espeleta	R. Martínez de Escobar	Arnulfo Silva
Luis Espinosa	Manuel Martínez Solórzano	Alfredo Solares
Zeferino Fajardo	Rubén Martí	Ascención Tépal
Luis Fernández Martínez	Alfonso Mayorga	M. Torres
Gilberto de la Fuente	Refugio L. Mercado	José Ma. Truchuelo
Adolfo G. García	Luis G. Monzón	Vicente M. Valtierra
Emiliano C. García	Bruno Moreno	Rafael Vega Sánchez
Reinaldo Garza	Santiago Ocampo	Héctor Victoria
Juan Manuel Giffard	Enrique O'Farrill	Amílcar J. Vidal
José F. Gómez	Juan de Dios Palma	Dionisio Zavala

Resulta interesante observar la forma en que la diputación del Distrito Federal del Congreso Constituyente votó en relación con la supresión de los ayuntamientos. De los doce diputados que eran, ocho de ellos estuvieron presentes al momento de la votación; cinco lo hicieron a favor del dictamen que suprimía los ayuntamientos y tres se manifestaron en pro del municipio libre. En el siguiente cuadro se observa la posición particular de cada uno de los diputados del Distrito Federal:

Diputación del Distrito Federal

<i>Distritos electorales</i>	<i>Propietarios</i>	<i>Voto</i>	<i>Suplentes</i>
1. Ciudad de México	Ignacio Pesqueira	—	Claudio M. Tirado
2. Ciudad de México	Lauro López Guerra	ML	Javier Rayón
3. Ciudad de México	Gerzayn Ugarte	X	Ernesto Garza P.
4. Ciudad de México	Amador Lozano	X	Serapio Aguirre
5. Ciudad de México	Félix F. Palavicini	X	Francisco Cravioto
6. Ciudad de México	Rafael Martínez	X	Carlos Duplán*
7. Ciudad de México	Rafael L. de los Ríos	—	Román Rosas y Reyes*
8. Ciudad de México	Arnulfo Silva	ML	Armando García G.
9. Tacuba	Antonio Norzagaray	—	Francisco Espinoza
10. Tacubaya	Fernando Vizcaíno	—	Clemente Allende
11. Coyoacán	Ciro B. Ceballos	ML	Isidro Lora
12. Xochimilco	Alfonso Herrera	X	Gabriel Calzada

— = no estaban presentes x = votó a favor de la supresión de los ayuntamientos
ML = votó en pro del municipio libre

* Los diputados Carlos Duplán y Román Rosas y Reyes fungieron como propietarios en el Congreso Constituyente.

Después de que fue tomada la votación en torno a la supresión de los ayuntamientos del Distrito Federal y territorios federales, se abrió la discusión del artículo 73, fracción VI, base 3^a. Este fue un episodio breve pero de gran interés en cuanto a la concepción de las formas de gobierno de la Ciudad de México y el Distrito Federal. El texto propuesto para el mencionado artículo decía así:

3^a. 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, y el de cada territorio, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como 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.¹⁹

El diputado Machorro y Narváez sugirió que se retirara la última parte de la base 3^a, que decía: “Tanto el gobernador del Distrito Federal

¹⁹ *Ibid.* (Las negritas son nuestras.)

como 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”.²⁰ En cuanto al gobernador del distrito, indicó que habría una ley secundaria. **El diputado Machorro y Narváez, quien fungió como presidente de la Cámara de Diputados en esa ocasión, destacó un punto muy importante: el nombramiento y la remoción de los gobernadores de los territorios federales y del Distrito Federal.** Se observa que hay una aceptación de su parte en cuanto a que estos gobernadores dependieran del Ejecutivo Federal; sin embargo, su propuesta sugiere que tanto el nombramiento como la remoción de los gobernadores y de los comisionados que gobernarán y administrarán los territorios y el Distrito Federal, estaban a discusión. Es de suponerse que el diputado Machorro y Narváez quería abrir la posibilidad de discutir en qué forma se haría el nombramiento y la remoción de las susodichas autoridades, explorando la propuesta que hiciera en su intervención el diputado Palavicini en el sentido de que las autoridades de la Ciudad de México debían ser nombradas y removidas por la Federación, pues es ésta la que las sostiene, y no por el Ejecutivo, o bien, que debían seguir siendo nombradas por el Ejecutivo previa consulta con el Congreso de la Unión, es decir, la representación de la Federación.

De haberse discutido a profundidad esta cuestión, se habría estado en posibilidad de romper una tradición que venía desde el nacimiento de la nación independiente, desde 1824: el nombramiento y la remoción libre de los gobernadores de los territorios y del Distrito Federal por parte del Ejecutivo Federal. Pero esto no ocurrió y al parecer no estaba en el ánimo ni en la inteligencia de la mayoría de los constituyentes; el punto del debate era el gobierno local, el municipio, es decir, la supresión o la permanencia de los ayuntamientos de los territorios y el Distrito Federal. Había consenso en cuanto a que los gobernadores fueran dependientes del Ejecutivo Federal y nombrados y removidos libremente por éste; ésa era la tradición.

Ninguno de los diputados tomó la palabra, ninguno de los noventa que votaron en pro del municipio libre dijo nada sobre la posibilidad

²⁰ *Idem.*

de elegir popularmente a los gobernadores y a los comisionados; el problema de su interés era el gobierno local y ése ya estaba resuelto.

El diputado Palavicini no respaldó la sugerencia del diputado Ma-chorro y Narváez aunque contenía el espíritu de su propuesta original; sin embargo, medió diciendo que la parte que se debería retirar del dictamen, como al final sucedió, era la que decía: “Los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la Ciudad de México...”. **De esta manera quedaba fuera de la discusión lo referente a los gobernadores, pero subsistía la posibilidad de discutir en el momento de elaborar la ley secundaria la mejor forma de nombrar y remover a los comisionados.**

El hecho de que se perdiera la posibilidad de abrir el debate en torno a la forma en que debía ser nombrado o elegido el gobernador del Distrito Federal, constituía una repetición inexacta de lo que ocurrió el 23 de enero de 1857, cuando los constituyentes defensores del gobierno autónomo de la Ciudad de México propusieron, entre otras cosas, “que el gobernador sea electo por el pueblo y que los actos de la diputación queden a revisión del Congreso General”.²¹ Esta propuesta fue rechazada por votación con el argumento de que no procedía en tanto no se trasladaran los poderes federales a otra parte de la república y en tanto no se erigiera el estado del Valle de México.

Con esta disposición de no crear el estado del Valle en tanto no salieran los poderes federales de la Ciudad de México, los defensores del gobierno autónomo de la capital no tuvieron más remedio que seguir una política de componendas para obtener los más elementales derechos políticos para sus habitantes, dentro de una situación aparentemente transitoria, pero realmente permanente.²²

El texto definitivo de las tres primeras bases del artículo 73, fracción VI, de la Constitución de 1917 quedó de la siguiente manera:

²¹ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente*, El Colegio de México, México, 1956, p. 349.

²² Carlos Vega Mireles, *El municipio libre en el Distrito Federal*, UNAM, México, 1955, p. 51.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a V

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

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

2ª. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

3ª. El gobierno del Distrito Federal y los 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.²³

Venustiano Carranza insiste:

No al municipio libre de la Ciudad de México

Con el control efectivo sobre el gobernador del Distrito Federal, figura de jerarquía superior a la de cualquier alcalde, Venustiano Carranza no tenía más que esperar un poco de tiempo, y no lo habría de hacer en forma pasiva, para insistir en llevar a efecto, íntegramente, su proyecto de régimen de excepción para la Ciudad de México, de absorción total de la autonomía del gobierno local, yendo aún más lejos, en cuanto a la centralización del poder de la capital, que el mismo Porfirio Díaz.

Una vez promulgada la Constitución de 1917, el 13 de abril del mismo año se expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales que reglamentaba lo referente al artículo constitucional que hemos estudiado.

Aunque la vida municipal volvía a quedar claramente restringida tanto en la Ciudad de México como en el resto de las municipalidades del Distrito Federal, la ley antes mencionada hizo florecer brevemente

²³ Félix Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1980, vol. II, p. 673.

la vida municipal en la capital del país. Los ayuntamientos estuvieron a cargo de un gobierno político y administrativo, que controlaba libremente su hacienda y renovaba a sus miembros por medio de elección popular.

Sin embargo, Venustiano Carranza, ya siendo presidente constitucional de la república, no cejó en su intento de que la Ciudad de México estuviese sujeta, aun en asuntos de gobierno local, directamente al Ejecutivo Federal; y no conforme con el control que ejercía sobre el gobernador del Distrito Federal, el 3 de octubre de 1918, “Convencido de la cautela y de la respetuosa medida que requiere toda iniciativa encaminada a variar la letra de la ley suprema”,²⁴ presentó un proyecto de reformas a la base 2ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional, que decía: “Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa **incluidos Tacuba, Tacubaya, Coyoacán y Xochimilco a excepción del municipio de México, que será regido por un consejo cuyas funciones determinará la ley.**”²⁵

Se agregó una disposición transitoria que decía así: “**Mientras se expide dicha ley, el Ejecutivo de la Unión procederá a nombrar los miembros del consejo que serán en número bastante para el buen desempeño de los servicios que le correspondan.**”²⁶

El presidente Carranza justificaba la medida con varias razones: “las pugnas entre los miembros del ayuntamiento y las deficiencias observadas en los servicios públicos, debidas principalmente a sus reducidos ingresos”. Mencionaba, además, el hecho de contar con evidencias de que la integridad del Poder Ejecutivo estaba “amenazada por la coexistencia con otras autoridades”,²⁷ y citaba en su apoyo, como lo hiciera el diputado Palavicini en el Congreso Constituyente, el caso de la ciudad de Washington, de cuya administración estaba encargada una comisión nombrada por el presidente estadounidense y sujeta también a leyes especiales.

²⁴ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, México, 1918.

²⁵ *Idem.* (Las negritas son nuestras.)

²⁶ *Idem.* (Las negritas son nuestras.)

²⁷ Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti, *La Ciudad de México...*, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

Esta vez, el mencionado proyecto fue aprobado en lo general por la Cámara de Diputados y fue discutido y aprobado por el Senado en los últimos días del mes de diciembre:

Se adiciona la base segunda de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución federal de la república en los siguientes términos:

...a excepción del municipio de México que será regido en la forma y términos que determine la ley.

***Transitorio.* Mientras se expide la ley que organice el régimen de la municipalidad de México, el Ejecutivo de la Unión procederá a nombrar las personas que fueren necesarias para el buen desempeño de los servicios municipales.²⁸**

El Senado envió el proyecto a la Cámara de Diputados para su ratificación en el último día de sesiones, motivo por el cual dicho proyecto ya no pudo entrar en estudio.

Inmediatamente hubo reacciones de la opinión pública contrarias al proyecto de supresión del ayuntamiento capitalino y el 31 de diciembre de 1918, en una carta abierta dirigida al pueblo de México y publicada en algunos diarios importantes, surgió el Comité Pro-Municipio Libre, encabezado por los diputados²⁹ Rafael Jiménez, Rubén Vizcarra y Fortino B. Serrano y algunos otros ciudadanos comunes. El texto de la carta abierta decía así:

**Al pueblo de México privado del derecho de elegir gobernador
se le pretende quitar el de elegir su municipio**

Considerando:

Que durante largos años de tiranía sufrida por la república mexicana se ha pretendido sistemáticamente centralizar el gobierno, desvirtuando la institución municipal, y que la organización que hoy tienen varias entidades federativas, sólo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico,

²⁸ *Diario de los Debates, op. cit.* (Las negritas son nuestras.)

²⁹ Estos diputados eran de la XXVII Legislatura, es decir, ya no se trataba de los diputados constituyentes.

porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades, de la voluntad de la primera autoridad del Estado (...) a cuyo servicio han puesto el fraude electoral (...)

Que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta un interés por los asuntos públicos (...) Que el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos (...) (Tomado del Decreto emitido por Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, fechado en el H. Veracruz, el 26 de diciembre de 1914).³⁰

No podemos olvidar el hecho de que aunque Venustiano Carranza dictara este decreto en Veracruz en la fecha antes señalada, él, al igual que Porfirio Díaz, había advertido la necesidad de crear un régimen particular para la Ciudad de México.

El Comité Pro-Municipio Libre, además de publicar esta carta, publicó también las opiniones que recibió respecto al proyecto de supresión del ayuntamiento capitalino, por parte del ayuntamiento de Tlalpan y de un prominente autor y político:

Considera la H. Corporación que la iniciativa de la supresión del municipio de México es esencialmente contraria a los principios revolucionarios y envuelve un peligro inminente para la consolidación de ellos en nuestro medio social (...) en un futuro no muy remoto, la supresión de los ayuntamientos de todas las capitales de la república será inminente (...) nacerán nefastas prefecturas.³¹

Destaca el hecho de que aunque esto no ha sucedido, el propio ayuntamiento de Tlalpan desapareció a partir del 1º de enero de 1929.

Las cámaras legisladoras debieran cumplir con su misión, asignando a los municipios las contribuciones que fueren necesarias para su existencia, conforme lo determina la fracción II del artículo 115 constitucional, pues dado

³⁰ *Comité Pro-Municipio Libre 1919*, pp. 3-20. (Las negritas son nuestras.)

³¹ *Ibid.*

el estado de penuria en que actualmente se encuentran las tesorerías de todos los municipios, están en gran peligro de perecer de inanición.³²

El siguiente texto expresa la opinión del escritor y político Modesto C. Rolland:³³

Haciendo a un lado las consideraciones de política del momento, es mi más profunda convicción que el presidente de la república no tiene ninguna razón para pedir la supresión del municipio libre de la Ciudad de México.

Aduce dos razones principales, o sea, la incompatibilidad de poderes y la cuestión económica. Estas dos razones son falsas, pues los presidentes han estado y estarán siempre con toda clase de garantías en la Ciudad de México aunque no tengan el dominio de la policía, a no ser que sean atacados por un cuartelazo. La historia no registra un caso en que la policía de la Ciudad de México se haya levantado en armas.

La cuestión económica ya se ha tratado en todos los tonos y se ha demostrado palpablemente que es argumento baladí por excelencia, pues este municipio es el más rico de la república; es donde están acumuladas las

³² *Ibid.*

³³ Modesto C. Rolland publicó en 1921 su libro *El desastre municipal en la república mexicana*. El prólogo es de Manuel Gómez Morín, quien apuntó: “Lo que ha hecho falta en México para el buen funcionamiento del municipio libre es una reglamentación que pueda impedir las inmoralidades de los políticos en los ayuntamientos y que devuelva a los vecinos de la ciudad la dirección de los negocios de la ciudad”.

Rolland había desarrollado en esta época **la tesis del servicio civil** e incluso llegó a proponer una legislación para aplicarla en el gobierno mexicano. “Uno de los más serios problemas que existen en las ciudades es sin duda el escoger y conservar a las gentes más apropiadas que deben ocupar todos los puestos públicos. (...) El tener gente eficiente en la administración municipal es absolutamente necesario, pues una gran parte del presupuesto de las ciudades se invierte en mantener gente inútil y de corto rendimiento.

En todas las ciudades americanas en donde existe el servicio civil, se ha puesto en claro su influencia benéfica y la eficacia de los servicios municipales, sin duda, ha sido más grande, por lo cual debe considerarse esta organización más indispensable en cualquier ciudad moderna. Mientras no exista, los empleados buenos no tendrán garantías, y los malos e inútiles seguirán acudiendo al erario municipal para ser mantenidos allí a costa de los contribuyentes.”

Modesto C. Rolland, *El desastre municipal en la república mexicana*, México, 1921, p. 19 y ss.

riquezas, donde hay más hombres y, por lo tanto, donde vale más la propiedad, de manera que si el municipio recibiera la entrada de todos los impuestos que hay ahora, sin duda se sostendría perfectamente.

Los municipios en el Distrito Federal están ligados políticamente y hay un ejecutivo llamado gobernador del distrito, de igual manera que a los municipios de los estados los liga la Constitución de los estados con el Ejecutivo correspondiente. Este poder es político y muy conveniente que exista para que vele por la observancia de las leyes que dicta el Congreso, pero solamente en el orden político. En cuanto a la cuestión administrativa, los municipios deben ser libres absolutamente. Es cierto que ellos no legislan y deben atenerse a las disposiciones generales sobre municipios que dicta el Congreso, pero en la ejecución de los actos meramente administrativos, es decir, de todos aquellos que atañen al confort y al bienestar de los contribuyentes, son ellos mismos los que deben velar por que se cumplan eficazmente. Ésta es la única forma en que puede haber progreso, como está demostrado en la historia de los pueblos.

Allí donde ha existido la ciudad libre, administrativamente, como en Alemania, Francia, Inglaterra, Estados Unidos, allí la humanidad ha florecido y avanzado en higiene, en instrucción, en cultura, en moralidad. Quien desconozca la necesidad de la libertad municipal, no sabe historia, y la labor que haga, guiado por esta ignorancia, será fatal para sus conciudadanos.

Debemos abogar siempre por la existencia del municipio libre sin olvidar que éste debe evolucionar, pues los sistemas actuales de administración que tenemos son simplemente fatales, prestándose a toda clase de chanchullos, sobornos, favoritismos e ineficiencias.

El municipio es un gobierno que debe compararse a cualquier empresa mercantil y, por tanto, las cuentas deben llevarse claras y debe ponerse a los hombres que realmente sean útiles, y para efectuar en la práctica cosas que aparentemente son tan sencillas, es necesario cambiar el sistema de gobierno, introduciendo el gobierno por comisión y el “servicio civil”.³⁴

El presidente Venustiano Carranza, para evitar que surgieran mayores discrepancias con su proyecto de suprimir el ayuntamiento de la municipalidad de México y para remediar la demora de su aprobación,

³⁴ *Comité Pro-Municipio Libre 1919, op. cit.*, pp. 3-20.

por decreto del 8 de marzo de 1919, convocó al Congreso a sesiones extraordinarias.

Nuevamente, el presidente Carranza expuso las razones por las cuales la cámara baja debería ratificar el proyecto de supresión del ayuntamiento capitalino aprobado por el Senado de la República. Volvió a decir que la fuerza de los hechos obligaba a tomar un camino de excepción dentro de la regla del municipio libre para la Ciudad de México. Puso de manifiesto la penosa situación económica en la que se encontraba el ayuntamiento y enfatizó su aspiración de seguir el modelo de la estructura sancionada en países de “avanzada democracia”, como los Estados Unidos. También mencionó algunas de las anomalías registradas en los recientes procesos electorales del ayuntamiento y advirtió que con la grave “desorientación de la voluntad popular y con notorio relajamiento de las prácticas cívicas de la nación”³⁵ se estaba ante el riesgo de ubicar a la función electoral en un ámbito ilegítimo.

Venustiano Carranza continuaba su exposición de motivos diciendo:

Abriga el Ejecutivo la convicción profunda de que la Ciudad de México ha recibido con beneplácito esta iniciativa que viene a cortar de raíz las anomalías legales y de orden práctico, toda vez que con la organización municipal que se propone, todos los servicios podrán ser atendidos con la amplitud y eficacia de que merece disfrutar la culta capital de la república (...) De lo contrario se vivirá una vida municipal indigna de la metrópoli del país no bastando las contribuciones municipales, a menos de ser excesivas, a la satisfacción de los egresos del ayuntamiento, según la mente de la Constitución. Pero es el caso que no podrían imponerse contribuciones suficientes a los gastos, porque además de que semejantes impuestos no serían proporcionales, como lo ordena también la carta magna, aniquilarían las fuentes de riqueza gravadas en tributos absorbentes.

(...)

Habiéndose persuadido de este mismo criterio varios de los diputados constituyentes que contrariaron en Querétaro la idea del primer jefe, han declarado públicamente, que se hallan de acuerdo con la iniciativa.³⁶

³⁵ *El Universal*, México, 3 de mayo de 1919.

³⁶ *Idem.* (Las negritas son nuestras.)

Pero volvió a fracasar la iniciativa del presidente Carranza, ya que no fue ratificada en la Cámara de Diputados, debido principalmente a la defensa que hizo el ayuntamiento de la Ciudad de México, en los mismos términos en que se hiciera en el Congreso Constituyente de 1917.

Sin embargo, la vida municipal en la Ciudad de México siguió siendo de zozobra, ya que además de las presiones económicas a las que estaba sometida, pues los ayuntamientos eran declarados por los voceros gubernamentales, una y otra vez, incompetentes para existir por sus propios recursos, también era víctima de los embates en materia electoral que recibía por parte del gobierno federal. Los funcionarios federales estaban empeñados en desacreditar y deslegitimar a los funcionarios electos popularmente para los cargos del ayuntamiento. Incluso llegó a suscitarse una pugna entre los defensores de la autonomía municipal en materia electoral con respecto al gobierno federal y los que avalaban la intervención del gobierno federal en la organización de las elecciones de los ayuntamientos del Distrito Federal. Como ejemplo de la crisis en cuanto a credibilidad electoral que existió en esos años de vida municipal, transcribo la intervención que sobre la materia tuvo Uriel Avilés, representante del estado de Michoacán, el 8 de diciembre de 1919 en la Cámara de Diputados:

Hay casos en la vida que no deben dejarse pasar desapercibidos, y el chanchullo que ayer el ayuntamiento actual de la capital puso en juego para adueñarse del voto público no tiene nombre, debe protestarse contra este atentado que ha sido no solamente un atentado de *lesa* democracia, sino de *lesa* humanidad. Los sicarios de Saldaña Galván, es decir, de la pantalla de la imposición, traficaban ayer por todas las avenidas y los suburbios de la capital, armados hasta los dientes, y esto lo digo aquí para que lo sepa la nación entera, que estos individuos no obtuvieron más votos en las casillas electorales que los que les proporcionó la gendarmería (...)

Yo, si hubiera visto el chanchullo que este ayuntamiento iba a preparar para las elecciones, hubiera sido uno de los que hubiera venido a esta tribuna a hablar para sostener mi criterio en contra de la creación del municipio libre aquí en la capital de la república, porque hay que confesarlo: roba menos un ladrón que veinte ladrones: y aquí ha sucedido, y esto lo digo con el criterio del convencido, que el ayuntamiento actual de la Ciudad de México

está compuesto en su mayoría por ladrones, (aplausos) porque tan ladrón es el que sale a los caminos reales a asaltar al caminante, como el que en plena ciudad, como lo están haciendo estos señores del ayuntamiento, sale a robar el voto público (...)

Yo, como de provincia, me he escandalizado sobremedida al ver cómo se revuelcan en el fango estos politicastos que pululan aquí en la capital de la república por los que nunca ha pasado un hálito de la Revolución (...) Con ellos, la capital, más que un foco de ciencias, me parece, con mi rusticidad, un foco de prostitución.³⁷

También subió a la tribuna Herminio Rodríguez, diputado por el estado de Tamaulipas, y después de hacer una descripción y una condena del fraude electoral en el ayuntamiento capitalino, agregó:

Estoy completamente convencido de que el sacrificio que hicimos nosotros los revolucionarios, dejando nuestro hogar, dejando nuestro patrimonio (...) ha sido un fracaso completo; y que es necesario (...) que volvamos por las vicisitudes, por las contrariedades, por todos aquellos sufrimientos de que fuimos objeto en la campaña militar desde 1913 hasta 1916, y es necesario reanudar estos sufrimientos, porque todavía los derechos del pueblo están siendo conculcados, y, para desgracia nuestra, por aquellos mismos que llevaron a ese pueblo a la revolución.³⁸

Álvaro Obregón: el invicto

En 1921, el presidente Álvaro Obregón expidió un decreto que reglamentaba las elecciones del distrito y los territorios federales con el ánimo de evitar que se repitieran situaciones similares a las que se presentaron en las elecciones municipales de la capital en 1919. Las elecciones seguirían siendo populares y directas en primer grado, incluyendo las de la municipalidad de México.

Sin embargo, años más tarde, durante el régimen del general Plutarco Elías Calles, fue el propio Obregón –en el marco de su segunda campaña presidencial y contando con el apoyo de la mayoría de los

³⁷ *Diario de los Debates*, op. cit., diciembre de 1919. (Las negritas son nuestras.)

³⁸ *Idem*.

legisladores, que de hecho habían sido los que aprobaron la modificación del artículo 83 constitucional, permitiendo la reelección presidencial del general invicto de la Revolución— quien envió a la Cámara de Diputados, el 18 de abril de 1928, una iniciativa de reforma constitucional relacionada con la supresión de los ayuntamientos del Distrito Federal.

El proyecto de reforma constitucional de Álvaro Obregón, que a continuación se reseña, fue discutido en la sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados del miércoles 16 de mayo de 1928.

El documento del general Álvaro Obregón empezaba diciendo que en los hechos estaba demostrada la inoperatividad de la organización municipal en el Distrito Federal. Se fundaba para decir esto en dos razones: el conflicto político derivado de la coexistencia de autoridades y el conflicto administrativo derivado de la incapacidad de los ayuntamientos para solventar sus gastos. Adelantaba el hecho de que la administración para el futuro del Distrito Federal habría de contar con unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público.

Álvaro Obregón describe en su documento el aspecto histórico-legal de la capital de la república, desde 1824 hasta 1903, presentando el artículo 50 de la Constitución de 1824, el decreto del 11 de abril de 1826, el artículo 72 de la Constitución del 5 de febrero de 1857 y, finalmente, la Ley sobre Organización Política y Municipal del Distrito Federal, del 26 de marzo de 1903, todo lo cual hemos visto en detalle en la primera parte de este libro.

La conclusión a la que llegaba el general Álvaro Obregón era que desde 1824 hasta 1903

...no hubo en realidad poder municipal, pues teóricamente existieron ayuntamientos, [pero] sus funciones fueron de tal manera restringidas, mejor dicho, absorbidas por los poderes federales, representados por los jefes políticos quienes ejercieron el poder como auténticos déspotas, que a tanto equivalía como a no existir en absoluto los municipios.³⁹

³⁹ *Diario de los Debates*, *op. cit.*, abril-mayo de 1928.

En cuanto a la historia política de la capital, Obregón recuerda en su documento:

Correspondió a la revolución constitucionalista la gloria de cristalizar en precepto constitucional el municipio independiente, como base de libertad política de los pueblos, por medio del decreto expedido en la H. Veracruz el 22 de diciembre de 1914, por la primera jefatura del Ejército Constitucionalista (...) que fijó como base de la organización territorial de los estados y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que hubiese autoridades intermedias entre éstos y los gobiernos de los estados.⁴⁰

Álvaro Obregón refiere el hecho de que tal logro se plasma en el artículo 115 de la Constitución de 1917, y que como derivación del entusiasmo por esa conquista, el Congreso Constituyente le otorga también la libertad municipal al Distrito Federal y los territorios, aun cuando esto contrariaba el régimen de excepción que Carranza había propuesto para el distrito y los territorios federales en su proyecto original de reforma constitucional.

Sin embargo, [seguía Obregón] los mismos constituyentes comprendieron seguramente que tratándose del Distrito Federal, es decir, del lugar en que tienen su asiento los poderes federales, habría una serie de conflictos legales, políticos y administrativos, que era necesario evitar, y por eso, indudablemente, aunque establecieron el municipio libre en teoría, de hecho lo supeditaron desde luego al Congreso General y admitieron que hubiese aún el gobernador del distrito, autoridad política que no viene a ser otra cosa que un jefe político de grado máximo (...)

Si a lo expuesto agregamos que, según la ley del 13 de abril de 1917, sobre organización del distrito, vigente todavía, el ayuntamiento debe expedir sus reglamentos con aprobación del gobierno del distrito, que sus presupuestos de egresos e ingresos habrán de remitirse para observaciones del presidente de la república, que el gobernador del distrito puede nombrar concejos municipales en casos de conflictos políticos y que, finalmente, la

⁴⁰ *Idem.* (Las negritas son nuestras.)

administración de la municipalidad, en todo lo que tiene de fundamental e importantísimo, no es llevada por el ayuntamiento, por lo que es autónomo solamente en teoría, sino por el Ejecutivo Federal o por el gobierno del distrito, llegaremos forzosamente a la conclusión de que el poder municipal en el Distrito Federal no tiene razón de ser (...)

Desde luego la hacienda municipal nunca es bastante para los servicios de la población, los ramos de la administración pública no están encomendados a los ayuntamientos; las cuestiones sobre tráfico, sobre policía, sobre calzadas, sobre instrucción, sobre justicia, sobre higiene y salubridad, sobre beneficencia, no están circunscritas a cada localidad, sino que son comunes a todo el distrito (...)

Finalmente, la cercanía de las poblaciones que pertenecen a las municipalidades del Distrito Federal con la capital de la república, hace que sus conflictos de autoridades, sus dificultades en sus servicios, sus necesidades, sean siempre arregladas con auxilio de los poderes del centro (...) queda aún la muy poderosa razón de la gran economía que se conseguiría si en vez de dos tesorerías, la del gobierno del distrito y la municipal, sólo una se encargara de la recaudación de los fondos públicos, si se quitasen los grandes desembolsos que exige el sostenimiento de todos los doscientos ediles del Distrito Federal (...)

Además, los servicios públicos de cada municipalidad están ya ligados entre sí, de tal manera que su atención general es indispensable...⁴¹

Para terminar su extenso documento, el general Obregón se dio a la tarea de construir un modelo de institución de gobierno para el Distrito Federal, en donde se reitera su concepción unitaria del espacio geográfico que conformaría después una ciudad gigantesca. Proponía:

La creación de un consejo hacendario del Distrito Federal, integrado por un tesorero general y tantos subtesoreros como ayuntamientos existen actualmente en el distrito, que actuarían en consejo, conforme lo establezca el reglamento respectivo y que tendrá a su cargo la parte fiscal, estudiará y aprobará las medidas hacendarias que juzgue convenientes, así como la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que pasarán al Ejecutivo de la Unión para

⁴¹ *Ibid.*

ser sometidas a la aprobación de la Cámara de Diputados. Las funciones de este consejo serán exclusivamente económicas.

Las recaudaciones de cada población del distrito serán invertidas, preferentemente, en las mejoras y servicios de cada municipalidad y para los servicios comunes contribuirán proporcionalmente dentro de un espíritu de equidad.

Un consejo consultivo de administración, con un presidente y tantos vocales como ayuntamientos existen actualmente, tendrá a su cargo la administración de todos los servicios públicos, actuando cada vocal en su jurisdicción respectiva, encargado de vigilar todos los servicios que dependan del consejo.

El consejo pleno estudiará y aprobará el presupuesto de egresos, las obras y las mejoras que deban realizarse, los contratos que deban celebrarse para la ejecución de obras de servicios públicos, recabando la ratificación del Ejecutivo Federal. En general, tendrá todas las facultades y responsabilidades que la ley respectiva le confiera.

De este modo habrá dos órganos independientes entre sí, uno para la recaudación y vigilancia hacendaria y otro para la administración de los servicios públicos, ambos sin ninguna función política.⁴²

El citado documento de Álvaro Obregón está fechado el 18 de abril de 1928 y culmina con el proyecto de reforma constitucional en los siguientes términos:

Se reformarán las bases 1^a, 2^a y 3^a de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución general de la república.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a V

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y por lo que respecta a los territorios, conforme a las bases siguientes:

1^a. Los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

⁴² *Ibid.*

2ª. Cada municipalidad de los territorios estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

3ª. El gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la república, quienes serán nombrados y removidos directamente por este último funcionario y acordarán con él por el conducto que determine la ley.

Transitorio único. Esta ley entrará en vigor el día primero de enero de 1929.⁴³

Existe un añadido a este proyecto de reforma constitucional que el mismo Obregón redactó el 12 de mayo de 1928:

En mi proyecto de reformas (...) se omitió fijar la base que servirá de pauta al Congreso de la Unión para expedir la Ley de Organización Política del Distrito Federal (...) **[¡Vaya pequeña omisión!]**

Por mandato constitucional, el Distrito Federal es la residencia de los supremos poderes de la Federación; en consecuencia, indudablemente que al presidente de la república es a quien compete el gobierno de la misma entidad. Fijada la base anterior, la Ley Orgánica creará, en vista de las necesidades y de la experiencia, el órgano u órganos por medio de los cuales el presidente de la república ejercerá las referidas funciones en el Distrito Federal.

Igualmente, considero necesario adicionar mi expresado proyecto de reformas, en el sentido de que sean suprimidas como entidades autónomas los ayuntamientos de los territorios federales, ya que no es lógico que una entidad política que carece de soberanía dentro del pacto federal, como son los territorios, se subdivida a su vez en entidades políticas autónomas, como son los municipios libres que actualmente las componen, por lo que estimo que debe suprimirse tal subdivisión, pudiendo conservarse, para los efectos meramente administrativos, la división de municipalidades sobre la base de que serán administradas por consejos municipales de nombramiento directo de los gobernadores de los territorios.⁴⁴

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.* (Las negritas son nuestras.)

Con esta adición el proyecto de ley se modificó en los siguientes términos:

Artículo único. Se reforman las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución general de la república.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a V

VI. 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.

En la misma sesión del día 16 de mayo de 1928, antes de que diera inicio el debate parlamentario en torno a la supresión de los ayuntamientos en el distrito y los territorios federales, se dio a conocer una carta de adhesión al proyecto de reformas de Álvaro Obregón, con fecha de 15 de mayo del mismo año y firmada por 41 legisladores; de su texto destaca lo siguiente:

...no obstante nuestros esfuerzos durante el presente año para encauzar la administración municipal, estamos convencidos que el municipio libre en el Distrito Federal no es sino una rémora para la marcha y buen gobierno del mismo.⁴⁵

Las comisiones unidas, Primera de Gobernación y Segunda de Puntos Constitucionales, encontraron la iniciativa del ciudadano Obregón satisfactoria “porque analiza de una manera metódica y eficiente todos

⁴⁵ *Ibid.* (Las negritas son nuestras.)

los aspectos del problema, demostrando la necesidad de las reformas propuestas”.⁴⁶

El diputado Vicente Lombardo Toledano, representante del estado de Puebla, dio inicio a la discusión parlamentaria de la iniciativa de reforma del general Obregón en aquel multicitado 16 de mayo de 1928:

Empiezo por declarar que el bloque laborista que forma parte de esta honorable representación nacional no desea (...) más que asentar su opinión en actas y difundirla (...) puesto que se trata más de un problema técnico que político...⁴⁷

Lombardo empieza por mencionar a varios autores europeos que han dedicado su obra al problema de la administración y del gobierno de las grandes ciudades del mundo,⁴⁸ hasta llegar al caso de México:

...podemos decir que la ciudad realmente no es el municipio político actual de la propia Ciudad de México, desde el punto de vista económico y social, es el núcleo principal conocido con el nombre de Ciudad de México, y después, los llamados ‘municipios libres’, que no son sino barrios de la Ciudad de México (...) no es posible resolver el problema de la organización administrativa de la Ciudad de México sin resolver también el problema de reorganización administrativa de las ciudades que ya son barrios de la propia ciudad y tal vez ciudades satélites de la gran Ciudad de México (...) No hay,

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.* (Las negritas son nuestras.)

⁴⁸ En su intervención, Lombardo se muestra como un verdadero erudito de la materia y hace un recuento cronológico de los mapas históricos que existen de nuestra ciudad, el cual resulta de gran interés: el primero es el Códice Tenochtitlan, que representa una concepción de la vida; el segundo es el llamado Cortés-Savorgnani de 1524 y muestra la Conquista; el tercero es el de Alfonso de Santa Cruz de 1560 y grafica el ensanche de la ciudad; en los siglos xvii y xviii estuvo vigente el mapa de Gómez de Trasante, con las versiones de Enrico Martínez y de Carlos Sigüenza y Góngora; en 1737 el mapa de Pedro de Arrieta para enfrentar el problema del desagüe; en 1750 el mapa de ensanche de José Villaseñor; y continúa la lista con nombres del siglo xviii y xix, como Diego García Conde, Rafael María Calvo, Lucas Alamán, Alonso García Cubas en el “vuelo de pájaro” (en globo), Luis Espinoza, Roberto Gayol, etcétera. Cabe señalar que Lombardo asistió como representante del ayuntamiento metropolitano a la Conferencia Internacional de Planificación de Ciudades y Regiones celebrada en 1925 en la ciudad de Nueva York.

a mi juicio, más que dos personas de derecho público que realmente corresponden a entidades sociales con caracteres propios: el Estado Federal (...) y el municipio (...)

Nosotros surgimos a la vida federativa como una simple copia de instituciones extranjeras, no nacimos a la vida federativa desde el punto de vista de la solución de problemas nacionales (...) la Revolución ha mantenido (...) la existencia de esas entidades (...) todo el mundo entendió que el municipio libre, que traía aparejada la supresión de las jefaturas políticas, realmente obedecía a un principio revolucionario con objeto de que el país se encauzase dentro de los principios democráticos. Porque lo que discutimos actualmente (...) es un problema que la Revolución ofreció cumplir y que desgraciadamente no hemos podido cumplir todavía (...) porque el municipio libre, con muy pocas excepciones, casi nunca ha existido, por desgracia, especialmente el municipio como base de organización cívica y política de los estados.

Nosotros sabemos la importancia de la libertad del sufragio municipal; que de nada sirve la existencia de un precepto simplemente romántico en la Constitución que garantiza la libertad municipal, si las legislaturas de los estados y los gobernadores califican las elecciones municipales; sabemos que no es, en suma, el vecindario el que elige a sus representantes y gobernadores, sino que es la legislatura local la que resuelve, en función de sus intereses propios, políticos o individuales, la existencia de un buen ayuntamiento o de un mal ayuntamiento en cualquier municipio dentro de su jurisdicción...⁴⁹

Lombardo se negaba a aceptar que el municipio libre en la capital había fracasado, puesto que éste no había existido cabalmente. Antes de condenarlo a desaparecer, pidió que se le diera una oportunidad al régimen de libertad y de autonomía dado por el Congreso Constituyente a la capital de la república. Continuó diciendo:

¿Cómo hablar del fracaso del municipio? (...) ¿Por qué no, ya que se trata de afirmar por una parte la organización cívica del país a base del municipio libre en todo el territorio de la república, no damos realmente libertad a los

⁴⁹ *Diario de los Debates, op. cit.*, abril-mayo de 1928.

municipios? (...) En estos momentos, la tendencia en todas partes del mundo no es la de matar la libertad de los municipios; al contrario, es la de purificarla, la de hacerla eficaz, la de hacerla útil (...) Francia, que es el tipo de gobierno central por excelencia, no ha acabado con la vida del municipio, con la libertad municipal, porque sabe muy bien el Estado francés que su vida misma depende de la libertad que tengan las pequeñas entidades que lo integran (...)

Nosotros estamos de acuerdo, en suma, en que el problema de la reorganización municipal no sólo de la ciudad y de las ciudades circunvecinas, sino del valle de México, es un problema que urge resolver (...) Nosotros queremos, de acuerdo con los principios expuestos, que la región que corresponda al gobierno administrativo municipal, exactamente sea la de la unidad geográfica del valle de México; que se retoquen los límites políticos; que se resuelva la vida municipal del valle de México de forma integral, en su aspecto: sociológico, económico, político, moral, estético; pero si aceptamos que el municipio debe ser la base de la organización cívica de México; si aceptamos, consecuentemente, que la libertad municipal implica una política municipal, ¿por qué al mismo tiempo que se pretende reorganizar la vida cívica en la región del valle de México, acabamos con el principio democrático para elegir a los gobernantes de los municipios? (...)

Se dirá, como ya lo explica la iniciativa, que es muy difícil en las grandes urbes lograr un *consensus* en la población para elegir a sus mandatarios (...) ¿por qué no se recurre a la elección indirecta desde el punto de vista ya no del sufragio de cada hombre, de cada ciudadano, sino a la elección desde el punto de vista de las organizaciones sociales establecidas? ¿Por qué no se recurre al sistema de representación proporcional, por qué no se da intervención al elemento obrero organizado (...) por qué no se da igual intervención a los elementos de la clase media y al gobierno mismo para presidir esta asociación, y en esa forma se consigue no violar el principio del sufragio y, en cambio, se habrá mantenido incólume el principio revolucionario de la libertad municipal? En cambio, si nosotros aniquilamos este principio, si hacemos depender esta gran entidad administrativa del Ejecutivo Federal y matamos la libertad de intervención del vecindario en los negocios del mismo, indudablemente que desde luego se producirá una disociación cívica en la población más importante de la república. Y a nadie le importará el destino de la Ciudad de México entre el vecindario, y cuando el pueblo no interviene en los negocios propios de él, indudablemente el pueblo no marcha dentro del campo democrático (...)

La democracia es un órgano y como órgano necesita funcionar, ejercitarse; si no se ejercita una facultad, un derecho, el órgano se atrofia y desaparece: ésta es una regla biológica igualmente aplicable a las organizaciones sociales.⁵⁰

En seguida, tocó el turno de hablar en pro de la supresión de los ayuntamientos del distrito y los territorios federales al diputado Alejandro Cerisola, representante del estado de Veracruz:

Todos sabemos que el municipio libre es una conquista revolucionaria (...) debemos defender la institución (...) aunque tengamos la obligación de procurar corregir sus defectos, tarea que, aunque difícil, no es imposible, ¿pero podemos considerar a los municipios del Distrito Federal y los territorios como verdaderos municipios autónomos? (Voces: ¡No!)⁵¹

El diputado Cerisola insistió en la incapacidad de los municipios capitalinos para sostenerse económicamente con sus propios recursos y añadió:

No pueden administrar libremente su hacienda porque el artículo 73 de nuestra Constitución del '17, que es la que les dio vida, les señala a todos la obligación de contribuir a los gastos comunes (...) Todos los municipios del Distrito Federal no tienen a su cargo ni la educación pública, ni la higiene, ni la salubridad, ni los caminos, calzadas, comunicaciones, ni la justicia municipal. Es más: el de la Ciudad de México no tiene a su cargo ni siquiera la policía y el departamento de tráfico. Los únicos servicios que tienen a su cargo son los secundarios, por ejemplo, el del alumbrado, y ése ¡lo quedan a deber!⁵²

Cerisola también argumentaba, con una interpretación muy personal, que las elecciones municipales del Distrito Federal no podían considerarse como populares y directas, ya que entre tantos miles de

⁵⁰ *Idem.* (Las negritas son nuestras.)

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

habitantes, era difícil conocer incluso al vecino, y sólo la convivencia y el conocimiento de la comunidad hacían posible según Cerisola el ejercicio del sufragio popular directo.

También se pronunció en contra de la coexistencia de los poderes federales con el gobierno del distrito y con las autoridades municipales, alegando que tal situación propendía a generar conflictos e impedía la unidad de mando y de acción que habría de tener el gobierno de la capital de la república. Por último se refirió al municipio libre como forma de gobierno para el resto de la Federación:

Nos decía el compañero Lombardo Toledano (...) que la supresión de estos ayuntamientos sería el principio, el primer paso hacia la supresión del municipio libre (...) El artículo 115 constitucional que establece el municipio libre como base de nuestra división política y administrativa, queda intacto; queda en todo su vigor y ningún gobierno de ninguna entidad está capacitado para reformarlo.⁵³

Posteriormente, hizo uso de la palabra el diputado por el Distrito Federal Ricardo Topete, del bloque laborista. Comenzó por contradecirse, ya que en un principio afirmó que estaba en desacuerdo con la supresión de los ayuntamientos del distrito y los territorios federales, pero en favor de mejorarlos; para luego decir que sí estaba de acuerdo con la supresión de los ayuntamientos mas no con la forma de gobierno propuesta para sustituirlos. Terminó afirmando que ellos, refiriéndose a los miembros del bloque laborista, habían sido los primeros en proponer, privada y públicamente, la supresión de los ayuntamientos del Distrito Federal y la creación de un órgano homogéneo único, que se encargara de la administración de los servicios públicos.

El diputado Alfonso Ramírez, representante del estado de Oaxaca, subió a la tribuna y expuso sus contundentes puntos de vista a favor del proyecto obregonista:

Pese al florilegio de razones que vino a exhibir aquí el diputado Lombardo Toledano (...) el alegato más elocuente contra el municipio libre, no de la

⁵³ *Idem.* (Las negritas son nuestras.)

república, sino escrito en una forma indestructible y evidente por los hechos mismos: la requisitoria más vibrante contra el ayuntamiento de la Ciudad de México la ha escrito el mismo ayuntamiento con su historia de fracasos y de inepticias (...) se trata de suprimir un simulacro de ayuntamiento (...)

En el ayuntamiento actual se ha venido planteando un problema no sólo de política municipal, sino un problema que constituye una de las más arduas cuestiones de derecho público: el conflicto entre la democracia y la eficacia. Se ha tratado de diferenciar lo que constituye propiamente materia de gobierno político y lo que puede encomendar en la práctica a la gestión o acción de la competencia técnica.

El avance incontenible de la democracia pura en el sentido de la participación cada día creciente de las masas en la designación de funcionarios y en la fiscalización de sus funciones, ha venido desarrollándose paralelamente a otra tendencia igualmente poderosa como es el remplazo de los técnicos (...) en el desarrollo de determinadas funciones que requieren una suma de conocimientos determinados (...) Para llegar a una armonización de estas dos tendencias, se ha buscado una fórmula que los pueda cohesionar, estableciendo un equilibrio entre la función política y la técnica (...) puesto que desde 1917 a la fecha, todos los diversos partidos que se han venido sucediendo en el control de los ayuntamientos han hecho poco aprecio de esta verdad de emplear a los técnicos en los servicios urbanos, y se han concretado, siempre por consideraciones de partido, (...) a dar los puestos, no a los más competentes, sino a individuos que son miembros de su partido. Por esta circunstancia la opinión reclama que se vaya suprimiendo todo lo que signifique su desbordamiento, una invasión de la política en las funciones meramente administrativas de los ayuntamientos. Lo que requiere la opinión son servicios eficientes (...)

Al suprimir los ayuntamientos del distrito y los territorios federales, no hacemos sino robustecer el entusiasmo por el verdadero municipio libre, porque su fracaso aquí en la capital, al repercutir en los demás estados, podría llevar una ráfaga de escepticismo (...) Esta reforma cuenta con la simpatía de la opinión; viene a expresar una necesidad ingente y grande (...) no ha venido suscrita por el general Álvaro Obregón y por un grupo de diputados, sino que ha venido suscrita por todos los habitantes de la Ciudad de México y del distrito y los territorios federales.⁵⁴

⁵⁴ *Idem.*

El último orador fue el diputado Aurelio Manrique, representante del Distrito Federal, quien centró su participación en la figura de Vicente Lombardo Toledano. Comenzó por reprocharle el hecho de que ya no se encontrara en el recinto legislativo, para luego decir que era el único personaje valioso del bloque laborista. Se expresó a favor de la supresión de los ayuntamientos, y sentenció que éstos habrían de desaparecer de cualquier punto de la república si es que presentaban los síntomas de descomposición de los ayuntamientos del Distrito Federal. Después de ensalzar al candidato presidencial, Álvaro Obregón, con frases como “su enorme sensibilidad, su receptividad exquisita para todas las inspiraciones de la vida del país”,⁵⁵ etcétera, y de señalar que los diputados del bloque laborista se habían batido en retirada y que con ello daban a pensar que finalmente estaban todos de acuerdo en la supresión, exhortó al resto de los legisladores a establecer inmediatamente los lineamientos de los órganos que habrían de sustituir a los ayuntamientos del distrito y los territorios federales.

Luego habló de la crisis de la democracia en el mundo y citó el ejemplo de Rusia, citó a Rolland y habló de Mussolini, revelando en esta última reflexión su propensión hacia los regímenes totalitarios:

...en la Italia de Mussolini hallamos otra vasta experiencia, otro vasto laboratorio en que se pretende, por diversos caminos, comprobar el concepto de democracia, que se afirma allí sí valerosamente que está en crisis. Y todavía Mussolini, de quien nadie podría negar que es hombre superior a la vulgaridad [así había calificado antes a Lombardo]; todavía Mussolini, que será hombre que deje escrito su nombre en la historia, afirmaba hace pocos días, al suprimir, al exponer los motivos que tenía para la supresión del voto universal, admitiendo, en cambio, el voto corporativo, el voto gremial, afirmaba escuetamente, absolutamente, sin reticencias ni ambages, que la democracia era para él, que el sufragio era para él una mentira convencional.⁵⁶

Por último, el diputado Manrique, en una demostración de imprecisión y ambigüedad, compara el ascenso del fascismo en Italia con la

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Idem.*

revolución socialista en Rusia, y ambos procesos los asocia con la revolución mexicana de 1910, y concluye, sin reparar en las diferencias básicas entre las tres experiencias históricas, que en los tres países se había llegado a negar la democracia como requisito para arribar a nuevas formas de organización económica y política:

Y cuando en los dos más vastos y más interesantes laboratorios de sociología experimental [refiriéndose a Italia y la URSS], cuando en las más grandes experiencias que el mundo está realizando para buscar un nuevo concepto de la organización política y económica, se niega el concepto democrático al menos con la connotación que estábamos acostumbrados, habituados a atribuirle, ¿se podría hablar aquí categóricamente de respeto a la democracia? Cuando acabamos de advertir que nuestros conceptos políticos de 1910 estaban en crisis; cuando no hemos podido sostener intocado el pendón revolucionario de 1910 de “Sufragio efectivo. No reelección”, porque hemos tenido que afirmar (...) que había algo más alto y más fuerte y más recto, y más exigido vitalmente por el país que los principios, que lo que había en el fondo de nuestra revolución no eran los principios (...) sino la necesidad imperiosa de realizar normas de vida mejores para las mayorías.⁵⁷

En la sesión del 16 de mayo de 1928, una vez terminados los debates, se dio a conocer otra carta de adhesión al proyecto de reformas de Álvaro Obregón, esta vez firmada por los presidentes municipales de Tacuba, Mixcoac, San Ángel, La Magdalena, Coyoacán, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Xochimilco e Ixtapalapa, así como los regidores de esos ayuntamientos, que representan 70 por ciento del total. Posteriormente, tuvo que ser levantada esta sesión sin que se recogiera la votación sobre el proyecto obregonista debido a la falta de quórum. Pero al día siguiente, jueves 17 de mayo, se procedió a votar, manifestándose a favor de la supresión de los ayuntamientos del distrito y los territorios federales 174 diputados, y en contra, sólo 21 legisladores.

La reforma constitucional del artículo 73, fracción VI, bases 1^a, 2^a y 3^a, quedó en los mismos términos propuestos por el general Obregón en la adición a su documento de proyecto de ley que ya hemos visto, y

⁵⁷ *Idem.*

se establecía su vigencia a partir del 1º de enero de 1929. La iniciativa se turnó al Senado, en donde fue aprobada.

De esta manera, quedaron contados los días para los ayuntamientos del distrito y los territorios federales. Esta vez no surgieron movimientos a favor del municipio libre en la capital, al parecer todas las agrupaciones políticas y sociales de la Ciudad de México estaban concentradas en las elecciones presidenciales de julio de 1928.

Con la revolución de 1910 el poder se trastocó y fueron necesarias nuevas formas de control y de mediación entre la sociedad y el Estado. Diferentes iniciativas del nuevo Estado, surgido de ese proceso, pretendían hacer desaparecer la forma de gobierno local del Distrito Federal, mismas que en un primer momento chocaron con la oposición de los grupos que defendían la vida democrática de la capital del país.

Sin embargo, el 17 de mayo de 1928, desapareció el ayuntamiento de la Ciudad de México envuelto en los avatares de una lucha caudillesca que reforzó la hegemonía del grupo encabezado por el general Álvaro Obregón, seguido por los militares más poderosos formados en la lucha revolucionaria en alianza con campesinos y con fuertes contingentes obreros. El Estado surgido de la Revolución puso fin con esa acción a la tendencia democratizadora de la sociedad, interesada en preservar el espacio del gobierno municipal frente al gobierno federal.⁵⁸

El primero de julio de 1928, Álvaro Obregón, postulado por varias organizaciones entre las que destaca un partido llamado “Acción Nacional”, y sin ninguna oposición frente a su candidatura, fue reelegido presidente de la república por unanimidad, es decir, con 100 por ciento de los sufragios, más de un millón de votos según los periódicos de la época.⁵⁹ Superó el porcentaje obtenido por Porfirio Díaz en 1910 (99 por ciento), y su propio 96 por ciento de 1920.⁶⁰

A pesar de esta aparente unanimidad social, el general Obregón sufrió tres atentados contra su vida en el lapso de 1927 y 1928. En 1927,

⁵⁸ Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 362.

⁵⁹ *El Universal Gráfico*, México, 2 de julio de 1928.

⁶⁰ Datos obtenidos de Pablo González Casanova, *La democracia en México*, ERA, México, 1986, p. 25.

el ingeniero católico Segura Vilchis arrojó una bomba al auto del general en lo que se conoció como el complot del padre Pro, pero Obregón salió ileso. Igual suerte corrió en el atentado que se produjo en Orizaba, no así el 17 de julio de 1928. Obregón había exclamado: “Viviré hasta que alguien cambie su vida por la mía”, y ese día, en el restaurante La Bombilla de San Ángel, en donde celebraba su triunfo electoral con un grupo de simpatizantes guanajuatenses, se apareció ese “alguien”: José de León Toral, un fanático religioso, mató a quemarropa y por la espalda al general invencible, luego de mostrarle su último retrato a lápiz.

Ya en 1909, Obregón había presagiado ese intercambio mortal:

y aunque distintos sus linajes sean
(...)
en las noches oscuras
los fuegos fatuos se pasean.⁶¹

En la sesión de apertura del segundo periodo extraordinario de la XXXII Legislatura del Congreso de la Unión, efectuada el 30 de julio de 1928, las reformas de las bases 1^a, 2^a y 3^a de la fracción VI del artículo 73 constitucional fueron ratificadas. El ambiente en la Cámara de Diputados estaba permeado por el último triunfo del general Álvaro Obregón y su muerte súbita. Su palabra se inmortalizó en la Constitución y la sesión de ese día terminó con vivas para el general invicto.

El 20 de agosto de 1928 el presidente Calles emitió el decreto para implementar las multicitadas reformas que cobrarían vigencia el 1^o de enero de 1929.

Los primeros días del Departamento del Distrito Federal

Es curioso advertir el hecho de que la prensa nacional, en general, no hizo ninguna mención considerable de la supresión de los ayuntamientos del distrito y los territorios federales durante el segundo semestre de

⁶¹ La cita y datos anteriores son tomados de Enrique Krauze, *Biografía del Poder / Álvaro Obregón: el vértigo de la victoria*, FCE, México, 1987, vol. 6, p. 197. (Las negritas son nuestras.)

1928. Se puede asegurar que esta noticia no fue referida siquiera en cuatro de los periódicos de mayor circulación de la época y que se conservan en la actualidad, como son: *Excélsior*, *El Universal*, *El Universal Gráfico* y *La Prensa*. La atención de los periodistas y reporteros se volcó al seguimiento de los múltiples homenajes que se rindieron en memoria del general Álvaro Obregón Salido.

La única referencia que se hace en el segundo semestre de 1928 con respecto a la desaparición de los ayuntamientos capitalinos se encuentra en el *Excélsior* del 1º de enero de 1929, en un almanaque que habla de lo relevante del año transcurrido:

Lo que movió el interés de los días de 1928, en salutación a 1929 (...) mes de agosto (...) Desde ayer desapareció el ayuntamiento [y llama la atención que se refiera en singular] de esta ciudad, que ha sido substituido por un consejo municipal formado por personas de reconocida honradez.

El 30 de noviembre de 1928 Emilio Portes Gil protestó como presidente interino de la república y el 31 de diciembre del mismo año publicó la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales.

El periódico *La Prensa* recogió los ordenamientos principales de la mencionada ley orgánica en primera plana:

Del capítulo I destaca el artículo 6º que dice: Transitorio de la nueva Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, faculta al presidente de la república para nombrar los consejos consultivos del Distrito Federal que vayan a funcionar en el año de 1929, designándolos entre las personas que propongan las asociaciones profesionales enumeradas en los artículos 85 y 87 de la propia ley.

Que el Consejo Consultivo del Departamento Central del Distrito Federal (México, Tacubaya, Mixcoac y Tacuba) estará formado por miembros de la Cámara de Comercio, Industria, asociaciones de propiedades, de inquilinos, de agrupaciones de campesinos, etcétera.

El Distrito Federal queda integrado por las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, que forman el Departamento Central y por trece delegaciones que son: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac (...)

Que el presidente de la república escogerá, de entre las propuestas que le hagan los grupos enumerados anteriormente, las más importantes en cada localidad para que sus representantes, en el número que se fija, integren los respectivos consejos consultivos de cada delegación (...)

Sufragio efectivo. No reelección.
México, D.F., a 2 de enero de 1929
El jefe del Departamento del Distrito Federal
Dr. J.M. Puig Casauranc⁶²

Del capítulo II, “Del gobierno del Distrito Federal”, destaca el artículo 21: El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la república, quien lo ejercerá por medio del Departamento del Distrito Federal.

Del capítulo IV, “Del jefe del Departamento del Distrito Federal”, destaca el artículo 25: El jefe del Departamento del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Unión.

Capítulo V, “De los delegados y subdelegados”, artículo 32: en la cabecera de cada delegación habrá un delegado que tendrá a su cargo la administración de los servicios públicos locales; artículo 33: los delegados serán nombrados y removidos por el jefe del Departamento con la aprobación del presidente de la república; artículo 36: en las poblaciones del Distrito Federal que no son cabecera de delegación, habrá un subdelegado que será nombrado y removido por el delegado respectivo, con aprobación del jefe del Departamento.⁶³

El miércoles 2 de enero de 1929, en el encabezado del periódico *Excelsior* de la Ciudad de México se lee: “Comenzó a funcionar el nuevo organismo que va a regir el Distrito Federal”, posteriormente se describe el encuentro que tuvieron el licenciado Primo Villa Michel,⁶⁴ último gobernador del Distrito Federal y el doctor José Manuel Puig Casauranc, exsecretario de Industria y Comercio (cargo que ejerció

⁶² *La Prensa*, México, 3 de enero de 1929.

⁶³ Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti (comps.), *Memoria y encuentros...*, *op. cit.*, vol. I, p. 135 y ss.

⁶⁴ El licenciado Primo Villa Michel fue el último de una larga lista de gobernadores del Distrito Federal que va desde 1824 hasta 1928, siendo Melchor Múzquiz el

durante los últimos meses del gobierno del general Plutarco Elías Calles y el primer mes del gobierno del licenciado Emilio Portes Gil), y primer jefe del Departamento del Distrito Federal.

El mismo día 2 de enero, en la página editorial del *Excelsior*, apareció el siguiente artículo:

Una investigación y un castigo que se imponen

Ayer publicamos una interesante información acerca del desastre financiero descubierto en las municipalidades foráneas del Distrito Federal. Con motivo de la nueva organización que se ha dado en aquéllas, se puso de relieve la pésima administración de los consejos, especialmente en lo relativo al manejo de los fondos. De todos los municipios, sólo en las tesorerías de San Ángel, Guadalupe Hidalgo y Xochimilco encontraron algún numerario los delegados del Departamento del Distrito, y eso en cantidad tan exigua, que apenas llega a dos mil pesos.

En Coyoacán las arcas estaban absolutamente vacías, debíase un mes de sueldo a los empleados municipales, los presos morían de hambre y el cuerpo de policía de la población se componía de ¡dos gendarmes!

En General Anaya, el delegado Chacón no halló ni una hoja de papel de escribir, se adeudaban salarios a los empleados y en el anfiteatro de la comisaría encontrábase el cadáver de un hombre que, por falta de fondos, no había podido ser sepultado.

En las otras municipalidades, a excepción de las ya expresadas, la penuria era casi total, el desbarajuste vergonzoso y los servicios públicos detestables. Y eso que ya habían desaparecido los cabildos autónomos y que se les substituyó por individuos más aptos, de quienes se esperaba una labor administrativa correcta. ¿De qué magnitud sería el desorden cuando los municipios eran libres y prácticamente irresponsables?

primero en el cargo. Destaca el hecho de que sólo cinco gobernadores del Distrito Federal llegaron a ser presidentes de la república; menos de 5% de los 110 presidentes que hubo en ese periodo. Casi todos ellos llegaron al poder en calidad de presidentes interinos o substitutos: Manuel Gómez Pedraza (1829) fue presidente electo, pero no tardó en ser derrocado por las fuerzas de Vicente Guerrero; Melchor Múzquiz (1832), presidente interino; Valentín Canalizo (1843), presidente interino; José Joaquín de Herrera (1844), presidente interino; y Pedro María Anaya (1847), presidente substituto. Todo esto ocurrió en el segundo cuarto del siglo XIX, de ahí que sea cierta la afirmación de Hira de Gortari y Regina Hernández en el sentido de que: “el poder del gobernador se fortalece a medida que nos internamos en el siglo XIX”.

Frente a estos abusos tan escandalosos la opinión se desorienta como una brújula atraída por diversos imanes, y todos preguntábamos si los delitos, que sin duda los hay, van a quedar impunes, para que vengan después otros funcionarios sin escrúpulos a copiar la inmoralidad de sus antecesores, mientras que los contribuyentes siguen sacrificándose en beneficio de unos cuantos individuos de elástica conciencia.

¿Qué ha sido, en efecto, de la recaudación en los municipios foráneos? ¿En qué se invertían los impuestos si ni siquiera se pagaba a los empleados municipales? ¿Y no vale la pena que se practique una investigación minuciosa y que se ponga en limpio las responsabilidades de quienes las tengan y se castigue a los que malversaron los dineros del pueblo?

Ya que se descubrió la llaga, el cauterio se impone imperativamente. Peor que el desastre económico de los cabildos y consejos a que nos referimos, sería la impunidad, porque nada perturba tanto a las sociedades como el mal ejemplo disimulado y el delito que se comete a la sombra del poder.

El municipio libre, digan lo que quieran sus defensores, casi siempre interesados y parciales, ha sido desastroso para México. No sólo en la capital de la república la administración era defectuosísima, sino muy principalmente lo es en los estados y lo fue en los municipios foráneos del Distrito Federal, y son aquéllos y eran éstos verdaderos elementos de explotación y de abuso para que medrasen quienes tenían a su cargo la salvaguarda de los intereses del público.

Ya es, pues, un principio de moralidad la nueva organización que creó el Departamento del Distrito Federal, porque ahora los funcionarios y empleados serán responsables ante el Ejecutivo, y estamos seguros de que muchas deficiencias y vicios se remediarán, sobre todo si se adoptan medidas enérgicas contra los que falten a sus deberes o resultan ineptos para el desempeño de los cargos que les confieren. Conforme al sistema del municipio libre, los cabildos creíanse soberanos, con esa soberanía ilimitada que entre nosotros se confunde con el abuso y que se aplica al extorsionar al contribuyente de preferencia. Nada de responsabilidades; cada municipio era en el Distrito Federal y sigue siendo en los estados, terreno de conquista, feudo de un grupo de individuos audaces y, en ocasiones, francamente corrompidos.

¿Cómo es posible que en Coyoacán, *verbigratia*, que es una población de cierta importancia, con algunos miles de habitantes, no exista servicio de policía y se deban los sueldos de un mes a los empleados del municipio? Y

si esto sucede a corta distancia de la Ciudad de México, donde residen los poderes federales y se supone que el orden administrativo se lleva con algún escrúpulo, ¿qué no sucederá en regiones apartadas del centro, donde el caciquismo está arraigado y no hay más norma que el capricho de sátrapas grandes y pequeños?

El presidente de la república es hombre de ley y ha demostrado que se propone gobernar legalmente. Aténgase el público a su fallo, con la seguridad de que no permitirá que el desbarajuste administrativo en el Distrito Federal continúe, por razones de orden y moralidad elemental, aparte de que quienes pagan impuestos cinco veces y media más elevados que los habitantes del resto del país, tienen derecho a que la administración de los fondos que ingresan al Erario sea cuidadosa, honorable e inteligente.

Ojalá que el jefe del Ejecutivo ordenase una averiguación en las municipalidades foráneas del Distrito con motivo de las informaciones rendidas por los delegados del Departamento, para que aplique el rigor de la ley a los que resulten responsables del desastre económico a que nos referimos antes, pues el castigo sería ejemplar y fecundo en bienes para la administración y la sociedad.⁶⁵

El viernes 4 de enero, según lo referido por el periódico *La Prensa*, todavía se registraron algunos incidentes en el cambio de autoridades del Distrito Federal, ya que algunos jefes del extinto ayuntamiento se negaban a entregar las instalaciones a los representantes del Departamento del Distrito Federal. Estos conflictos se superaron fácilmente y no tuvieron mayor trascendencia.

Ya para el 5 de enero de 1929, los titulares de los diarios capitalinos, con la convocatoria oficial para la construcción del Partido Nacional Revolucionario, dejaron en un segundo plano la agonía municipal de la capital de la república.

⁶⁵ *Excélsior*, México, 2 de enero de 1929. (Las negritas son nuestras.)

Últimas reflexiones

Reflexionó que un pueblo que no preserva y estudia
su historia extravía su futuro, y que si no llega
a conocer aquélla resulta condenado
a repetirla, como se ha dicho.

Mario Moya Palencia
El México de Egerton (1831-1842)

La Ciudad de México destaca, por su historia y tradición, no sólo como la ciudad más importante de nuestro país, sino como la más importante del llamado “Nuevo Mundo”.

Contrario a lo que afirman algunos autores, decir que la historia de la Ciudad de México es la historia del país, resulta exagerado; no obstante, su historia es una muestra fiel de las aspiraciones, los logros y los conflictos de una nación joven con raíces remotas.

La grandeza de la Ciudad de México tiene su antecedente más lejano en la antigua Tenochtitlan, que desde mediados del siglo xv comenzó a preponderar como eje político, religioso, económico y militar del imperio azteca, el cual dominó durante casi un siglo (1428-1521) la vasta cuenca de México.

A pesar de la destrucción y el genocidio que significó la conquista de Tenochtitlan,¹ los españoles construyeron su ciudad principal sobre

¹ La ciudad-Estado de los aztecas, construida sobre 2.7 km², albergaba a 200 000 habitantes antes de la llegada de los españoles; después de la Conquista, en la misma porción de tierra quedaron tan sólo 30 000 habitantes incluyendo a los españoles.

las ruinas de aquélla; ya para 1531, la Ciudad de México era conocida oficialmente como cabeza de todas las provincias y reinos de la Nueva España.

Sin embargo, la historia del régimen de excepción de la Ciudad de México comienza desde los años previos a 1531, en que se adopta para su gobierno la organización municipal, añeja institución europea. Si bien es cierto que se fundaron otros ayuntamientos en las colonias españolas –incluso el de la Villa Rica de la Veracruz y el de Coyoacán le fueron anteriores–, el de la Ciudad de México, desde sus primeros años de existencia, gozó de atribuciones y facultades muy amplias, como eje de los virreynatos de la Nueva España; pero también sufrió permanentemente de las intromisiones en sus funciones de figuras jerárquicas que le eran superiores y que tenían su residencia en la misma Ciudad de México, tales como el virrey, los oidores de la Real Audiencia y, después de la reforma borbónica, el corregidor, antecedente directo del jefe político.

Es por ello que desde los orígenes del ayuntamiento hubo quienes lucharon por la pureza de sus funciones y la autonomía de sus atribuciones frente a las demás instancias de poder. El estamento criollo, al tener acceso paulatinamente a la estructura de gobierno municipal, vigorizó el reclamo de autonomía que dio origen a la organización de las diputaciones provinciales y del ayuntamiento constitucional al amparo de la Constitución de Cádiz de 1812, y que fue germen para la consumación de la Independencia.

Desde 1821, según el artículo 4º de los Tratados de Córdoba, la Ciudad de México quedó con el rango de capital y asiento de los poderes del país naciente. A partir de ese momento la ciudad nunca habría de perder esa condición, salvo por breves periodos en situaciones de emergencia suscitadas a propósito de las intervenciones extranjeras y las guerras civiles protagonizadas por conservadores y liberales.

Tampoco dejaría de existir el ayuntamiento de la Ciudad de México como instancia de gobierno local, no obstante los ensayos de regímenes

Gustavo Garza (comp.), *Atlas de la Ciudad de México*, DDF / El Colegio de México, México, 1987, p. 14.

políticos y los vaivenes que entre ellos experimentó nuestro país durante el siglo XIX.

Cabe señalar que como particularidades de las etapas federalistas del país, que parten desde 1824, la Ciudad de México quedó circunscrita al territorio del Distrito Federal, pero en reconocimiento a la gran tradición de preponderancia política, económica y demográfica de aquélla, y a diferencia del tratamiento dado a los habitantes de otras ciudades federales en el mundo, a los capitalinos se les otorgaron algunos derechos políticos, como el de tener representación en la Cámara de Diputados y, posteriormente, el derecho a voto para elegir al presidente de la república y representación en el Senado.

Durante los gobiernos centralistas –el primero fue instalado en 1836–, el Distrito Federal dejó de existir y la Ciudad de México quedó como cabecera del vasto departamento del mismo nombre.

Como se ha visto, el ayuntamiento de la Ciudad de México, con sus alcaldes, regidores, síndicos y demás cargos concejiles, se mantuvo como forma de gobierno local. El derecho de elegir a los miembros del ayuntamiento existió únicamente durante los gobiernos federalistas, salvo en la época centralista del Segundo Imperio, en donde el emperador Maximiliano, al fin liberal, estableció la modalidad de voto directo para elegir a los miembros del ayuntamiento, reservando para sí el derecho de elegir al alcalde de la Ciudad de México.

Sin embargo, a pesar de la permanencia del ayuntamiento de la Ciudad de México a lo largo de la historia del naciente país, tenemos que aceptar que paralelamente a su importancia, y quizás debido a su importancia misma como gobierno de la ciudad capital, sus atribuciones siempre fueron interferidas y limitadas por el gobierno general.²

En cuanto a las atribuciones del ayuntamiento capitalino en materia económica, éstas fueron absorbidas en lo esencial por el gobierno general desde el año de 1826, cuando por decreto las rentas del Distrito

² Me refiero al “gobierno general” porque éste alternó en su naturaleza entre las opciones federalistas y centralistas, y aunque esta forma de enunciar al gobierno del país nos es ajena, en rigor, es la más exacta para el propósito de estudio de este libro. Tampoco se puede utilizar una forma más familiar para aludir a este nivel de gobierno, como sería por ejemplo, decir gobierno nacional, ya que el de Maximiliano de Habsburgo no era precisamente un gobierno avalado por los mexicanos.

Federal pasaron a ser parte de la recaudación hacendaria de dicho gobierno. Desde esa época el ayuntamiento de la Ciudad de México quedó supeditado económicamente al gobierno general.

En el aspecto político, las atribuciones del ayuntamiento de la Ciudad de México también fueron interferidas y limitadas por los gobiernos superiores, tanto federales como centrales. Tomando como modelo la figura colonial del corregidor, liberales y conservadores crearon los cargos públicos que tendrían como función el tutelaje del gobierno local de la capital.

En el lenguaje de los conservadores, el personaje que tenía a su cargo observar el buen gobierno de todos los distritos, partidos y prefecturas era el prefecto. En todo el país había funcionarios de ese tipo al igual que los hubo en el esquema liberal de gobierno, conocidos con el nombre de jefes políticos, y siendo éstos copia fiel de los anteriores.

En un nivel superior, durante los gobiernos federalistas, el cargo de gobernador del Distrito Federal cobró vigencia. Éste, nombrado y removido libremente por el presidente de la república, en realidad no era más que el representante inmediato del Poder Ejecutivo en la capital del país.

El cargo tutelar de los gobiernos conservadores, equivalente al antes mencionado, tenía el nombre de jefe de departamento e igualmente dependía del presidente y fungía como su representante directo.

Ambos cargos también encuentran una inspiración prehispánica en el *cihuacoatl*, quien era el temible representante del *tlatoani* y tenía un enorme poder discrecional.

Desde el triunfo definitivo de la república en 1867 prevaleció el gobierno federalista, con lo cual los liberales, con fundamento en la letra de la Constitución de 1857, volvieron a dividir al país en estados y a éstos en municipios. En el momento en que la *federación* lleva a efecto esta división, el sistema político de la república adquiere como propia una característica de orígenes remotos: la hegemonía del centro amparada en un poder absolutista, que en el marco de la república llamamos presidencialismo.

Prueba de ello es que en esta federación *sui generis*, en donde los estados soberanos no le dan origen, sino que es ella la que se divide y recrea a los estados *soberanos*, el Ejecutivo Federal mantiene sus canales de control, ya que a pesar de que en todo el territorio nacional existen municipios regidos por ayuntamientos, subsisten en la estructura de

gobierno los cargos de jefe político, comandante militar³ y, en el caso de la capital, gobernador del Distrito Federal, que no son sino representantes directos del presidente.

Durante la época del general Porfirio Díaz las facultades de los ayuntamientos, incluido el de la Ciudad de México, fueron cada vez más limitadas. Incluso, ya para los años 1900 y 1901 el presidente Díaz, por decreto y en ejercicio de sus facultades extraordinarias, había borrado todo rastro de la autonomía municipal de la capital, llegando al extremo de **quitarle la personalidad jurídica al ayuntamiento de la Ciudad de México y conculcar el derecho ciudadano de sufragar por las autoridades municipales.**

El excesivo poder del presidente-dictador, ejercido en todo el país por medio de sus jefes políticos, quienes en muchas ocasiones eran caciques de zona, dejó en claro que los conceptos republicanos de: *municipio*, como división territorial básica; *ayuntamiento*, como primer nivel de gobierno democrático; y *pacto federal*, entendido como la unión voluntaria de los Estados soberanos para formar una república federal, no eran más que una ficción constitucional.

Es por ello que la eliminación de la figura de los jefes políticos y la reivindicación del municipio libre aparecieron como postulados en todas las etapas de la revolución mexicana.

Después del triunfo del Ejército y la instalación del gobierno revolucionario en el puerto de Veracruz se logra responder a aquellas demandas. En 1916 Venustiano Carranza, en su calidad de encargado del Poder Ejecutivo, suprime la figura de jefe político.

Posteriormente, el mismo Carranza asienta en el artículo 115 de su proyecto constitucional la libertad y la autonomía municipal. Sin embargo, al igual que lo hiciera Porfirio Díaz en su Plan de Tuxtepec, Venustiano Carranza había advertido la necesidad de construir un régimen de excepción para el gobierno de la Ciudad de México. Por esta razón se dejó intacta la figura de gobernador del Distrito Federal que, como se dijo entonces, era un jefe político en grado superlativo. Pero el proyecto de Venustiano Carranza fue más lejos, en cuanto a

³ El antecedente remoto del comandante militar se ubica en la figura del *tlacatecutli* o del *hueytlatoani*, aunque estos últimos eran elegidos.

centralización política se refiere, que el del propio Porfirio Díaz, al proponer en el artículo 73, fracción VI, la supresión de los ayuntamientos del Distrito Federal.

Como hemos visto, las tres razones básicas que sustentaban dicha propuesta, y que fueron reiteradas por los diputados del Congreso Constituyente que estaban a favor de la misma, eran:

1. Que los ayuntamientos capitalinos no eran viables económicamente puesto que no podían financiarse con sus propias rentas.

2. Que los municipios capitalinos de elección popular habían sido tradicionalmente corruptos e ineptos.

3. Que la convivencia de los poderes federales con los poderes locales en un mismo espacio geográfico ocasionaba conflictos de autoridad y suscitaba el riesgo de que las autoridades locales obstruyeran a las federales.

No obstante, prevaleció el punto de vista de los constituyentes que favorecieron la tesis del régimen de municipio libre para la Ciudad de México. Pero hay que destacar que el *entusiasmo democratizador* de los legisladores de entonces fue de muy corto alcance. Su objetivo fue mantener la vida municipal de la capital, aceptando sus ineficiencias y sus limitaciones.

Llama poderosamente la atención que los constituyentes no discutieron nada en relación con el cargo de gobernador del Distrito Federal, ya que en aquel contexto y por una razón de peso debió haber sido abordado este tema. En consonancia con el artículo 115 aprobado por el mismo Congreso Constituyente que había consagrado el régimen de municipio libre, sin la tutela de los jefes políticos, para toda la república, se dio en el ánimo de los legisladores hacer extensivo el espíritu y la letra de dicho artículo al distrito y los territorios federales, por lo que sí era pertinente abordar la discusión en torno a la naturaleza del cargo en cuestión. Sin embargo, la tradición de atribuir el Poder Ejecutivo de la capital al presidente de la república –quien lo ejercía a través del gobernador del Distrito Federal, con la capacidad de nombrar y remover libremente a éste–, que arranca desde 1824, terminó por imponerse.

Hay que decir, con claridad, que no se trataba de abrir la discusión en torno al gobernador del Distrito Federal en la misma forma en que se hiciera en el Congreso Constituyente de 1857, ya que ahí se negó la posibilidad de elegir popularmente a dicho gobernador en tanto no se

erigiera el estado del Valle de México. Para 1917, es decir, sesenta años después, era evidente que esta traslación nunca habría de verificarse; incluso el mismo Venustiano Carranza ratificó esta evidencia al omitir la mención del estado del Valle de México en su texto de proyecto de reformas constitucionales.

Se trataba de avanzar las propuestas que condujeran a un régimen local más democrático, aun con la condición excepcional que propiciaba la convivencia con los poderes federales. **Pero en el momento en que se gana, por un lado, el gobierno municipal para la capital de la república y, por el otro, se deja intacta la figura de gobernador del Distrito Federal, se estaba reproduciendo el esquema bajo el cual habían fracasado sistemáticamente la mayoría de los municipios del país.** Es decir, se repetía en la capital el esquema de la tutela del poder central, presidencial, a través de un jefe político llamado gobernador que interfería y limitaba las atribuciones de los ayuntamientos del Distrito Federal.

Paradójicamente, la única intervención en el Congreso Constituyente que sugirió el cambio de naturaleza del cargo de gobernador del Distrito Federal, es decir, la modificación de la forma de su elección y con ello, quizás, brindarle mayor legitimidad y dotarlo de una capacidad ejecutiva más autónoma con respecto al presidente de la república, se produjo del lado de los impugnadores del municipio libre para la capital de la república y fue la del ingeniero Félix F. Palavicini.

El diputado Palavicini trazó una ruta en su intervención que, de haberse explorado y discutido, hubiera dado origen a una novedosa forma de gobierno para la Ciudad de México. El diputado por el 5^o distrito del Distrito Federal sugirió que en virtud de que los asuntos financieros y políticos que se manejaban en la capital no eran de la exclusividad de los ayuntamientos de la misma ni del presidente de la república, sino de la nación entera, correspondía a esta última, por medio de su representación en el Congreso de la Unión, saber y opinar sobre dichos asuntos. De hecho así lo establecía el mismo artículo 73 constitucional que trata, precisamente, de las atribuciones del Congreso, y su fracción VI especifica sus atribuciones en el Distrito Federal, marcando y respetando los espacios de competencia tanto para el presidente de la república como para los ayuntamientos capitalinos.

Pero la sugerencia del diputado Palavicini iba más lejos, establecía que de acuerdo con el espíritu del artículo 73 y con la significación de

los asuntos que se ventilaban en la capital federal, no correspondía al presidente de la república nombrar y remover libremente al gobernador del Distrito Federal, de lo que se desprende que tampoco le correspondía la función ejecutiva local dentro de la capital, sino que a lo sumo le correspondía nombrar una terna de ciudadanos de prestigio y someterla a la aprobación del Congreso de la Unión. Así, la intervención del presidente de la república en dicha designación de matiz parlamentario aseguraba la compatibilidad, mas no la incondicionalidad, de quien fuera a ejercer el cargo de gobernador del Distrito Federal. La intervención del Congreso de la Unión le daba legitimidad y fuerza al nombramiento, y establecía un importante equilibrio para el poder presidencial en el centro político y económico del país. También quedaba asegurada la unidad de mando en el Distrito Federal y la diferenciación clara entre este nivel de gobierno y el que le correspondía a los ayuntamientos.

Cabe señalar que esta posibilidad hubiera exigido la modificación de los contenidos de varios artículos constitucionales, entre los que destacan el artículo 89 en todas las partes en donde se hace referencia a las atribuciones del presidente de la república dentro del Distrito Federal y el artículo 73, fracción VI, siendo necesaria la derogación de la base 3ª y la modificación de las que le siguen en relación con las atribuciones del presidente de la república en materia del poder judicial del Distrito Federal.

Pero se impuso en la mente del constituyente de Querétaro la tradición de casi cien años y nada de lo anterior sucedió. Ante este panorama Venustiano Carranza no tendría más que esperar e insistir para consumar su proyecto centralizador para el gobierno de la Ciudad de México.

En 1919 fracasó la insistencia del ya presidente constitucional de la república, Venustiano Carranza, para llevar a efecto la iniciativa que hemos estudiado. El ánimo democratizador de los legisladores que siguieron a los constituyentes y de los munícipes de la Ciudad de México logró que sobrevivieran los ayuntamientos capitalinos. Sin embargo, el gobierno federal los seguía teniendo en un puño que se cerraba fácilmente con el fin de ahogarlos económicamente y desprestigiarlos políticamente. No le alcanzó la vida a Venustiano Carranza para ver consumado su proyecto.

Once años después, el general Álvaro Obregón habría de sentar las bases para la supresión de los ayuntamientos capitalinos, acostumbrados

a llevar una vida municipal limitada y de zozobra. **Tampoco al general invicto de la Revolución le alcanzó la vida para ver la culminación de esta iniciativa, pero hay que decir que la conmoción que causó su muerte, aunada a los precarios resultados de la administración municipal, favoreció que la iniciativa culminara en reforma constitucional y suscitó el hecho curioso de que el general invicto obtuviera, después de morir, su último triunfo.**

Los gobiernos *revolucionarios*⁴ habían requerido la mitad del tiempo que le tomó al general-dictador Porfirio Díaz acabar con la vida municipal de la capital de la república y centralizar en ella la totalidad de su poder.

El derrotero centralizador por el que el liderazgo del país había optado se sintetizaba en la denominación de la nueva instancia de gobierno que habría de regir a la capital de la república: Departamento del Distrito Federal, nombre propio de las demarcaciones territoriales durante las épocas en que prevaleció el esquema de los gobiernos centralistas en nuestro país.

Por último, de regreso a la historia paralela de las formas de gobierno de la Ciudad de México, es decir, al mirar hacia el derrotero democratizador que no se tomó, se puede pensar que de haberlo hecho en 1917 las ineficiencias de la administración municipal pudieron haber generado otro tipo de propuestas en 1928.

Por ejemplo, bajo la autoridad de un gobernador de las características que se señalaron con anterioridad pudo haberse iniciado la construcción de un régimen administrativo de servicio civil que ya había sido propuesto en esa época, y buscar la restitución de los derechos políticos de los habitantes de la capital federal mediante el desarrollo de un congreso local que, entre otras atribuciones, se encargara de ratificar la elección de gobernador del Distrito Federal, hecha bajo el procedimiento que ya hemos descrito, y de algunos otros cargos importantes dentro de la administración de servicio civil de la capital de la república mexicana.

⁴ “Revolucionario, había dicho Vasconcelos en 1924, debería llamarse al que construye mejor y más de prisa; (...) al que inventa y crea y se adelanta al destino”. Enrique Krauze, *Daniel Cosío Villegas: el historiador liberal*, FCE, México, 1983, p. 7.

Epílogo

La decisión de compartir lo que Juan María Alponte generosamente ha calificado como un “esfuerzo de recuperación de la memoria histórica” de las formas de gobierno de nuestra gran Ciudad de México se debe, fundamentalmente, al interesante curso y a la velocidad impresionante que ha seguido la historia de la ciudad capital y la república misma en los últimos trece años.

El texto original que aquí presento sirvió para obtener mi grado de licenciatura en Ciencia Política en la Universidad Nacional Autónoma de México, con mención honorífica, y fue elaborado durante 1990 y 1991. En esa época, cuando ya había caído el Muro de Berlín, en México estábamos en el ápice del salinismo y la posibilidad de concretar el anhelo democratizador parecía aún muy lejana. Sin embargo, muchos miles de mexicanos ya estaban organizados en agrupaciones sindicales, vecinales, universitarias, sociales y civiles opositoras al régimen de partido casi único y otros participábamos también en el esfuerzo fundacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Pocos pensaron allá por 1987 que la lucha emprendida en aquel entonces por la Corriente Democrática –que habría de romper con el *aparato oficial*–, en poco tiempo se transformaría y a su vez convergería con muchas organizaciones sociales y civiles muy diversas y otras claramente de izquierda, en uno de los principales partidos opositores al régimen y en una de las principales cabezas de la izquierda mexicana.

A pesar de que la batalla por la democracia en México no ha sido fácil y los resultados oficiales no han estado siempre a favor de los movimientos democráticos, desde la formación en 1988 del Frente

Democrático Nacional,¹ con la posterior fundación del PRD en 1989, hemos venido observando cómo la alternancia en el poder ha pasado de ser parte de un sueño democrático a una exigencia y una realidad para los mexicanos. Hemos sido testigos de cómo los partidos de oposición, junto con la sociedad civil, han ganado espacios que hace no menos de 13 años parecían impenetrables. Un ejemplo claro de ello es que el día de hoy el Partido de la Revolución Democrática gobierna en la capital del país,² ciudad que constituye el tema central del presente estudio.

Este hecho es un avance democrático ineludible si tenemos en cuenta que las páginas de la historia política de México en el siglo xx han estado escritas en su gran mayoría por líneas que narran la existencia y el predominio de gobiernos autoritarios y ajenos al sentir de los ciudadanos. Autoritarismos que cobraron la vida de muchos mexicanos que se atrevieron a disentir.

La vida política y la forma de gobierno de la ciudad habían estado decididas –hasta antes de 1997– por circunstancias tan lejanas a la voluntad popular como los conflictos entre conservadores y liberales en el siglo xix o como el decreto de 1928 que sustituyó al régimen municipal de la capital del país –que le había otorgado el Congreso Constituyente de 1917– por el Departamento del Distrito Federal, y dejó en manos del Congreso de la Unión la legislación local, del presidente de la república la elección del regente, el ejercicio del poder ejecutivo a través de este último y al arbitrio de ambos la designación de los delegados políticos.

A partir de 1928 la estructura de gobierno del Distrito Federal sufrió cambios poco significativos, relacionados más con modificaciones del espacio físico de sus demarcaciones y algunos cambios administrativos, que con una reforma política como tal.

¹ Por supuesto que no omito las victorias de diferentes partidos o movimientos cívicos de oposición local –como por ejemplo el del doctor Salvador Nava en la capital de San Luis Potosí en 1958– registradas en años anteriores, pero no dejan de ser casos aislados e incluso a veces concesiones del mismo régimen.

² En 2002 el PRD también gobierna en Zacatecas, Tlaxcala, Baja California Sur y Michoacán con la alianza de grupos que se han desprendido del oficialismo; el PAN gobierna en Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro y Yucatán; y esta oposición democrática en coalición gobierna en Chiapas y Nayarit.

En 1986, casi 60 años después, se llevó a cabo una de las reformas a la Constitución más significativas para la ciudad: se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, primera instancia de representación local. Sin embargo, este nuevo órgano estaba lejos de representar un poder legislativo pleno, pues sus funciones estaban muy acotadas. Efectivamente, se trataba de un espacio para la discusión de algunos de los problemas de la ciudad, sus facultades estaban muy limitadas, sólo podía dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al propio Distrito Federal.

Esta reforma es la primera de varias que hicieron posible la generación de nuevas condiciones para continuar con la evolución democrática de las formas de gobierno de la Ciudad de México. A continuación se presenta un breve recuento de las modificaciones legales en el ámbito legislativo –electoral y administrativo– y político que hicieron posible el renacimiento de la ruta democratizadora para la Ciudad de México, que había quedado abruptamente cancelada por decreto presidencial desde 1928.

Las reformas políticas de la ciudad

En diciembre de 1988, unos días después de que tomara posesión como presidente, Carlos Salinas –ante la presión de la sociedad y de los partidos de oposición, los cuales en principio lo desconocían como presidente electo legítimo debido a un sinnúmero de anomalías electorales– solicitó al secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, que convocara a una reunión con los líderes de los partidos políticos para discutir una nueva legislación electoral. Esta convocatoria fue percibida como una medida indispensable a causa de la falta de legitimidad que tenía el recién instaurado gobierno, como consecuencia de los inverosímiles resultados de las elecciones de ese mismo año.

Las pláticas entre los dirigentes partidistas se iniciaron en enero de 1989, pero fue hasta julio de 1990 cuando se aprobó el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), sin contar con el aval del PRD por considerar a este conjunto de ordenamientos como un avance, aunque importante, insuficiente y en algunas materias francamente regresivo. Cabe destacar que la legislatura

que tuvo a su cargo la reforma de la Constitución en materia electoral ya no contaba con el dominio abrumador del PRI en la Cámara de Diputados. La LIV Legislatura contaba con apenas 52 por ciento de diputaciones priistas y en el Senado había por primer vez cuatro representantes de oposición –contra 60 del PRI–, los cuatro del Frente Democrático Nacional (FDN): Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez por el Distrito Federal y Roberto Robles Garnica y Cristóbal Arias por Michoacán.

La nueva normatividad establecía la formación del Instituto Federal Electoral (IFE) formalmente autónomo y con patrimonio propio, lo que lo caracterizaba como un organismo independiente en lo administrativo de la Secretaría de Gobernación. En la estructura de la organización interna del Instituto se pretendía representar al Poder Ejecutivo, al Legislativo y a la sociedad. Por ello, el Consejo General del IFE se integró por representantes del Poder Ejecutivo (secretario de Gobernación –lo que todavía le impedía gozar de autonomía política plena–), del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores propuestos por la mayoría y la primer minoría), de los partidos políticos y por los consejeros ciudadanos (como representantes de la sociedad, aprobados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos políticos).

Pero sin lugar a dudas, una de las novedades más relevantes de esta reforma fue la integración de los consejeros ciudadanos en el Consejo General del IFE, los que encarnan el contrapeso ciudadano con relación a los representantes de los poderes y de los partidos políticos.

Otra novedad fue que para asegurar el desempeño profesional de las actividades del IFE se organizó y desarrolló el Servicio Profesional Electoral, para que los miembros del cuerpo de la función directiva y el cuerpo de técnicos del IFE acreditaran los requisitos personales, académicos y de buena reputación con que deben contar para poder llevar a cabo las actividades electorales bajo los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo marcados en el propio código electoral.

Sin embargo, no todas las reformas fueron positivas, el PRI también buscó favorecerse con estos cambios. Aprobó junto con el PAN la desaparición de la figura de candidatura común y estableció múltiples *candidatos* para la formación de coaliciones, con la finalidad de hacer casi imposible que los partidos de oposición recurrieran a ellas y pusieran

en riesgo, al igual que lo hiciera el FDN en 1988, la hegemonía del partido de Estado. El PRD calificó este hecho como una contrarreforma electoral y por ello no votó a favor de la ley, a pesar de coincidir en los temas que he comentado líneas arriba, como por ejemplo, la nueva composición del órgano electoral que fue una de las iniciativas del propio partido.

Es necesario comentar que a partir de este momento el PAN adquirió una posición mucho más dócil con respecto al gobierno. Al parecer estaba dispuesto a oxigenar de legitimidad a Salinas a cambio del reconocimiento de algunos triunfos electorales, como el de Ernesto Ruffo en Baja California, primer estado en tener un gobierno de oposición. Esta opinión siempre ha sido controversial; lo cierto es que el PAN optó por ser una oposición gradualista con respecto a Salinas de Gortari, mientras que el PRD optó por ser una oposición radical.

Tres años más tarde se cristalizó una reforma electoral más ambiciosa. Sin embargo, hay que señalar que mientras la oposición de izquierda insistía en la necesidad de abrir una gran discusión para la reforma del Estado, el régimen concedía únicamente la posibilidad de revisar el tema electoral. La reforma de 1993 hacía posible, en teoría, mejores resultados electorales para las oposiciones, pues había sido diseñada para equilibrar las condiciones de competencia entre el partido gobernante y el resto de los partidos. Al acercarse las elecciones de 1994 eran cada vez más necesarias reglas electorales que impulsaran y permitieran un juego político más vigoroso. Es en 1993 cuando se hacen enmiendas a la Constitución y al Cofipe con el afán de promover cambios en cuestiones de suma importancia como el pluralismo en el Congreso, la equidad en los medios de comunicación y un financiamiento transparente de los partidos.

Esta reforma duplicó el número de escaños en el Senado de 64 a 128 y garantizó que cuando menos 25 por ciento de éstos correspondieran al partido minoritario dominante en cada estado. Tres senadores son de mayoría y el cuarto corresponde a la primera minoría.

En esta reforma también se revocó la cláusula de gobernabilidad y la sobrerrepresentación de la Cámara de Diputados. Estableció que el partido con porcentaje de votación mayoritario no podría construir una mayoría absoluta de manera automática, es decir, contar con tantos diputados hasta alcanzar la mayoría absoluta (50 por ciento

más uno) de la Cámara y también quedó establecido que en ningún caso un partido político podría contar con más de 315 diputados por los dos principios, cuando antes el tope era de 350. Esto significa el fin de la hegemonía artificial de un partido sobrerrepresentado y el agotamiento de la posibilidad de reformar por sí solo la Constitución Política, ya que no tendría las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

Se estableció todo un conjunto de reglas de financiamiento más equitativo, que hacía claros señalamientos sobre los topes de los gastos de campaña y que prohibió que las oficinas gubernamentales y sus funcionarios, las instituciones religiosas y personas y organizaciones extranjeras hicieran contribuciones financieras a las campañas de los partidos políticos.

De igual manera, la reforma de 1993 amplió las reglas que promueven el acceso igualitario de los partidos a los medios de comunicación y estableció las instancias para enjuiciar delitos electorales y aumentar sus sanciones; asimismo, recompuso la competencia del Tribunal Federal Electoral (Trife) de tal suerte que sus resoluciones son definitivas e inatacables, con lo que se suprimió el viejo procedimiento de autocalificación de diputados y senadores por medio de colegios electorales en sus respectivas cámaras.

Respecto al gobierno capitalino, con la reforma se ampliaron las facultades de la Asamblea, reconociéndola como órgano legislativo. El inciso *a* de la fracción VI del artículo 122 constitucional señalaba que a partir de 1997:

El jefe del Departamento del Distrito Federal será nombrado por el presidente de la república de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes...

Con esta modificación la ciudadanía incidiría de forma indirecta en la elección del jefe del Departamento del Distrito Federal, aunque la última palabra la tuviera el presidente de la república.

Este ordenamiento no se llevó a la práctica, ya que hubo una nueva modificación a la ley en 1996. Cabe destacar que esta idea de elección

indirecta recogía la vieja propuesta –no aprobada– de los constituyentes de 1916 y 1917 que hemos estudiado con anterioridad.

La evolución de los resultados electorales de 1991³ a los de 1994 y 1997 significó el paso sustancial que dejó atrás el sistema de partido casi único y abrió las puertas de la representación parlamentaria a cuando menos tres partidos fuertes tanto en la capital como en el resto del país. En las elecciones de 1991 en la Ciudad de México el porcentaje de votación obtenido por el PRI estaba muy por encima de los resultados del PAN y del PRD. El PRI alcanzó 44.24 por ciento, lo que representó una asombrosa recuperación con respecto a los resultados de 1988, frente a 19.01 y 11.41 por ciento del PAN y del PRD, respectivamente. Ya para 1994 la tendencia empezaba otra vez a revertirse, mientras que el PRI obtuvo 39.50 por ciento, el PAN para ese mismo año rebasaba las cifras de hacía tres años con 26.58 por ciento y el PRD también con 20.82 por ciento.

No debemos olvidar que las elecciones de 1991 fueron las primeras en las que el PRD compitió electoralmente. Debutó con un importante 11 por ciento nacional. Este porcentaje es relevante en cuanto a primera votación obtenida por un partido de izquierda en nuestro país y también en términos del análisis comparado en el plano mundial en cuanto a primera resultado electoral para un partido emergente. Sin embargo, ese 11 por ciento se percibió como una fuerte derrota ya que el FDN, como antecedente directo del PRD –aunque de distinta naturaleza–, había obtenido *oficialmente* 30 por ciento. En realidad, existió la percepción de que el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, bajo las siglas del Frente Democrático Nacional, logró una mayoría nacional que no fue reconocida por el régimen por la famosa “caída del sistema” operada desde la Secretaría de Gobernación.

Es importante mencionar que ningún otro candidato opositor al régimen había logrado un porcentaje de votación similar. El que más se acercó a esta cifra fue Ezequiel Padilla en 1946, con 19 por ciento en contra de Miguel Alemán. Desde luego que por la época a la que nos referimos –un país de 20 millones de mexicanos–, se trata de cifras

³ No olvidemos que en 1988 el FDN obtuvo 48% de los votos en la capital y por eso consiguió dos escaños en el Senado de la República, el PRI captó 21% de los votos y con esa minoría se adueñó de la totalidad del gobierno de la ciudad.

absolutas mucho menores a las de 42 años después –un país de 90 millones de habitantes–, aunado a que jamás habrá certeza en este tipo de cifras, como tampoco sabemos ni sabremos los votos reales que obtuvo el general Miguel Enríquez Guzmán en 1952, al que le reconocieron tan sólo 15 por ciento de los sufragios.

A pesar de que de 1991 a 1994 se había dado un gran avance en la lucha electoral y democrática, en 1994 la experiencia electoral de las oposiciones en el ámbito nacional fue aún más dura. El PAN obtuvo sólo 25 por ciento nacional, a pesar de que en ese lapso avanzó en algunas capitales estatales importantes, y finalmente obtuvo triunfos en los estados de Chihuahua y Guanajuato.

Para la izquierda no fue mejor, en primer lugar porque en las elecciones locales que se realizaron entre 1991 y 1994 el PRD no pudo ganar ni un solo estado de la república y sufrió un fuerte revés en 1992, al perder la elección de gobernador del estado de Michoacán, bastión del cardenismo. Aunque se ganaron diputaciones locales y algunas alcaldías, Morelia inclusive, en ese estado y en otros puntos del país, el cálculo político de los principales dirigentes del PRD era en otro sentido, es decir, había la certidumbre de que se irían ganando posiciones de manera más rápida, y desde esa nueva pluralidad gobernante se podría competir en mejores condiciones. Sin embargo, problemas de organización partidista y sobre todo la intervención de la esfera estatal en la compra del voto y demás fraudes electorales⁴ efectuados por el partido de Estado impidieron este avance.

En 1994 resultó evidente para las dos oposiciones que, pese a estar creciendo a buen ritmo y contar con una estructura partidista más fuerte, mayores recursos y una gran expectativa ciudadana, aún no se contaba con los amarres políticos sectoriales y territoriales para disputar la Presidencia de la República al partido hegemónico.

En su discurso inaugural como candidato presidencial, en esa ocasión ya por el PRD, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas afirmó que 1994 no sería como 1988. Se refería, en aquel mitin del Palacio de los Deportes,

⁴ Estos resultados evidenciaban que con la nueva legislación electoral los fraudes se hacían cada vez más sutiles. Ahora ya no se violentaba la voluntad popular en las urnas de las ciudades: empezaba la práctica de compra y coacción del voto. En las áreas rurales seguía operándose como antaño.

a que contaba con mejores posibilidades de triunfo. Efectivamente, en esa elección el PRD creció en 45 por ciento, puesto que obtuvo 17 por ciento de la votación nacional, pero volvió a percibirse como una durísima derrota para la izquierda.

Después de conocer el cómputo final, Cárdenas convocó a sus simpatizantes al Zócalo y en una esquina de Catedral agradeció el voto. Dijo que habría de seguir en esta lucha y que el camino parecía más largo y complicado de lo que muchos habían supuesto.

Pesaba el recuerdo del '88, pero el esfuerzo estructural, orgánico, de la oposición democrática no dejó de expandirse a lo largo y ancho del país en todos estos años y el PRD se convirtió en el referente más relevante de la izquierda mexicana.

Desde la minoría de la representación nacional que se traducía en 70 diputados perredistas, 125 panistas y un puñado de diputados peñistas y ecologistas, la oposición democrática –incluidos algunos consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral– pudo acordar una ambiciosa agenda de reforma electoral que cambiaría sustantivamente las condiciones de la competencia política en el país. Recordemos que el PRI tenía 50 por ciento de la Cámara de Diputados y casi 70 por ciento de la Cámara de Senadores.

Los trabajos preliminares de esta reforma, que se había planteado como reforma del Estado y derivó en lo electoral, se conocieron como “Seminario del Castillo de Chapultepec”, e incorporaron a dirigentes de los principales partidos de oposición y a destacados consejeros ciudadanos que establecieron una agenda de reforma del Estado y concretaron avances muy importantes en materia electoral, al introducir elementos de mayor equidad en la competencia electoral con un sistema de financiamiento más justo y pactar la completa autonomía política del IFE respecto al Estado, es decir, la salida definitiva del secretario de Gobernación de la presidencia de dicho instituto, misma que se verificaría en 1996.

Incluso, al respecto de las inequidades pendientes de resolver, no podemos olvidar que en 1995, el recién electo presidente Zedillo reconoció en su primera gira por Europa que la competencia electoral en México aún no era equitativa.

La novedad de este ejercicio era la convicción de todos los actores políticos de que el resultado tenía que ser producto del consenso de

las principales fuerzas políticas. Es de destacarse que el grupo opositor –principalmente PRD, PAN y los consejeros ciudadanos, especialmente Santiago Creel y José Agustín Ortiz Pinchetti– logró 96 acuerdos básicos. No obstante este importante número de acuerdos entre las principales oposiciones, que representaban menos de 50 por ciento en la Cámara Baja, había que incorporar todavía al PRI en este esfuerzo. La entrada del partido oficial a esta mesa de negociaciones fue muy difícil porque por primera vez en la historia el PRI llegaba como invitado a un centro que se perfilaba para ser de decisión.

El PRI derribó casi dos tercios de los consensos obtenidos y sólo se sostuvieron alrededor de treinta acuerdos, la mayoría enmarcados en el ámbito de la reforma electoral y ya no tanto en la gran agenda de la reforma del Estado. Estos consensos se tradujeron en iniciativas de ley y por fin se logró en la LVI Legislatura una gran reforma electoral que cambió sustantivamente las reglas de la competencia política en el país, haciéndolas más equitativas, y, entre otras cosas, restituyó a los capitalinos la facultad para elegir a sus autoridades; en una palabra, convertía a los capitalinos en auténticos ciudadanos.

Esta reforma cambió definitivamente la estructura y la forma de hacer gobierno en la capital del país. La Asamblea de Representantes se transformó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, adquirió nuevas facultades y se le reconoció como órgano local de gobierno. Asimismo, con esta reforma se estableció que la elección del jefe de gobierno y de los delegados políticos sería por medio del voto universal. La primera disposición entró en vigor para las elecciones de 1997 y la segunda para el año 2000.

La fórmula de composición para el Senado de la República introdujo la representación proporcional. Ahora el Senado se integra con dos senadores de mayoría, uno de minoría y el cuarto teórico se define por votación proporcional y va inscrito en una lista nacional de 32

⁵ Decimos que un cuarto teórico porque en la lista nacional pueden ir candidatos de cualquier estado de la república. No necesariamente se trata del cuarto senador por estado sino de los candidatos que formarán el último cuarto de este cuerpo colegiado, de ahí que varios analistas insistan en que esta disposición contraviene el pacto federal.

candidatos que presenta cada partido.⁵ No obstante, la discusión se mantiene abierta porque hay quienes opinan que la lista nacional plurinominal lesiona el pacto federal y existen casos como el de Tlaxcala, con derecho a hasta cuatro senadores, pero sólo a dos diputados de mayoría, pues cuenta únicamente con dos distritos electorales.

Las elecciones de 1997 representan el inicio de un sistema de poderes más equilibrado y la posibilidad real para que la oposición empezara a ser gobierno de manera más consistente. De los 300 diputados electos por mayoría relativa, 165 fueron del PRI, 70 del PRD, 64 del PAN y uno del PT, lo que le valió al Partido Revolucionario Institucional perder la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, ya que con todo y los diputados plurinominales, el PRI alcanzaba 239 curules y la oposición en su conjunto 261 (PRD 125, PAN 119, PT nueve, PVEM seis y dos independientes). Por primera vez en la historia moderna del país, la Cámara de Diputados, en su LVII Legislatura, derrotó varias iniciativas presidenciales, entre las que destaca el voto en contra del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año 2000 enviado por el Ejecutivo, mismo que fue modificado para favorecer a los jubilados, la educación pública y el gasto social en general.

En la Ciudad de México, el triunfo del PRD en ese mismo año fue irrefutable. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano ganó la Jefatura de Gobierno con 48.11 por ciento de la votación. El PRD consolidó su preferencia entre el electorado de todas las delegaciones de la ciudad, mientras que el PRI no obtuvo ningún triunfo en las elecciones de mayoría relativa. El PRD ganó en todos los distritos electorales federales con excepción de uno en donde los votos fueron a favor del Partido Acción Nacional por un escaso margen. En los distritos electorales locales el PAN obtuvo dos triunfos y el PRD 38. En un ámbito más local, en Coyoacán, por ejemplo, el PRI no ganó en ninguna de las más de 120 colonias de la demarcación.

El primer gobierno de la Ciudad de México electo democráticamente hizo un gran esfuerzo, que no podría dejar de mencionar, para que la reforma política del Distrito Federal se consolidara. En febrero de 1998 se instaló la Mesa Central de la Reforma Política para el Distrito Federal, en donde se abordaron tres de temas centrales: código electoral para el Distrito Federal, elaboración de una nueva ley de participación ciudadana y aspectos jurídico-políticos del Distrito Federal.

Estas mesas de discusión y análisis y los trabajos de la I Legislatura de la Asamblea Legislativa dieron como resultado una Ley de Participación Ciudadana que incluye nuevos mecanismos de participación para la sociedad: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, entre otras.

Además, esta ley establece la creación de organismos de representación vecinal: los comités vecinales, electos mediante voto directo, con la importante tarea de servir de enlace entre los habitantes de su comunidad y las autoridades. Los comités representan los intereses de los vecinos y supervisan, evalúan y gestionan las distintas demandas ciudadanas. Esta ley debe mejorarse para que los instrumentos de participación ciudadana tengan atribuciones vinculatorias y más contundentes. No obstante, representa en sí misma un avance en el planteamiento democratizador del PRD en la Ciudad de México.

El Código Electoral del Distrito Federal, aprobado en diciembre de 1998, es la base jurídica para la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal, encargado de organizar las distintas elecciones de la ciudad. Este código no sólo abarca lo concerniente al proceso electoral, sino que también aborda cuestiones como los medios de impugnación, quejas correspondientes al Tribunal Electoral y la fiscalización de los recursos que manejen los partidos, tanto para gastos ordinarios como para las campañas electorales. Se trata sin duda de una de las más avanzadas leyes electorales del país que, por ejemplo, vuelve a facilitar la construcción de coaliciones y candidaturas comunes para el Distrito Federal.

Como ya se ha expuesto, de 1993 a 1997 cambió el marco legal de la competencia electoral y esto facilitó el avance de la oposición en su conjunto. En particular el Partido de la Revolución Democrática, durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (1996-1999), obtuvo importantes triunfos electorales, ganando gobiernos estatales por vez primera. Nadie se imaginó que el primer gobierno estatal que habría de ganar el PRD sería el de la capital de la república. Ni el propio Cuauhtémoc Cárdenas pensaba que al cabo de tres años a partir de ese amargo 1994 estaría encabezando el Gobierno de la Ciudad de México, siendo el primer político mexicano en gobernar dos entidades federativas: Michoacán (de 1980 a 1986 por el PRI) y el Distrito Federal (de 1997 a 1999 por el PRD).

El PAN, a su vez, refrendó triunfos en Baja California y Guanajuato; perdió Chihuahua pero ganó Aguascalientes y Querétaro.

A lo largo de estos años, los partidos de oposición y la sociedad plural y organizada han ido rompiendo la franja autoritaria al ganar espacios de alternancia e influencia en la toma de decisiones en cuestiones públicas. Sin embargo, actualmente el poder federal sigue administrando 89 por ciento de los recursos del país. A pesar de que las oposiciones gobiernan a millones de mexicanos en la esfera estatal y municipal, cuentan con sólo 11 por ciento del presupuesto público. Por ello, uno de los temas fundamentales de la reforma del Estado pendiente es la reforma fiscal federal, que permita impulsar el desarrollo de los estados y municipios de manera más equilibrada.

No obstante, los gobiernos locales han cobrado verdadera importancia dentro de la estructura política y de la administración pública. Se ha iniciado una etapa de renovación de la institución municipal con objeto de construir modelos más autónomos. Los gobiernos locales han dejado de ser una figura meramente administrativa –de prestación de servicios públicos– para adoptar una modalidad de gobierno y de representación popular en congruencia con su emanación del sufragio universal y popular.

El primer gobierno democráticamente electo de la Ciudad de México representa una parte de esta lucha contra la inercia centralizadora del gobierno federal. El avance que significaron las elecciones de julio de 1997, en cuestión de respeto al pacto federal y de los derechos políticos de los ciudadanos de esta gran urbe, es el resultado de un proceso de transformación que inicia desde 1824 con la propia creación del Distrito Federal, como sede de los poderes federales.

Las reformas de los últimos diez años han sido definitivas para la construcción de un gobierno local más democrático y auténticamente representativo. Sin embargo, han quedado detenidos en la agenda temas de gran importancia como la Constitución Política para la capital, la transformación de la Asamblea Legislativa en congreso local y de las delegaciones en municipios. Estos vacíos que aún persisten en el esquema democrático de nuestra ciudad nos obligan a reflexionar sobre el papel que cada uno de nosotros jugamos como ciudadanos para mantener vigente la discusión de la creación del estado 32, tan necesaria para el progreso, la equidad y el buen gobierno de lo que es hoy

una de las ciudades más grandes del mundo. Todos éstos, sin duda, son temas ineludibles de nuestro futuro colectivo inmediato.

El actual jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, de extracción perredista, tiene grandes retos que cumplir y un tiempo suficiente de seis años para consolidar la transformación democrática de la Ciudad de México junto con todas las fuerzas políticas de la capital, las organizaciones civiles y la ciudadanía en general.

Para quien esto escribe, ha sido una invaluable experiencia y un gran honor colaborar como funcionario⁶ en el primer gobierno democráticamente electo de la Ciudad de México. Esta oportunidad histórica me ha abierto nuevas perspectivas de reflexión y análisis sobre la evolución política del Distrito Federal.

Como parte de una generación que ha vivido muy de cerca los cambios de todos estos años, pero además ahora con una visión más precisa e integral sobre la importancia de la autonomía de los gobiernos locales que la que tenía en mis años de universitario y que fui formando durante el tiempo en que participé como funcionario de gobierno de la Ciudad de México, me propuse poner a consideración del lector este texto sobre la evolución política del país y del Distrito Federal, con la idea de que nuestro interés en estos temas nunca se agote y hasta que México se asuma y sea reconocido como una nación democrática y auténticamente republicana.

*Coyoacán, Ciudad de México,
a 12 de abril de 2002*

⁶ Subdelegado Jurídico y de Gobierno de Coyoacán, de 1997 a 2000.

Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México
se imprimió en abril de 2002 en
los talleres de Offset Universal.
Se tiraron 1 000 ejemplares.

