

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 1^o 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 residiendo el gobernador del Distrito en la Ciudad de México, dependerá de él, como ahora depende, el cuerpo de policía y desaparecerá el peligro supuesto, ya que el gobernador del Distrito debe ser nombrado 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	Ascensión 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 Narvárez 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:

1^a. 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.

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

3^a. 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 sobremanera al ver cómo se revuelcan en el fango estos politicalistas 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 1ª, 2ª y 3ª 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:

1ª. 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 1ª, 2ª y 3ª, 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.)