



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN

*1929 LA CIUDAD CAMBIA: HISTORIA DE LA SUPRESION  
DEL MUNICIPIO LIBRE EN LA CIUDAD DE MEXICO*

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN HISTORIA  
P R E S E N T A:  
RICO RAMIREZ JULIETA



DIRECTOR DE TESIS:

LIC. ROSALIA VELAZQUEZ ESTRADA



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX. 1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCION</b> .....	1
<b>I. EL MUNICIPIO</b> .....	16
1.1 El municipio mexicano .....	19
1.2 Las municipalidades: Teoría versus praxis .....	36
1.3 El municipio libre en el discurso posrevolucionario .	46
<b>II. LA CIUDAD DE MEXICO EN LA DECADA DE LOS VEINTE</b> .....	54
2.1 Estructura política - laboral - administrativa	
Partidos políticos.....	55
Organizaciones sindicales.....	59
Administración pública .....	60
Disposiciones municipales .....	62
2.2 La ciudad de México de los Generales:	
Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles	
Urbanización .....	63
Política internacional. Relaciones México-EUA .....	64
2.3 Las legislaturas XXXI y XXXII y la ciudad de México .	68
<b>III. LA SUPRESION DEL MUNICIPIO LIBRE</b> .....	70
3.1 Proyectos de cambio en la estructura político - adm nistrativa en la ciudad de México	
Antecedentes de la supresión de 1928.....	71
3.2 Proyecto de supresión del Gral. Alvaro Obregón .....	72
3.3 Período extraordinario en la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos .....	74
3.4 Consejo municipal por ayuntamientos .....	79
3.5 Ley orgánica del Distrito y de los Territorios Fede rales .....	81
3.6 La opinión pública ante la supresión del Municipio Libre .....	83
Y las controversias continúan .....	87

	Pág.
3.7 Posturas de los Partidos Políticos y Asociaciones Sindicales .....	95
<b>IV. IMPLEMENTACION DEL CAMBIO DE MUNICIPIOS A DEPARTAMENTO</b>	
Organización administrativa y política .....	103
4.1 Trascendencia y consecuencia de la reforma adminis- trativa y política de la ciudad de México .....	108
4.2 Pasado y presente se acercan: el discurso de 1929 vuelve en 1986 .....	112
<b>V. EL DISTRITO FEDERAL Y LA PARTICIPACION CIUDADANA .....</b>	<b>126</b>
5.1 Primera organización vecinal: el Consejo Municipal ..	134
5.2 Consejo Consultivo .....	135
5.3 Juntas de Vecinos .....	141
5.4 Comités de Manzana .....	142
5.5 Asociaciones de Residentes .....	142
5.6 Asamblea de Representantes del Distrito Federal .....	143
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>152</b>
<b>APENDICE No. 1. CONCEPTOS Y DEFINICIONES DE MUNICIPIO .....</b>	<b>164</b>
<b>APENDICE No. 2. DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DI- PUTADOS .....</b>	<b>173</b>
<b>APENDICE No. 3. PROPUESTA DE CREACION DE UN NUEVO ESTADO ....</b>	<b>194</b>
<b>APENDICE No. 4. PROPUESTA DE RESTABLECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS.....</b>	<b>198</b>
<b>APENDICE No. 5. PROPUESTA DE CONSERVACION DEL CONSEJO CON- SULTIVO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA .....</b>	<b>199</b>
<b>APENDICE No. 6. PROPUESTA DE CREACION DE UN CONGRESO LOCAL ..</b>	<b>201</b>

APENDICE No. 7. "POR EL RENACIMIENTO DE ANAHUAC" PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA CREAR EL ESTADO DE ANAHUAC .....	206
APENDICE No. 8. INICIATIVA DEL PARTIDO POPULAR SOCIALISTA PARA REFORMAR LOS ARTICULOS 43 Y 44 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS (1986), RELATIVA A LA CREACION DEL ESTADO DE ANAHUAC .....	212
ORGANIGRAMAS .....	215
PLANOS .....	223
BIBLIOGRAFIA .....	237

## INTRODUCCION

México es un país de grandes contradicciones, donde lo real y lo ficticio llegan a confundirse, donde lo lógico cobra dimensiones de incoherencia y lo mágico parece ser lo cotidiano.

Desde esta perspectiva, el Distrito Federal surge en nuestro país con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 y con la Constitución Federal de ese mismo año, en cuyo artículo 50, fracción XXVIII, le otorgó al Congreso General facultades para establecer el territorio que sería la residencia de los Supremos Poderes de la Federación y, además, la facultad de ejercer en dicho distrito las funciones de Poder Legislativo similar a los que ejerce una legislatura local en una entidad federativa.

El punto que provocó acalorados debates fue precisamente el de elegir cuál sería la ciudad designada para ser sede de los poderes federales, ya que en esos momentos estaban en pugna dos corrientes: la que se inclinaba por la ciudad de Querétaro y la que opinaba que debería ser la ciudad de México. La Comisión dictaminadora primeramente decidió inclinarse por Querétaro, pero Fray Servando Teresa de Mier, saliendo en defensa de la Ciudad de México, esgrimió argumentos de carácter geográfico, histórico y político, exaltando la conveniencia de que la residencia de dichos poderes fuese esta ciudad.

Teresa de Mier pensaba que cambiar la capital a la ciudad de Querétaro era demasiado costoso; que la ciudad de México gozaba de la mejor infraestructura instalada del país; que en México convergían todos los caminos y que en Querétaro quedaría aislada la capital; en la ciudad de México se habían acumulado los

principales recursos militares y abandonarla era entregar el poder a cualquier grupo rebelde que llegara a tomar la plaza; y que Querétaro carecía, además, de ciertos recursos económicos y culturales que resumían su condición de provincia. La ciudad de México era ya el centro político del país; no se podía improvisar una nueva capital como había sucedido en Estados Unidos al crearse el distrito Central de Columbia.

Finalmente el criterio de Teresa de Mier fue el que prevaleció, quedando plasmado en el decreto del 18 de noviembre de 1824, que dispuso que los Poderes Federales deberían radicar en la ciudad de México y que su distrito fuese el comprendido en un círculo cuyo centro fuera la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.<sup>(1)</sup> Cabe señalar que para poder expedir el mencionado decreto fue necesario un amplio debate legislativo, motivado por la inconformidad de la legislatura del estado de México, que se negaba a aceptar la pérdida de su entonces capital y principal ciudad. Sin embargo, este problema quedó solucionado, el 16 de marzo de 1827 al declarar esta legislatura a Texcoco como capital de la entidad.

Ahora bien, el Distrito Federal ha sido considerado como la circunscripción territorial que sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales y órganos del gobierno federal.

Sin embargo, la naturaleza jurídica del Distrito federal ha sido poco estudiada y en general en forma superficial.

El Distrito Federal se ha visto como un semiestado, un cuasiestado, por no disponer de Constitución propia como sucede con los demás estados federados.

Ciertamente no es tarea fácil establecer de un solo trazo la naturaleza del Distrito Federal por la serie de peculiaridades que

(1) Frntuario. Texto de los acuerdos, bandos, circulares, decretos, leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes de la Secretaría de Gobernación y sus dependencias. México, D.F.; Secretaría de Gobernación, 1902, p.24

presenta este territorio. Por ejemplo su gobierno y administración siempre ha dependido de los poderes federales, careciendo, en sentido material de Asamblea Legislativa propia. Aunque formalmente el Congreso de la Unión funciona como órgano legislativo local, cuando legisla exclusivamente para el Distrito Federal; asimismo se carece de un gobernador electo popularmente, aun cuando el Presidente de la República tiene también la función de ser Ejecutivo local para el Distrito Federal. Únicamente el Poder Judicial es de naturaleza formal y materialmente local.

Si partimos de lo que establece nuestra norma constitutiva, es indudable que el Distrito Federal es una entidad federativa, según lo dispone el artículo 43 al enumerar las partes integrantes de la Federación mexicana, lo cual conduce a pensar que al estar incluido entre las entidades federativas tiene la misma naturaleza de aquéllas. Esta idea se reitera en el último párrafo de la base 2a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución cuando dispone que la descentralización y desconcentración deben propiciar el desarrollo económico, social y cultural de la entidad. La anterior aseveración sin embargo, nada resuelve, porque el considerar al Distrito Federal como entidad federativa no nos acerca al conocimiento de la naturaleza del Distrito Federal.

Con diferente perspectiva, diversos autores han señalado profundas diferencias entre el Distrito Federal y una entidad federativa utilizando este concepto en su sentido restringido y como sinónimo de estado. La base de la división territorial y de la organización política de los estados es el municipio en cambio, en el Distrito Federal no existe. Asimismo, en las entidades federativas hay una legislatura y un gobernador electos popularmente por la ciudadanía del propio estado y estos órganos son distintos de los federales; en cambio, en el Distrito Federal la legislatura y el gobernador son, a la vez, órganos federales y, en consecuencia, electos no

solamente por los habitantes del Distrito Federal, sino por los de toda la República.

La Suprema Corte del país, por su parte, ha emitido el criterio de que el Distrito Federal es un territorio sometido directamente al orden jurídico federal, pero no se confunde con la Federación; ambos tienen intereses diferentes que no se puede confundir. Más aún, la Corte ha distinguido la jerarquía de las leyes del Congreso de la Unión precisando que unas son de importancia y aplicación nacional, mientras que otras, las que se refieren al Distrito Federal, son de orden local, por lo que deben privar aquéllas sobre éstas a pesar de que sean federales y emanen del mismo órgano. En definitiva, el criterio que constantemente ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación deja ver claramente que la naturaleza federal del distrito no lo confunde con la Federación y que no lo asimila a los Estados.

El Distrito Federal es una entidad territorial integrante de la Federación pero distinta a ésta última, con diferente personalidad jurídica y patrimonio, a pesar de que comparten los órganos Ejecutivo y Legislativo, los que cumplen una doble función que es también claramente diferenciable.

Por otro lado, así como se observan diferencias también existen similitudes importantes entre el Distrito Federal y un estado federado. Por ejemplo, en lo referente al aspecto financiero, ya que del presupuesto total, el del Distrito Federal se discute y aprueba por separado (artículo 74, fracción VI), como cualquier presupuesto.

En lo referente a los ingresos, el Distrito Federal posee una ley de ingresos propia, con un catálogo impositivo diferente al de la hacienda pública federal; lo anterior se complementa al contar con patrimonio que le es propio, como lo establecen los

artículos 32 al 43 del capítulo respectivo de la propia Ley Orgánica del Distrito Federal que lo rige.

Todo lo anterior nos lleva a pensar que el Distrito Federal esta sujeto a un régimen constitucional de excepción comprendido en las distintas bases de la fracción IV del artículo 73 constitucional. Consideramos que no es posible comparar al Distrito Federal con otra institución política porque simple y sencillamente son diferentes.

Esta observación llevó a Tena Ramírez en sus Leyes Fundamentales (2) a afirmar que existe coincidencia entre el Presidente de la República como órgano de la Federación y como órgano del Distrito Federal, existiendo una dualidad de funciones. Nosotros creemos que no existe unidad de órgano, lo que sucede es que existe unidad de titular, ya que las facultades de órgano Ejecutivo Federal se encuentran fundamentalmente en el artículo 89 constitucional, mientras que las facultades del órgano Ejecutivo Local para el Distrito Federal están consagradas en la base 1ª. de la fracción VI del artículo 73.

En lo referente al Poder Legislativo el Congreso de la Unión funciona tanto como órgano Federal como de Legislatura local del Distrito Federal.

Desde las anteriores perspectivas, podemos decir provisionalmente que los ciudadanos del Distrito Federal al elegir los órganos federales, eligen también a los órganos locales, de la misma manera que en los sistemas parlamentarios cuando se elige a los miembros del Parlamento con el mismo acto se está designando al primer ministro y su gabinete.

Ciertamente se puede alegar válidamente que esta visión del Distrito Federal está basada en una ficción, pero nos

(2) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales en El Municipio Mexicano y su estructura constitucional de Labastida Ovando, Joel. p.39

preguntamos: ¿Qué institución estatal no lo está? Otro caso que confirma la tesis de que el Distrito Federal está sujeto a un régimen de excepción es el relativo a la jerarquía de las normas. En efecto, la regla general en el estado federal mexicano no establece jerarquía entre la legislación federal y estatal, lo que no sucede en el caso del Distrito Federal, toda vez que la Suprema Corte ha considerado que la legislación que ha dictado el órgano legislativo en su carácter general priva sobre la que el mismo haya dictado en su carácter de órgano legislativo local.

Ahora bien, cabe señalar que aún cuando la Constitución otorga al Congreso de la Unión la facultad legislativa respecto al del Distrito Federal, la propia ley fundamental atribuye a la Cámara de Diputados, en lo particular, algunas atribuciones exclusivas, como son examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal y revisar la cuenta pública correspondiente.

Podemos indicar, asimismo, que mientras la declaración de senadores electos en las entidades federativas la hace la legislatura de cada una de ellas, en el caso del Distrito Federal corresponde a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Sobre este último aspecto es importante destacar que desde 1847 el Distrito Federal está representado por 2 senadores en la Cámara Alta (este es otro caso de excepción, toda vez que el Senado, dentro de la teoría clásica del Estado Federal, es la Cámara por excelencia de los estados miembros, o de las nacionalidades, como es el caso del federalismo socialista).

El Poder Judicial del Distrito Federal reside en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Es por tanto, el único órgano local del Distrito que no se identifica con el nuevo órgano federal.

La función jurisdiccional administrativa está a cargo de un Tribunal de lo contencioso administrativo y, en materia laboral de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal. El Ministerio Público está a cargo de un Procurador de Justicia que depende directamente del Presidente de la República, quien lo nombra y remueve libremente.

Como hemos visto, en el esquema del gobierno antes descrito, el Distrito Federal no puede ni debe compararse con una entidad federativa, pues sus instituciones políticas obedecen a principios propios de su origen, evolución y características singulares. Sin embargo, hasta aquí no ha sido posible establecer con precisión cual es la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Ciertamente hemos dejado claro que, a pesar de ser una entidad federativa, su naturaleza es distinta a la de un estado miembro. Hemos podido concluir, también, que está sujeto a un régimen jurídico de excepción.

Desde nuestro punto de vista, la naturaleza del Distrito Federal debemos visualizarla desde dos perspectivas. La primera de ellas, como lugar sede de los poderes federales, con las particularidades antes enunciadas y, en segundo lugar, como un gobierno local, con todas las características de éste; es decir, un conjunto de órganos e instituciones de gobierno y un sinnúmero de relaciones entre éstos y los ciudadanos.

Desde la primera perspectiva, el Distrito Federal es un órgano de la unidad del Estado federado mexicano; es decir, no pertenece ni al orden jurídico de la Federación, entendiéndola a ésta última en su acepción restringida esto es, como gobierno de la Federación. Sobre el particular es importante tener presente que en un estado federal existen dos órdenes jurídicos el de la Federación y el de los estados miembros. Estos dos órdenes jurídicos están

coordinados entre sí y subordinados ambos a la Constitución general. La unión de ambos configuran el Estado federal. En este sentido, el Distrito Federal es el órgano de esta unidad llamada Estados Unidos Mexicanos.

El Distrito Federal es órgano de todo el Estado Federal Mexicano, es la sede de sus poderes, por lo mismo debe diferenciarse de los estados miembros, porque ellos, como partes de la Federación, están también presentes en el Distrito Federal. Si esto es así, el Distrito Federal como órgano de toda la unidad federal no debe ni puede equipararse jurídicamente a un estado miembro, porque su naturaleza no sólo es distinta, sino que el Distrito Federal, en tanto órgano de los Estados Unidos Mexicanos, es jerárquicamente superior.

Esta misma circunstancia se observa respecto al Poder Judicial Federal, que por una parte es el órgano judicial de la Federación y, por otra, en tanto defensor de la Constitución cuando actúa controlando la constitucionalidad de las leyes y actos, es un órgano de la totalidad del Estado federal.

Desde la perspectiva del Distrito Federal como gobierno local, poco importa que el Distrito Federal tenga la naturaleza de una entidad federativa o bien, que sea distinta a cualquier estado de la Federación. Lo más importante está en la organización democrática de este gobierno, las relaciones de participación y comunicación con los habitantes de este conglomerado social y la calidad de los servicios públicos que en éste se presenten.

Por ende, en este orden de ideas, podemos afirmar que, el Distrito Federal mexicano ha podido generar, a lo largo de su evolución, un esquema de gobierno propio, con órganos políticos administrativos autónomos, con facultades y jurisdicción

independiente. Ciertamente la titularidad del Ejecutivo local está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce, a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal y del Poder Legislativo.

Una vez definida la manera en que entendemos la naturaleza del Distrito Federal, será comprensible la importancia de un estudio en torno a la supresión del municipio libre de la ciudad de México.

El proceso de centralización administrativo y político del país, hizo que la ciudad de México fuera perdiendo poco a poco autonomía como municipio libre.

Durante el gobierno del Gral. Díaz se separaron varios ramos cuya administración pertenecía directamente al municipio y fueron administrados por el gobierno del Distrito. Posteriormente, fue hasta el triunfo del movimiento social de 1910 cuando se replantó la reorganización del Distrito Federal.

Venustiano Carranza, en 1915, después de la derrota de Villa por las fuerzas de Obregón, comenzó a reorganizar el gobierno de la capital. Primero derogó la Ley del Municipio Libre y restableció temporalmente la Ley de Organización Política Municipal de 1903 porque consideraba que el municipio libre podía funcionar en todas las ciudades del país, pero en la ciudad de México, sede de los poderes federales, debía ser la excepción.

Esta propuesta fue presentada por el Primer Jefe al Congreso Constituyente de 1916-1917, la cual fue rechazada.

Otro de los problemas que se discutieron en su momento fue el de la fuerza pública. Jara propuso que la policía de la ciudad de México, como indudablemente tendría que hacerse en todos los estados, dependiera directamente del Ejecutivo del lugar donde

éste residiera; es decir, que dependiera del gobernador del Distrito de la ciudad de México.

En general se puede decir que la lucha del Constituyente de 1917 fue por conseguir la sobrevivencia del gobierno municipal en la capital de la República.

El 5 de febrero de 1917 se expidió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en donde se reprodujo en su artículo 42, el antiguo artículo 43 de la Constitución de 1857, relativo al asentamiento de los poderes federales y a la creación del Valle de México.

Sin embargo, antes de que la Constitución entrara en vigor, Venustiano Carranza, todavía con el carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió el 14 de abril de 1917 la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que contenía capítulos relativos al gobierno del Distrito; facultades y obligaciones del gobernador, del secretario de gobierno y del tesorero; dejaba a cargo de los ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas e instrucción. Si alguno de estos servicios por su alcance y extensión, abarcaran dos o más municipalidades o tuviera un carácter general, su atención quedaba a cargo del gobierno de la entidad. El gobierno y administración de cada municipalidad, obviamente, continuarían a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, pues ésta ya era una ley reglamentaria del correspondiente artículo constitucional (artículo 73, fracción VI, base II).

El Ayuntamiento de la ciudad de México quedó formado por 25 concejales y el de las demás municipalidades por 15 en cada uno de ellos. Hasta 1928 coexistieron un gobernador, dependiente en línea directa del titular del Ejecutivo Federal, y una organización municipal de elección.

La subsistencia del municipio, una vez promulgada la Constitución, siguió siendo parte importante en el debate político. Los conflictos que se presentaron en la realidad de la capital, negaban y obstruían la aplicación del estatuto jurídico. En la práctica, el Gobierno Federal dictaba las políticas y desde el gobierno se distribuían los cargos del ayuntamiento entre los adictos al caudillo en turno. Pocas veces había elecciones y cuando llegaban a realizarse, los robos de urnas eran frecuentes, se presionaban a los electores o se declaraban todos triunfantes y cada uno formaba su propio ayuntamiento. Con estos hechos adquirió fuerza la idea de que el orden en la ciudad sólo se conseguiría con la supresión de los ayuntamientos.

Resulta importante señalar que la iniciativa a la regulación política-administrativa del gobierno del Distrito Federal partió del gral. Alvaro Obregón, entonces candidato a la Presidencia de la República, y acogida por un grupo de diputados, a los que se opusieron otros, de entre los que destaca Vicente Lombardo Toledano, líder del partido laborista. La pugna que se suscitó, dejó ver las diferentes posturas sobre tan complicado y trascendental problema. Finalmente, la propuesta de Alvaro Obregón fue aceptada.

Con las reformas de 1928, las bases II Y III del artículo 73, fracción VI se limitaron a regular lo relacionado con el gobierno de los territorios federales. Además se le dieron facultades al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal.

Se estableció el gobierno del Distrito Federal con las características que en esencia hoy permanecen, se gestó en medio de un ambiente polémico entre las diferentes facciones políticas del México con los años veinte.

Como consecuencia de esa reforma constitucional, el 31 de diciembre de 1928 se promulgó la Ley Orgánica del Distrito Federal, mediante la cual, todas las facultades administrativas y del gobierno las ejercería el Presidente de la República por medio de un departamento administrativo que formaría para la administración pública federal, designado y removido por el titular del Ejecutivo Federal.

El carácter del Departamento del Distrito Federal, como parte de la administración pública federal, fue refrendado por la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, el 6 de abril de 1934 siendo ratificado por todas las leyes expedidas con posterioridad, hasta la Ley orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1977.

Es curioso observar que un hecho tan trascendente en la estructura jurídica, administrativa y política de la ciudad de México como fue el cambio de ayuntamiento a departamento, con todas las consecuencias que este acontecimiento implicó, sea tratado en forma superficial y no se cuente con un estudio serio sobre la historia del mismo.

La historiografía que sobre la ciudad de México existe se caracteriza por su carácter general, anecdótico y artístico. En fechas recientes se han instrumentado seminarios de historia urbana, en instituciones como el INAH y el Colegio de México, sin embargo, las investigaciones que en estos centros se están realizando se han enfocado en los impactos que la industrialización ha tenido en la ciudad de México, al surgimiento de barrios y colonias y aspectos que abordan la vida cotidiana de esta gran urbe.

Consideramos que para la comprensión de todos estos temas es necesario entender el marco histórico que aclare los elementos jurídicos que lo determinan y que son una consecuencia inevitable de la supresión del municipio libre. Desde esta perspectiva, la aportación del presente estudio a la historiografía de la ciudad de México es significativa, a pesar de la aridez, que los estudios de leyes, reglamentos y fijación territorial conllevan.

No obstante, esta investigación supera esa aridez al analizar el elemento político, ya que para la realización del estudio de la supresión del municipio libre fue necesario confrontar los diferentes sectores contenidos en la Cámara de Diputados y la revisión hemerográfica a través de la cual pudimos conformar la postura que asumio la opinión pública.

Resulta asimismo interesante establecer una comparación de tiempos, ya que las consecuencias de la supresión del municipio han sido reavivadas en algunos de los procesos electorales en especial el de 1986, proponiéndose proyectos que no sólo se encaminen a la devolución del carácter municipal de la ciudad de México, sino que se pretende erigir a la ciudad en un nuevo estado, al que se le ha dado en llamar el Estado del Valle de Anáhuac.

No obstante el hecho de que si bien nuestro objetivo fundamental fue revisar exhaustivamente el proceso que se verificó en 1928 y que dió lugar a la supresión del municipio para dar origen al Departamento Central; no se descartó el análisis de las diferentes propuestas por diversos sectores de la población para el resurgimiento de la vida municipal en la ciudad de México.

Para poder realizar esta investigación resultó imprescindible la consulta de fuentes documentales, en especial se revisó el acervo del Archivo Histórico del Ex Ayuntamiento de la ciudad de México.

Asimismo, fue necesario acudir a la hemerografía, en especial se siguió la información contenida en los principales rotativos de esos años, y desde luego el diario oficial.

Fue de gran utilidad para el desarrollo de este estudio, la lectura cuidadosa del diario de los debates, ya que las sesiones que se dieron en las Cámaras, en torno al proyecto presentado por el Gral. Alvaro obregón, nos proporcionó una información por demás valiosa.

Por lo que respecta a la bibliografía que sobre la ciudad de México existe, se retomaron aquellos aspectos que nos permitieron hacer un balance historiográfico de las interpretaciones que sobre este tema se han vertido, y que a su vez nos proporcionaron información sobre el tema estudiado.

El presente trabajo ha sido estructurado en cinco capítulos, a través de estos pretendemos que el lector tenga un conocimiento más cercano de la ciudad de México y rescatar del olvido un hecho tan trascendental de la historia de la metrópoli mexicana.

El primer capítulo se refiere a la conceptualización de la palabra Municipio, Libertad municipal y Ayuntamiento de tal manera, a través de un estudio de carácter sociológico-político, que nos ayude a comprender al Municipio mexicano, así como, su ejecución real en nuestro país; para continuar con otro rubro que es el de municipio libre en el discurso posrevolucionario.

El segundo capítulo trata los gobiernos de los generales Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles; de manera muy general se explican las características de ambos gobiernos, tanto sus relaciones con los Estados Unidos, así como su política interna, de manera que nos ubiquemos en el tiempo para una mejor comprensión de la situación que se vivía en la ciudad de México, y poder así entender su problemática municipal.

El tercer capítulo aborda directamente el tema central de esta investigación: la supresión del municipio libre en la ciudad de México. Se mencionan los antecedentes a la supresión de 1928, la iniciativa presentada por Obregón a las Cámaras, el airado debate que suscitó y finalmente su aprobación en el gobierno de Portes Gil.

Asimismo, se incluyó en este apartado las reflexiones que en torno a este acontecimiento manifestó la opinión pública.

El cuarto capítulo denominado fin del municipio y erección del departamento; muestra la nueva organización tanto administrativa como política imperante en la ciudad de México, así como las consecuencias de la misma.

Por último, en el quinto capítulo a manera de corolario hablaremos sobre la resurrección de las demandas de parte de amplios sectores de la población.

## I. EL MUNICIPIO

Es importante conocer el municipio en su concepto, sus elementos, caracteres y naturaleza; que le produzcan una distinción que nos sirva de fundamento a su clasificación, para darnos un punto de vista general que nos permita comprender su importancia.

Para su comprensión fue necesario la revisión de una serie de autores que lo abordan desde una perspectiva sociológica-política.<sup>(1)</sup> Sobre el municipio se han realizado una serie de estudios. Las definiciones han sido diversas retomando algunos de estos autores, podemos observar que en el apéndice No.1, en general, se considera al Municipio como una comunidad territorial inmersa de otra mayor que es el Estado.

En sus relaciones con el Estado, éste debe guardar una actitud de reconocimiento y de respeto hacia el municipio. No debe degradarlo, ni absorberlo; en virtud de su innata sociabilidad del hombre, de su prioridad en el orden del tiempo y en el orden de la razón y sobre todo, de su prioridad en el orden del ser, el Estado debe reconocer su existencia y garantizar su funcionamiento y precisar su competencia en relación consigo mismo y con las otras comunidades.

Los fines al servicio de los cuales debe estar la comunidad municipal son estrictamente locales; el municipio debe realizar fines propios a su naturaleza y fines delegados por el Estado. El fin propio se resume en la satisfacción de las necesidades de la comunidad, que son principalmente de comunidad (intereses morales, materiales y de seguridad); los fines delegados consisten en la ayuda que el Municipio presta al Estado para la realización de los fines de éste, que tiene alguna trascendencia o repercusión en la comunidad municipal. De dichos fines, los más trascendentales para el municipio son los fines propios, los que no deben ser supeditados por los delegados.

(1) cfr. Cardoso Equiluz, Clicerio. Notas para un ensayo de sociología política. México, D.F., Ed. Polis, 1939, p.39  
Colín, Mario. El municipio libre. Toluca, Edo. de Méx.. 1978, pp.8, 17, 27.  
Fraga, Gabino. Derecho administrativo. México. D.F., Porrúa, 1966, p.481

De ahí que las relaciones entre el Municipio y el Estado deban establecerse sobre la base de un respeto, por parte de éste, de los derechos y de la existencia de aquél. Por lo que el Estado debe reconocerle su autonomía. Por lo tanto, el Estado es visto como comunidad política por excelencia, ocupa la jerarquía superior, y no puede desconocer la existencia natural independiente del Municipio ni invadir su esfera de acción.

El municipio es visto como el resultado de una extensión espontánea de la familia, el Estado aparece como una extensión espontánea y natural del municipio. Y como una sociedad posterior se apoya en la anterior, como el municipio se funda en la familia y el estado se apoya y descansa en el municipio, la sociedad posterior, en su caso, esta obligada a respetar a la anterior, a reconocerle su autonomía en sus actividades específicas, pero sin invadirla.

El municipio es una comunidad natural necesaria y no una construcción puramente legal, estrictamente jurídica. Es una realidad sociológica que el Derecho y el Estado tienen que reconocer y admitir, que en el orden del ser y del tiempo, el Municipio es anterior al Estado.

El municipio esta integrado y compuesto por elementos que son familias ontológicamente anteriores a él, que forzosamente tiene que reconocer y respetar.

Pero como pudiera pensarse que el municipio está pura y exclusivamente integrado por familias, es necesario advertir que las escuelas, universidades, asociaciones o gremios profesionales, los grupos religiosos, las instituciones de beneficencia, de carácter o de alcance circunscrito al municipio, forman parte de él y contribuyen a darle una estructura orgánica como comunidad

Gaona Castrejón, Angel. El municipio mexicano: bases para su reestructuración. México, D.F. Tesis IPN. 1965. pp.36-37  
Labastida Ovando, Joel. El municipio mexicano y su estructura constitucional. México, D.F. Tesis UNAM. 1976, p.1  
Ochoa Campos, Moisés. El municipio y su evolución institucional. México, D.F. BANOBRAS, 1981, p.12

que es, el municipio preexiste y subsiste con respecto a sus miembros.

Sobre el municipio existe una amplia bibliografía. Hemos seleccionado algunas de las definiciones sobre el municipio que podrán ser de interés para la persona que quiera profundizar al respecto. Esta selección la hemos incluido en el apéndice I.

Vázquez, Héctor. El nuevo municipio mexicano. México, D.F. SEP.  
1986, pp.113,175

## 1.1 EL MUNICIPIO MEXICANO

La organización municipal de México fue traída de España con la tradición de la autonomía. Y fue el municipio americano quien también sufrió las vicisitudes de la organización peninsular así como los problemas inherentes a la distancia que los separaba.

En marzo de 1524 tomó posesión de la ciudad de México el primer consejo, compuesto del alcalde mayor, 2 alcaldes comunes y 8 ediles; posteriormente en 1525 se redujo a 2 alcaldes ordinarios y 4 ediles, para volver a reducirse a 7 en 1527 y nuevamente en 1528 por orden de Carlos V, se aumentaron a 12.

Las ciudades capitales de provincia tenían a 1 alcalde mayor o corregidor que representaba al poder central. Las villas y poblados, según las ordenanzas de 1563, tenían 1 alcalde ordinario, 4 regidores y 1 alguacil.

Con esta serie de cambios se formó una política alrededor de los ayuntamientos en lo que por primera vez comenzaron a tomar parte los criollos; instituyéndose que los puestos serían a perpetuidad para 15 personas los cuales nombrarían los alcaides, 5 ediles y 1 síndico, que duraría 2 años en su cargo.

La Nueva España era gobernada por las Audiencias, que eran Tribunales independientes en los virreinos para administrar la justicia y sus apelaciones eran sometidas al Consejo de Indias; por alcaldes mayores que eran funcionarios provinciales dentro de los virreinos y capitanías generales, que nombraban la autoridad central.

Los cabildos, que eran sesiones celebradas por los titulares del Consejo municipal. Había cabildos cerrados: ordinarios, especiales, extraordinarios, públicos, secretos y cabildos abiertos: juntas de gentes, minoritarios.

El Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor y constaba de 2 alcaldes ordinarios y un número variable de regidores. Tenía, además, 1 alférez real, 1 procurador general, 1 alguacil mayor, 1 síndico y otros cargos de dependientes del propio cabildo, como los diputados de pobres, los diputados de propios, el obrero mayor, los diputados de fiestas, los diputados de policía, de alhóndiga y pósito, el contador, el mayordomo de propios y rentas, los fieles ejecutores y el veedor del matadero. Los alcaldes fueron 2 y después de siglo y medio se redujeron a 1. (2)

El regidor era el representante del pueblo, con facultades legislativas, ejecutivas y a veces judiciales. Los Ayuntamientos funcionaron con escasas excepciones, bajo el régimen de cabildo cerrado, esto es, sin audiencias públicas de sus sesiones y en las que sólo participaban sus miembros, y en algunos casos los oficiales reales.

Mientras que en la Península subsistió durante mucho tiempo el cabildo abierto, es decir, con convocación y concurrencia de todos los vecinos del lugar, las Leyes de la Recopilación de Indias sólo se ocuparon de ellos para prohibirlos. Esquivel Obregón (3), asegura que salvo los casos de Vera Cruz y de León al fundarse, no se tiene noticias de que se hayan celebrado otros.

En lo que respecta a la municipalidad indígena, las Leyes de Indias disponían que en los pueblos reducidos se nombrara alcaldes y regidores indios. Los alcaldes ordinarios, en primer instancia tenían jurisdicción ordinaria civil y criminal; fijar precios a los artículos comestibles y bebidas e integrar el cabildo.

(2) Ochoa Campos, Moisés. op. cit. p. 136

(3) Esquivel Obregón, Toribio. Auntes para la historia del derecho en México. México, D.F. Antigua Librería Robredo, 1948, tomo IV, p.420

Con respecto a los Regidores había 2 en las ciudades importantes y 6 en villas y pueblos. Tenía atribuciones de policía de abasto, intervención de obras públicas de la ciudad, visitadores en cárceles, asistencia en actos militares, desempeño interino de la Alcaldía por ausencia o muerte de los Alcaldes mayores.

El alférez real sustituía al Alcalde ordinario, tenía voz y voto en el cabildo y doble salario respecto al de los Regidores. Las facultades de los Procuradores era la asistencia y defensa de las ciudades, villas y poblaciones, en sus negocios ante el Consejo, Audiencias y Tribunales; presenciar el reparto de tierras, solares y aguas. La función de fiel ejecutor era la de policía de abastos de la ciudad. El cargo de Alguacil mayor era nombrado por el Gobernador, Corregidor y Alcaldes mayores o por venta pública. Su función era la de ejecutar autos y mandamientos de gobernadores, alcaldes ordinarios y demás justicias.

Priestley menciona en su libro Municipalidades coloniales españolas (4) que debido a la falta de dinero en la corona española, se estableció la costumbre o práctica de vender los empleos municipales, y, tratándose de los de menos importancia, de entregarlos en arrendamiento. Los Reyes Católicos prohibieron esta práctica y Juana la Loca la restringió a empleos no judiciales, pero Felipe II (5) ordenó que no se proveyeran los regidores por elección o por suerte, y se vendieran los cargos.

Sin embargo, no se eliminó por completo el sistema de elección para el cargo de regidor, encontrándose al lado de los regidores perpetuos, que funcionaban en virtud de compra o de herencia, los regidores electivos.

Todos ellos eran de disfrute común de los vecinos al lado de los comunes estaban los propios, que eran bienes rústicos o

(4) Priestley, Herbert Ingram. Municipalidades coloniales españolas 1875-1944. México, D.F. Porrúa, 1921, p. 12

(5) Esquivel Obregón, Toribio. op. cit. pp. 249-250

urbanos que se arrendaban o se administraban directamente por el Ayuntamiento, y la ganancia obtenida era destinada a los gastos públicos, de tal manera que los habitantes no tuvieran que pagar impuestos o en su defecto, contribuir solo para cubrir el déficit que quedara. El arrendamiento de propios se hacía en remate público al mejor postor y cada año debía rendirse cuenta de ingresos y egresos en el fondo de propios, cuando el producto de éstos no bastaba para cubrir los servicios públicos, se acudía a los arbitrios, que solía consistir en sisas, derramas y contribuciones o bien en concesiones que hacía el rey a algunas municipalidades de lo que a él tocaba en tributos, penas de cámara o alguna otra renta. Solo con autorización especial del rey se podía acudir a los arbitrios.

La institución del pósito que constituía un fondo destinado a la compra de trigo, maíz, cebada y otros granos durante la época del año en que eran más abundantes, para venderlos en tiempo en que pudiera obtener mayor beneficio para el fondo o en caso de necesidad pública, cuando fuese más conveniente para socorrerla; como por ejemplo en la pérdida de cosechas.

Las alhóndigas eran bolsas de cereales, en donde las operaciones se realizaban a la vista de las autoridades, impidiendo la especulación y la intervención del intermediario, a fin de que las mercancías pasaran directamente del productor al consumidor, observándose los precios establecidos y sin que se pudieran guardar indefinidamente sino por un plazo corto, las mercancías. Esta organización municipal, regulada por las ordenanzas de Cortés, las Ordenanzas de Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, las Ordenanzas de Intendentes y las Leyes de Recopilación de Indias, existió hasta la proclamación de la Independencia.

Al establecerse un poblado o ciudad, nacía el Ayuntamiento espontáneamente, señalando solamente una división territorial. Dicha situación frenó el espíritu público de las ciudades mexicanas. Durante la época colonial los ayuntamientos fueron organizaciones humildes, cumpliendo con su cometido <sup>(6)</sup> pero sin tomar directamente la administración ni dirección de los asuntos nacionales.

Nos dice Fco. de la Garza que: "Para el último cuarto del siglo XVI existían cuando menos 200 municipales en las colonias españolas, con categorías de ciudades, pueblos o villas. Cuando la ciudad era de importancia se le concedían honores y distinciones, y el título de Muy Noble y Muy Leal, así como el uso de una divisa heráldica."<sup>(7)</sup>

A fines del siglo XVIII, seis de los regidores de la ciudad de México eran elegidos cada dos años por los regidores perpetuos que actuaban en virtud de compra o herencia.<sup>(8)</sup>

Las ordenanzas de intendentes de Carlos III, en 1786, antecedidas en la Nueva España por la reforma consumada por el Gral. Gálvez, acentuaron la política de centralización, al dejar a los intendentes el control de los principales ramos y al restar facultades a los Ayuntamientos en materia hacendaria, para quedar sujetos a la autoridad de los intendentes. La influencia francesa llegó a la organización política local de la Nueva España, en 1767, cuando Carlos III envió a la colonia al visitador general José Gálvez, con instrucciones de estudiar y reorganizar las condiciones en que se encontraban los municipios, sobre todo en lo concerniente al sistema financiero.

El visitador centralizó la administración de las municipalidades y reglamentó sus contadurías. Para esto, creó recursos

<sup>(6)</sup> Altamira y Crevea, Rafael. et. al. Contribuciones a la historia municipal de América. México, D.F. Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1951, p. 163

<sup>(7)</sup> Garza, Sergio Fco. de. El municipio Historia, Naturaleza y Gobierno. México, D.F. Ed. Jus, 1947, p.28

<sup>(8)</sup> Priestley, Herbert Ingram. op.cit. p.12

administrativos, como el del contador general de la Comisión de Propios, Arbitrio y Bienes de Comunidades de todas las ciudades, villas y lugares del reino de la Nueva España, que tenía atribuciones para señalar reglamentos especiales para la administración de los municipios. Las reformas ordenadas por Gálvez, fueron coleccionadas en la ordenanza promulgada por el virrey en 1771, la cual aumentaba la responsabilidad de los funcionarios municipales. Pero las medidas centralizadoras continuaron.

Ya que en 1786 se expidió la ordenanza de Intendentes, que estableció las intendencias en la Nueva España. Los intendentes reemplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; presidían los cabildos, aprobaban las ordenanzas redactadas por el Ayuntamiento y éstos fueron reducidos a Juntas Municipales integradas por 1 alcalde ordinario, 2 regidores y el procurador; el intendente controlaba además las funciones judiciales.

La Constitución de Cádiz jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, estableció los ayuntamientos integrados por 1 alcalde, varios regidores y 1 síndico, e introdujo en México el sistema de los jefes políticos, que duró todo el siglo XIX y que presidía el gobierno del municipio sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos; a dichos jefes políticos también se les llamó prefectos políticos.

Esta Constitución condenaba enérgicamente el que los puestos de alcaldes, síndicos y regidores siguieran siendo remunerativos y ordenaba que se hicieran por elección directa, en la que el pueblo nombrara electores encargados de elegir las autoridades municipales.

La Constitución de Cádiz ponía una condición para que se formase un municipio y era que debía existir una población no

menor de "mil almas", autorizaba a los municipios para que redactaran y aprobaran sus propias ordenanzas, las cuales tenían que ser ratificadas por las Cortes.

Esta Constitución prácticamente quedó inaplicada, pues la Nueva España era escenario de lucha insurreccional iniciada por Miguel Hidalgo y Costilla.

"Las ideas de independencia se asociaron a las de libertad y fueron municipales -dice Pablo Macedo- Hidalgo veía en el municipio una de las bases naturales del gobierno y al propio tiempo que aparecía esta tendencia en la política insurgente, la Constitución de 1812 y las elecciones que conforme a ella se verificaron en la Nueva España, elevada momentáneamente del rango de colonia al de provincia, determinaron en los Ayuntamientos desusados y efímeros movimientos de vida política."<sup>(9)</sup>

La Constitución de Apatzingán elaborada por el Congreso de Anáhuac, bajo el patrocinio de Morelos en 1814,; "...que no fue ley -dice Tena Ramírez- ni tuvo vigencia, ni vale nada como antecedente de nuestras constituciones posteriores."<sup>(10)</sup>, solo toca de paso el problema municipal al establecer que: "...en los pueblos, villas y ciudades continuaran respectivamente los gobernadores y repúblicas los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca al Congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos."<sup>(11)</sup>

Durante 1824 recayó el Poder Ejecutivo del Distrito Federal en un gobernador designado por el Presidente de la República; el Poder Legislativo por mandato constitucional, lo ejercía el Congreso General sin más límite que las facultades que tiene todo órgano legislativo de un estado federado cualquiera; y el Poder Judicial del Distrito estaba a cargo de la Suprema Corte, órgano también

<sup>(9)</sup> México y su evolución social. Dirigida por D. Justo Sierra parte escrita por el Lic. Pablo Macedo. México, D.F. 1900, tomo I, p.674

<sup>(10)</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano en El municipio Historia. Naturaleza y Gobierno de Garza, Sergio Fco. de. p.34

<sup>(11)</sup> *ibid.*

federal, que era el Tribunal Superior para conocer las causas civiles y criminales en segunda y tercera instancia. Se mantuvieron los ayuntamientos que se encontraban establecidos en la demarcación del Distrito Federal, siendo la ciudad de México uno de ellos.

Cabría mencionar que la Constitución de 1824 no especificó cosa alguna en materia municipal.

De esta manera en la Constitución de 1824 los tres poderes de la Unión eran al mismo tiempo poderes federales y poderes locales del Distrito.

Como se puede observar, en sus orígenes el gobierno del Distrito Federal era eminentemente federal; es decir, los tres órganos de gobierno de la Federación se correspondían con los del Distrito Federal. Consideramos que la razón fundamental para que esto haya sido así fue que se adoptó el esquema de la federación norteamericana y, además, porque la ciudad de México todavía no desarrollaba las características y circunstancias que al paso del tiempo harían necesario la modificación del primer esquema y la adopción paulatina de soluciones que se apartaron de la teoría tradicional para dar respuesta a problemas particulares de esta entidad federativa.

En 1836, con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales, en México se transformó en una República Centralista y se creó el Supremo Poder Conservador, quedó automáticamente anulada la existencia del Distrito Federal, habiendo quedado el territorio de éste, incorporado al denominado Departamento de México; el gobernador del Departamento primero fue nombrado únicamente por el Presidente y después, este nombramiento se hizo a propuesta de la Asamblea Departamental. El Distrito Federal mantuvo en ese periodo su organización municipal.

Al restablecerse la Constitución Federal de 1824, en el año de 1847, por medio del Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo, se reincorpora el Distrito Federal, pero ya no en las mismas condiciones con que se había establecido la Constitución de 1824.

Se señaló que mientras la ciudad de México fuera Distrito Federal, tendría votos en la elección de Presidente y nombraría a 2 senadores.

Es a partir de estas reformas cuando el Distrito Federal empieza a ser comparado con las entidades federativas, toda vez que se benefició de la representación senatorial, abandonando con este aspecto la teoría clásica de que el Estado federal era nombrado por el Presidente de la República, y la ciudad de México seguía manteniendo su organización política municipal, junto con 8 cuarteles mayores o prefecturas (lo que hoy conocemos como delegaciones).

No obstante, en 1853, cuando Santa Anna volvió a asumir el poder y desconoció el acta de 1847 y gobernó al país con un orden jurídico centralista, desapareció, consecuentemente, el Distrito Federal. El gobierno de la ciudad se entregó a un Ayuntamiento compuesto de 1 presidente, 12 regidores y 1 síndico, de acuerdo con la ordenanza provisional del Ayuntamiento de México del 2 de mayo de 1853.

Bajo la efímera dictadura de Santa Anna, por decreto del 16 de febrero de 1854 se estableció que solamente podría haber ayuntamientos en las prefecturas, cantones o distritos y se aumentó el área del Distrito de México de 8 a 11 prefecturas con la incorporación de Tacubaya y Tlalnepantla. En virtud de este decreto, el gobierno del Distrito se entregó a un gobernador

designado por el Presidente de la República, que constituyó al ayuntamiento, con la cual se eliminó el derecho de elección de los habitantes del Distrito, además de que las municipalidades eran gobernadas por intendentes nombrados por el supremo gobierno.

En 1856 se dispuso que el gobernador fuese supervisado, en sus responsabilidades oficiales y comunes, por la Suprema Corte de Justicia.

Del anterior orden de ideas se desprende que en teoría, funcionaron los órganos de gobierno antes descritos, pero, en realidad, únicamente la voluntad de Santa Anna era la que prevalecía. La participación popular era totalmente inconcebible. A la ciudad le fue negado un sistema democrático de gobierno y los derechos de los habitantes frente al gobierno eran prácticamente nulos.

La revolución de Ayutla terminó con el gobierno de Santa Anna y tras un breve periodo, se convocó al Congreso Constituyente de 1857, el que habría de definirse por el sistema federal adoptado en 1824 por nuestro país.

Al debatirse el punto relativo al Distrito Federal en el Constituyente de 1857, en el que habría de definirse el sistema federal adoptado en 1824 por nuestro país, se trae nuevamente a colación el lugar que debería ser la sede de los poderes federales. Se propuso la ciudad de Querétaro y la de Aguascalientes, esta última por considerarla equidistante entre la frontera de Baja California y la de Chiapas, y por la cercanía con la red de comunicaciones que conectaba a los centros mineros con los puertos. Se afirmó que el cambio permitiría también apoyar más sólidamente el desarrollo de la frontera norte.

Asimismo algunos diputados no querían a la ciudad de México como sede del gobierno federal, para evitar que los funcionarios de la Federación se vieran envueltos en una vida disipada, característica de la populosa ciudad.

Esta idea, expuesta por el diputado Moreno, fue refutada en forma irónica por Francisco Zarco, quien señaló que en caso de que la capital fuese Querétaro, los poderes federales tendrían que mudarse nuevamente a los diez años por la corrupción que se avecinaría en dicha ciudad.

Sin embargo, razones nuevamente de orden político, histórico, económico y geográfico obligaron al Constituyente a decidirse por la ciudad de México.

Como aspecto novedoso, la Constitución de 1857 previó la creación del Valle de México, mismo que se formaría con territorio del Distrito Federal, pero tal estado sólo surgiría cuando los supremos poderes federales se trasladasen a otro lugar, dándole facultad al Congreso General para decretar este traslado.

Guillermo Prieto protestó por esta situación porque se condicionaba la existencia del estado del Valle de México, a la salida de los poderes federales, argumentó que los derechos no se condicionaban, en vista de que ello provocaría la constitución de una ciudad disminuida por el hecho de acoger a los poderes generales de la República.

Lo obtenido por la oposición encabezada por Zarco, Ramírez Cendejas y Velasco tuvo sus frutos, pues logró que el Constituyente manifestara en el artículo 72 de la legislación sobre el Distrito Federal que se tendría como base la elección popular de las autoridades políticas, municipales y judiciales y la asignación de rentas para cubrir las necesidades locales.

El artículo 72, fracción VI, de la Constitución de 1857, facultó también al Congreso, originalmente unicameral, para el arreglo interior del Distrito Federal el derecho de elegir popularmente a las autoridades políticas municipales y judiciales.

En 1858, el conservador Félix Zuloaga se proclamó presidente provisional e intentó reimplantar el régimen centralista haciendo varios cambios por decreto; entre ellos el que los estados de la República se denominarían departamentos, pero con una absoluta política de sujeción al gobierno establecido en la capital.

El propio Zuloaga habría de expedir un decreto en 1858 mediante el cual volvía a otorgar a la capital y demás pueblos aledaños, el carácter de Distrito de México, a cargo de un gobernador designado por el gobierno central y nombrándose, además, varias prefecturas.

En 1861, con el triunfo de Juárez, es reinstalado nuevamente el Distrito Federal. En uno de sus primeros actos de gobierno, el Benemérito expidió el decreto del 23 de febrero por el cual se distribuyeron los ramos de la administración pública. Dicho decreto atribuyó a la Secretaría de Estado y al Departamento de Gobierno lo relativo al gobierno del Distrito Federal, en lo político y administrativo.

Aunque el citado decreto no lo estableció, decretos posteriores, como el del 4 de mayo de 1861, dejaba entrever que no obstante la facultad atribuida a la Secretaría, el Distrito Federal continuaría a cargo de un gobernador designado.

De igual manera, se determinó que el ayuntamiento de la capital se integrara por 20 regidores y 2 procuradores. El primer regidor

presidía dicho ayuntamiento y además se dividía al Distrito Federal en cinco secciones:

- " I.- Municipalidad de México.
- II.- Partido de Guadalupe Hidalgo.
- III.- Partido de Xochimilco.
- IV.- Partido de Tlalpan.
- V.- Partido de Tacubaya." (12)

Al frente de cada partido existía 1 prefecto nombrado por el gobernador.

Fue hasta el 5 de mayo de 1862, cuando el gobierno del Distrito Federal ordenó se hiciera la publicación de esta división territorial:

- "1o.- Municipalidad de México.
- 2o.- Partido de Guadalupe Hidalgo formado por las municipalidades de Guadalupe Hidalgo, cabecera de ese partido y Atzacapotzalco.
- 3o.- Partido de Xochimilco que comprendía las municipalidades de Xochimilco, cabecera de ese partido, Tulyehualco, Tlahuac, San Pedro Atocpan, Milpa Alta y Hastahuacan.
- 4o.- Partido de Tlalpan compuesto de los municipios de San Angel, cabecera de partido y Tlalpan, Coyoacán, Ixtapalapa e Ixtacalco.
- 5o.- Partido de Tacubaya al que se asignaban las municipalidades de Tacubaya como cabecera de partido, Tacuba, Santa Fe y Mixcoac.

Cada municipalidad se compondría de los pueblos, barrios, haciendas y ranchos que le pertenecían a la fecha." (13)

El 9 de agosto de ese mismo año, Juárez modificó la división anterior al ordenar que el Partido de Tlalpan se dividiera en dos: el Partido de Tlalpan con cabecera en esa ciudad y el

Partido de San Anggel con cabecera en esa población.

(12) Dublán, Manuel y Lozano, José Ma. Legislación mexicana. México, D.F., Imp. Del Comercio De Dublán y Chávez, 1877, tomo IX, p.264

(13) op. cit. p. 388

El Partido de Tlalpan lo formaban las municipalidades: Tlalpan, Xochimilco, Tulyehualco, Tlahuac, Milpa Alta y San Pedro Atocpan.

El Partido de San Angel quedaba integrado con los municipios de: San Angel, Coyoacán, Hastahuacan e Ixtapalapa.

Con esta distribución territorial, desapareció el partido de Xochimilco al ser distribuidos los municipios que lo integraban entre los partidos de Tlalpan y San Angel.

En 1863, después de que las fuerzas invasoras extranjeras ocuparon la capital del país, nuevamente el Distrito Federal se convirtió en el Distrito de México, adscrito al Departamento del Valle de México y se rigió por un subprefecto nombrado por el prefecto del Departamento con la aprobación imperial. Para estos momentos, Juárez había salido de la capital llevando la representación de los poderes federales por diversas ciudades de la República.

La organización política del Distrito de México durante el segundo Imperio fue dividida en municipalidades, cuyos ayuntamientos eran de elección popular, existiendo en cada uno de éstos 1 alcalde nombrado por el prefecto. El emperador Maximiliano tenía la facultad de nombrar y remover al alcalde de la capital.

Con el triunfo de Juárez en 1867, se consolidó definitivamente la República, y la ciudad de México readquiere también, en forma definitiva, su carácter de Distrito Federal, con los límites territoriales que antes se le habían asignado y bajo las condiciones jurídicas de gobierno expresadas por la Constitución Federal de 1857.

Al triunfo de la República Federal quedaron enterradas las ambiciones de los grupos conservadores y existió una estabilidad jurídica hasta 1898, con excepción de las reformas promovidas en 1874 por Sebastián Lerdo de Tejada para introducir el sistema bicameral e incorporar la Cámara de Senadores a la composición del Congreso de la Unión. Dicho precepto constitucional habría de señalar, expresamente, que el Senado se compondría de 2 senadores por cada estado y 2 senadores por el Distrito Federal, a través de una elección indirecta de primer grado.

Posteriormente con fecha 17 de diciembre de 1899, el Congreso de la Unión aprobó los convenios sobre límites entre el Distrito y los estados de México y Morelos. La circunscripción territorial del Distrito Federal proviene de dichos convenios en los cuales se fijaron sus límites actuales.

En el mismo año, el Congreso de la Unión habría de decretar que el régimen interior del Distrito Federal se dividiría territorialmente en la municipalidad de México y varias prefecturas, derogando por consiguiente el decreto de Juárez de 1867.

El 31 de octubre de 1901, el Congreso de la Unión, a iniciativa presidencial, reformó el artículo 72, fracción VI de la Constitución, para otorgarle facultad al mismo Congreso de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios.

Durante el gobierno de Díaz se agruparon los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, que recibieron los nombres de partidos, distritos, prefecturas, a cargo de los llamados prefectos o jefes políticos, que no eran sino delegados

del gobierno central encargados de hacer cumplir fielmente las instrucciones y órdenes del gobernador.

La Ley de Organización Política y Municipal del 26 de marzo de 1903, dictada por Díaz, en su capítulo I, Límites y División del Distrito Federal, hace una descripción de su territorio y de cada una de las trece municipalidades que enumeran: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacan, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa. Disponía que la Dirección de Catastro trazara en el terreno las líneas que delimitaban esas municipalidades, que construyera a la brevedad posible los monumentos que señalaran esas jurisdicciones y que destruyera las mojonearas que ya no sirvieran para señalar límites municipales. Cada municipalidad tendría por cabecera la población de su nombre.

En cuanto su forma de gobierno se establecía que el Distrito Federal era parte integrante de la Federación, que el Congreso de la Unión debía legislar para el Distrito Federal; y que el Ejecutivo ejercería su gobierno, por conducto del Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, quien lo ejercería por medio de tres funcionarios: Gobernador del Distrito, Presidente del Consejo Superior de Salubridad y Director General de Obras Públicas, a los que podía nombrar y remover libremente.

Cada uno de estos funcionarios, tenía jurisdicción en todo el Distrito Federal y podía actuar sólo en cuanto afectara a su área respectiva o juntos integrando lo que se denominaba Consejo Superior de Gobierno.

El gobierno de la municipalidad de México debía ejercerlo directamente el Gobernador del Distrito, al que estaba

Subordinado el Ayuntamiento capitalino, en cada una de las municipalidades foráneas se ordenaba residiera 1 prefecto al que estaba sujeto el Ayuntamiento respectivo. Los Ayuntamientos conservaron sus funciones políticas y en lo concerniente a la administración municipal tenían voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto.<sup>(14)</sup>

Los prefectos políticos a partir de entonces, habrían de minimizar la función de los ayuntamientos en el Distrito Federal.

Como se puede observar, durante el gobierno de Porfirio Díaz el Distrito Federal sufrió un grave retroceso en su regulación legal y en virtud de reformas constitucionales y ordinarias, sus habitantes fueron despojados de sus derechos políticos como el voto en la elección de sus autoridades y, prácticamente, el gobierno se redujo al mandato de las prefecturas políticas.

Esta gran preocupación por restituir el municipio libre en la ciudad de México, se manifiesta desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano; en 1909; en el Programa del Partido Democrático; en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis en 1910; en el Plan Reyista, en el Plan Político Social de 1911, en Reformas formulado por los zapatistas y en el Plan de Guadalupe y sus adiciones del 12 de diciembre de 1914.<sup>(15)</sup>

Al desencadenarse la revolución de 1910, el estado de Chihuahua fue el primero que suprimió las jefaturas políticas, estableciendo el municipio libre por la Ley de 28 de octubre de 1911.

La revolución iniciada en 1910 abrió un nuevo paréntesis en la vida municipal de la mayor parte de las ciudades de la República.

<sup>(14)</sup> Boletín Oficial del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, México, D.F: 10 de julio de 1903, pp. 33-34

<sup>(15)</sup> Ochoa Campos, Moisés. op. cit. p. 235

Entre los dos postulados fundamentales de la revolución estaban: la solución del programa agrario y la implantación de la libertad municipal. El primer problema, trataba de encauzar hacia la justicia social, a la enorme población campesina del país explotada por un régimen económico semifeudal; el segundo problema, trataba de establecer la democracia en México desde su base, aboliendo las jefaturas políticas de la dictadura porfirista e instaurando el municipio libre.

## 1.2 LAS MUNICIPALIDADES: TEORIA VERSUS PRAXIS

La autonomía política es letra muerta ya que no descansa sobre una segura autonomía hacendaria. A pesar de que la Constitución hable del Municipio Libre, su autonomía no está más que escrita en la misma. Y ello porque aun suponiendo una sincera intención no existen los medios indispensables para garantizar esa autonomía, tanto en su aspecto político como en el económico.

De acuerdo en lo establecido en el artículo 115 constitucional el Municipio es "libre", esa libertad municipal no puede ser interpretada como independencia, sino más bien como denotativa de una autonomía interior en el orden político, administrativo y económico de lo que disfrutaban jurídicamente los Municipios dentro de un marco estructural tanto de la Federación como de la entidad a que pertenezcan.

Puesto que ha quedado establecido en el citado artículo, en su fracción I que: "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado." (16)

Con respecto a la fracción II del artículo 115 constitucional, referente a que: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica, y manejarán su patrimonio conforme a la ley." (17)

(16) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Senado de la República. 1991. p. 113

(17) op. cit. p.114

Esta disposición da a entender que es el Estado quien "invierte" a los municipios de personalidad jurídica. Todo depende de la connotación y la interpretación que se haga de la palabra "invertir". Si con esa expresión se quiere dar a entender que la personalidad jurídica la recibe el Municipio del Estado, de tal modo que bien pudiera no haberla recibido, no estamos de acuerdo. La naturaleza sociológica del municipio es la de una agrupación de familias que se desarrollan mediante un crecimiento enteramente natural. El Estado debe reconocer la existencia de esas unidades sociales y la investidura de esa personalidad jurídica debe limitarse al mero hecho de ese reconocimiento. A lo cual, Jorge Aguirre propone modificar tal precepto, aduciendo: "El Estado reconoce la personalidad jurídica de los municipios cuando las comunidades, poblados y núcleos de población tengan capacidad para administrar y subsistir por sí mismos." (18)

Creemos que el Estado no invierte al Municipio de personalidad jurídica. El Estado reconoce la personalidad jurídica del Municipio. Es este el sentido, pensamos, correcto del uso de este término. Es un reconocimiento de su propia personalidad física e individual.

Se refleja en la Constitución de 1917 una decidida autonomía en las administraciones municipales, al decir que los municipios administrarán libremente su hacienda, sin embargo, la realidad de éstos es que se encuentran sujetos a la voluntad de los gobiernos de las respectivas entidades federativas y a su supervisión, puesto que en los ordenamientos municipales se establece la facultad que es dada a los Ejecutivos de los Estados para nombrar inspectores, con el objeto de vigilar las actividades del gobierno municipal.

La libertad del municipio debería organizarse y garantizarse por

(18) Aguilar Aguilar, Jorge. El municipio libre: su trayectoria e importancia en la vida pública de México. México, D.F., tesis UNAM, 1946, p.77

medio de ingresos propios del Municipio, que en un momento dado le permitieran cumplir con las facultades y atribuciones que le son otorgadas por nuestro ordenamiento fundamental, ya que de esa manera podría realizarse en forma plena la libertad política y económica de nuestros municipios. A este respecto, Carranza dijo, en el mensaje que precedió al proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 que: "El Municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirá cumplir su cometido de una manera bastante aceptable."<sup>(19)</sup>

En este contexto es conveniente señalar que las Leyes Orgánicas Municipales conceden a los Ayuntamientos una serie de facultades y funciones, señalándoles con cierta precisión su competencia, teniendo muy en cuenta la materia que expresamente consigna la Constitución como objetivo de los mismos. Los ayuntamientos funcionan de acuerdo a lo que estipula y establece el artículo 115 constitucional, teniendo en cuenta también que, autoridad es todo órgano del Estado que tiene facultades de decisión y de ejecución o ambas, ya que el Ayuntamiento participa de ese carácter, toda vez que el citado artículo en su fracción I le concede el carácter de autoridad al ordenar que cada municipio será administrado por un ayuntamiento.

Cuando el Ayuntamiento se constituye en Asamblea Municipal o en sesión de cabildo, como órgano de decisión y ejecución tiene las

(19) Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales en El municipio mexicano y su estructura constitucional de Labastida Ovando, Joel. p. 71

facultades y funciones siguientes: formular el bando municipal y las normas de carácter general, así como los reglamentos municipales para el cumplimiento de sus fines; dividir el territorio municipal en delegaciones, subdelegaciones, sectores y manzanas; otorgar con la aprobación de la legislatura y a través del Ejecutivo, la categoría y la denominación política que les corresponde a los centros de población; contratar o concesionar obras y servicios públicos; crear departamentos que sean necesarios para el despacho de los asuntos referentes a la administración municipal; designar a los miembros de las Comisiones de planificación y desarrollo; crear y reglamentar el funcionamiento de las Juntas de vecinos; formular la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos Municipales; administrar su hacienda, y un conjunto más de facultades y funciones que las distintas Leyes Orgánicas Municipales otorgan a los Ayuntamientos.<sup>(20)</sup>

En ninguno de los proyectos presentados ante el Congreso de 1917, sobre la libertad municipal se ofrecieron medios de defensa de la autonomía política, pero sí la hubo de diversos sistemas de resguardo de la autonomía económica, quizá porque estimando a ésta como supuesto de aquélla, al garantizarse la hacendaria se aseguraba automáticamente la política. De suerte que los conflictos económicos o hacendarios entre el Municipio y el Gobierno del Estado se resolverían, bien por intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o por la del Congreso local o por la del Tribunal Superior del Estado.

Por otro lado, observamos que al Municipio en 1917 se le fue restringiendo su autonomía en el manejo de su hacienda.

En la fracción IV del artículo 115 constitucional, se puede observar que el municipio no tiene bienes que le produzcan entradas; el legislador del Estado sólo recibe una recomendación,

<sup>(20)</sup> cfr. Labastida Ovando, Joel. op. cit. pp. 71-72

sin sanción de que las contribuciones que se destinen al municipio serán las suficientes para sus gastos; y, como no existen bases para fijar esa suficiencia ni para delimitar la competencia impositiva municipal, el Estado se encarga de gravar para sí la casi totalidad de las fuentes de ingresos vecinales, otorgando al Ayuntamiento una pequeña participación en algunos de ellos. Por ende se da una paradoja de la existencia rica y poderosa de los Estados y la Federación sostenida por la pobreza de los municipios.

Lo anterior obedece a que la fracción IV consideramos es vaga e imprecisa, ya que no señala fuente alguna propia de ingresos a los municipios y en el término "contribuciones", igualmente vago, se deja al arbitrio de las legislaturas locales el ordenarles tan solo que establezcan recursos suficientes para atender a las necesidades municipales. Tal disposición era improbable de cumplir por las legislaturas locales ya que con todos los recursos estatales resultaría imposible obtener esa suficiencia en términos reales ya que los presupuestos mismos de los Estados federados son reducidos.<sup>(21)</sup>

Desgraciadamente, no sólo la falta de autonomía en la hacienda acabó con la libertad política municipal, sino que junto con ésta, se encuentran otras disposiciones como la ley electoral. Al lado del interés económico, que despertaría el manejo de la hacienda municipal, se encuentra el interés político electoral; le corresponde al municipio desempeñar tres funciones importantes para el ejercicio de esa función cívica y que son las que mayor importancia presentan para hacer efectivo o para defraudar el voto popular; la formación del padrón de votantes, la instalación de las casillas electorales y el recuento de los votos emitidos.

(21) cfr. Minchaca Flores, Federico. El municipio mexicano (Análisis sociojurídico). México, D.F. tesis UNAM, 1969, p.iii

A lo largo de la historia del México posrevolucionario los reclamos por la efectividad del principio del Municipio Libre han sido constantes, sin embargo, sobresale el planteado en los inicios de la década de los ochenta, en la que la demanda social por profundizar en la autonomía del municipio tuvo una intensidad mayor. Miguel de la Madrid Hurtado el entonces presidente de la República Mexicana presentó una iniciativa el 3 de diciembre de 1982,<sup>(22)</sup> al Poder Constituyente Permanente, la cual modificó el 5 de febrero de 1983 el texto del artículo 115 constitucional.

Las nuevas bases constitucionales del federalismo del Municipio Libre, pueden ser resumidas en los siguiente términos: es una reforma política orgánica porque ofrece a los ayuntamientos las garantías de audiencia y de procedimientos para el caso de suspensión o declaratoria de desaparición o de revocación de mandato. Más aún, en este procedimiento, lo mismo que en la designación de consejos municipales, las relaciones entre los ayuntamientos y los poderes de la entidad se dan precisamente con la legislatura.

Por lo demás, es una reforma que faculta explícitamente a los municipios para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general y para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios en materia urbana. Hay una clara asignación de facultades normativas.

Es una reforma jurídica de bases constitutivas porque se deslinda definitivamente la cuestión relacionada con la personalidad y funciones del municipio. Le confía el cuidado de los servicios públicos en términos no restrictivos, que hacen posible el cargo de aquellos nuevos servicios que determinen las legislaturas locales.

(22) 'Iniciativa de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos'. Senado de la República, 1982, p.32

Es una reforma económica porque asigna a los municipios el conjunto de recursos necesarios para conferirle lo que años atrás el diputado Jara llamaba la libertad económica: los impuestos inmobiliarios, las participaciones federales correspondientes, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, etc.

La reforma de 1986 tiene un carácter nacional, al establecer los principios generales irrenunciables para la organización y el funcionamiento de todos los municipios y es una reforma local en el sentido de que se ajusta a las necesidades de cada comunidad, al estipular que, según las condiciones territoriales, sociales y económicas de los municipios, así como de su capacidad administrativa y financiera, les serán asignados nuevos servicios públicos; porque faculta a la Federación y a los estados a convenir la asunción por parte de éstos del servicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario; faculta a los estados a celebrar convenios con los municipios, a efecto de que éstos asuman, en los mismos términos, la prestación de los servicios y la atención de las funciones ya referidas.

Es una reforma política que democratiza la integración de los cabildos porque ordena la introducción del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos municipales, con lo cual confiere una participación nacional a los partidos políticos minoritarios y hace posible la representación en los asuntos locales de todas las corrientes políticas.

Es una reforma laboral en el sentido que establece que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se

regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

Es una reforma gradual y flexible, en la medida en que establece, en un marco de principios generales inviolables, la necesaria flexibilidad para que las leyes que expidan las legislaturas de los estados y los convenios que se concierten entre las autoridades municipales y las autoridades estatales, permitan graduar la progresiva introducción de las reformas.

La modificación de las bases constitutivas, de la amplitud de los servicios públicos prestados y de los recursos económicos; la asignación de instrumentos institucionales precisos y la reforma en la integración de sus órganos de gobierno, hacen que el municipio, unidad fundamental de participación, de gestión y de representación política, modifique estructuralmente su naturaleza.

Es una reforma estructural ya que está modificando la democracia mexicana, al profundizar sus instancias y ampliar las bases de la participación política.

Las nuevas bases constitucionales de la organización municipal, al asignar al municipio facultades precisas en materia de organización interna y en materia de desarrollo urbano, implican la necesidad, ya sea de respetar las formas tradicionales de participación y de representación que conforman el patrimonio institucional de nuestra tradición municipal, o ya sea la de introducir formas de participación en las pequeñas comunidades, en las localidades y en las secciones municipales complementarias y derivadas de las que corresponden a las cabeceras en las que se asienta la sede del ayuntamiento.

Esta reforma no podrá ser cumplida plenamente, así lo creemos, si no es acompañada por una sistemática modificación de las actitudes de gobernantes y gobernados, de la concepción misma de lo que es el municipio y de lo que son sus problemas. De ahí que corresponda una parte fundamental en la realización plena de esta reforma a la contribución que hagan los juristas a la consolidación de un nuevo modelo jurídico de organización municipal, al fortalecimiento de la conciencia ciudadana para la gestión de los asuntos de la comunidad.

La hacienda municipal fue uno de los puntos principales que analizó la Reforma Municipal en 1983.

Volviendo al pasado, los constituyentes de 1917 limitaron al municipio a las contribuciones que señalaban las legislaturas de los estados y que, en todo caso, creían que eran las suficientes para atender las necesidades municipales. Esta disposición contenía tres principios: el municipio tendrá libertad para administrar su hacienda; la hacienda municipal se formará con las contribuciones que establezca la legislatura del estado y dichas contribuciones deberán ser suficientes para hacer frente a las necesidades del municipio. Y como es evidente, tal precepto no fue suficiente para hacer realidad la intención de los constituyentes, por lo que la reforma hecha por el Lic. De la Madrid, tiende a garantizar la referida autonomía que en la redacción original quedó en mero propósito.

En la fracción II actualmente vigente, se indica que: "Los municipios manejarán su patrimonio conforme a la Ley." <sup>(23)</sup> y, en la fracción IV, se especifican las reglas sobre la hacienda: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor." <sup>(24)</sup>

<sup>(23)</sup> Diario Oficial 31 de mayo de 1983.

<sup>(24)</sup> *ibid.*

Ya hemos dicho que el municipio debe considerarse fundamentalmente como un recinto de libertad y una escuela para la ciudadanía, ya que sin éstos requisitos el municipio pierde su esencia y su finalidad. Cuando se haya conquistado el derecho de designar libremente a los Consejos de Ayuntamientos Municipales y cuando sea esa una práctica habitual y permanente en el desarrollo de la vida ciudadana, cuando los electores del país puedan y sepan ejercitar sus derechos en un ambiente de respeto.

Entonces podrá pensarse que estamos maduros para la democracia. La necesidad de dar libertades y estímulo a la función electoral municipal, tiene el carácter de un requisito previo, que será como el cimiento y la base para ulteriores progresos. Es indispensable si se quiere que el municipio goce de una verdadera autonomía, que cuente con los recursos indispensables para atender a sus necesidades y vigorizar la consecución de sus fines.

Para lograr el municipio su autonomía política, expresado en el artículo 115 constitucional, es necesario su pleno reconocimiento ante los poderes subsistiendo mutuamente coordinación entre sus jurisdicciones, derechos y facultades respectivas, al grado tal, que independientemente de su política, socioeconómica, administrativa e interna, deben tener una perfecta unidad al ideario revolucionario, puntualizado en la Constitución. Porque mientras no subsista una permanente coordinación debidamente organizada entre Municipio, Estado y Federación en todos sus aspectos, el grado evolutivo del Municipio llamado autonomía municipal, será un fracaso.

Esperamos que con la Reforma Municipal al artículo 115 constitucional, se establezcan verdaderamente los principios indispensables, de orden político y administrativo, para que los

municipios constituyan por sí solos las divisiones políticas y administrativas de los estados y a quienes viene a prohibir que alteren esta condición, se les conozca personalidad jurídica; amplia capacidad de obrar; se les asegure un gobierno interno democrático; se les garantice autonomía e independencia en el manejo de sus haciendas y se les asigne obligaciones capitales, de carácter general.

### **1.3 EL MUNICIPIO LIBRE EN EL DISCURSO POSREVOLUCIONARIO**

La revolución iniciada en 1910, puso un nuevo paréntesis en la vida municipal de la mayor parte de las ciudades de la República. A medida que se fueron organizando los distintos gobiernos establecidos, la vida en los ayuntamientos tendía a normalizarse, pero siempre tuvieron gran influencia los mandatarios superiores en la condición de estos ayuntamientos.

El pensamiento revolucionario, respecto al municipio, quedó plasmado en el decreto que dictó Venustiano Carranza, mediante el cual fueron suprimidas las Jefaturas Políticas y el Municipio Libre recuperaba su autonomía.<sup>(25)</sup>

Este decreto constituye el antecedente y base fundamental del artículo 115 constitucional, que tiene el mérito de reconocer a los municipios, como la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela que ejercían las prefecturas políticas.

La Constitución de 1917 marcó una nueva época, ya que otorgó al Congreso de la Unión, según el artículo 73, fracción V, la facultad de "legislar en todo lo relativo al Distrito Federal" y fijó las bases de su organización política, dividiendo originariamente su territorio en municipalidades a cargo de Ayuntamiento de elección popular directa.

A la vez dispuso que el Gobierno del Distrito estuviese como

(25) "El Constitucionalista". Veracruz, Ver.: No.3, 26 de Dic. de 1914

los de los territorios, a cargo de un Gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y dependiendo directamente del propio Ejecutivo.<sup>(26)</sup> Esta disposición contenía los primeros vicios que existían bajo las prefecturas políticas.

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

Lo más grave de todo, es que la disposición afectaba a la entidad territorial más poblada, cuyos habitantes quedaron por entonces, con facultades para elegir sus Ayuntamientos, pero no para hacer lo mismo con el mandatario del Distrito. El gobernador general Federico Montes, complementando la Ley del municipio libre dada por Carranza, lanzó la convocatoria el 15 de junio de 1916 para elegir el primer Ayuntamiento Libre en cada una de las cabeceras municipales.<sup>(27)</sup>

El Primer Jefe Venustiano Carranza, en tanto el Congreso de la Unión cumplía con el artículo 73 de la nueva Constitución, hizo uso de las facultades de que estaba investido y cumpliendo con lo dispuesto por el artículo 10 transitorio, expidió una Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que comprendía capítulos tan importantes, como los relativos al Gobierno, a su sistema Fiscal, a la Beneficencia, a la Instrucción Pública Primaria, a la Seguridad Pública, a los Caminos y Obras por ejecutarse, a la Administración de los Municipios y a la que debía impartir la Justicia Común.

El Gobernador contaba entre sus atributos los de promulgar y hacer cumplir las leyes, cuidar de la seguridad pública, atender

<sup>(26)</sup> Excelsior 15 de abril de 1917 p. 1

<sup>(27)</sup> Los nombres de los integrantes del Primer Ayuntamiento Libre de Querétaro aparecen en El municipio libre en la constitución de 1917 de Díaz R. Fernando, p.18

los servicios, vigilar el manejo y administración de la hacienda pública, ejecutar las obras de interés colectivo, formar los padrones, censos y estadísticas, nombrar y remover a los funcionarios y empleados, cuidar que los menores de 15 años recibieran la instrucción primaria y que ésta fuese impartida conforme a la ley y expedir todos los reglamentos necesarios para los servicios públicos del Distrito Federal, para todas estas funciones con la previa aprobación del Presidente de la República.

El Dip. Lic. Moreno comenta la mencionada Ley de Organización, diciendo que: "...en términos latos, dejó a cargo de los Ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas, instrucción y otros, en cuanto a su aspecto puramente local, pero imponía al Gobierno del Distrito, la obligación de supervisar e inspeccionar la prestación de dichos servicios para cerciorarse de que su administración, además de ser satisfactoria, era conforme a las prescripciones de las leyes y reglamentos urgentes en la materia. Cuando tales servicios, por su alcance y extensión abarcaran dos o más municipalidades, obtuvieron un carácter de importancia general para el Distrito, su atención quedaba a cargo del Gobierno de esta Entidad."<sup>(28)</sup>

El hecho es que, los Ayuntamientos, sufrían la tutela de una autoridad no elegida por la propia comunidad y con ello se mutilaba el principio de libertad municipal, que no radica solamente en la libre elección de las autoridades locales, sino además en un régimen general que legítimamente gobierne por tener la misma fuente de soberanía popular y que no invada la esfera específica del municipio.

La mencionada Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales del 13 de abril de 1917, asentaba que el municipio

(28) V. Santoyo, Ramón y M. Moreno, Manuel. Codificación de las disposiciones administrativas vigentes cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal. México, D.F. DDF, 1943, tomo I, p.51

libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal en esto, se ponía a tono con el artículo 115 de la Constitución del 5 de febrero de ese año.

"Los Estados adoptarán como su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado, cada uno por Ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y Gobierno del Estado.

"El Ejecutivo Federal o los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública donde residieran habitualmente o transitoriamente." (29)

A la segunda Comisión de Constitución le pareció que el precepto era poco enérgico y que no garantizaba la obtención de los buenos propósitos que animaban a Carranza con respecto al Municipio; por lo que se propuso al Congreso la aprobación de un nuevo texto.

Rechazado no obstante, el nuevo proyecto y no logrando ponerse de acuerdo en la redacción, los miembros de la Comisión formularon votos particulares, de entre los que destacan el de los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, así como el de los otros diputados Hilario Medina y Heriberto Jara.

Pero ninguno de éstos proyectos satisfizo al Congreso, provocándose nuevos debates que parecían interminables, hasta que constituido ya en sesión permanente, apremiados los diputados por el escaso tiempo que faltaba para su conclusión y probablemente fatigados del tema, acogieron a la ligera un proyecto propuesto por un grupo a través del diputado Ugarte, y la aprobaron en los siguientes términos, que son los que aún conserva: "II.-Los municipios administrarán libremente su

(29) Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Publicado bajo la Dirección de Fernando Romero García: Oficial Mayor de dicho Congreso. Ed. Oficial, 1922, Vol. I, p.504

hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, y que en todo caso, serán las suficientes, para atender a sus necesidades." (30)

El artículo 115 constitucional tal como fue originalmente aprobado por el Congreso Constituyente, ha sufrido, hasta la fecha varias reformas, ninguna de ellas lo ha afectado substancialmente, y sólo la del año de 1933 se ha referido a él, limitándose a extender el principio de la No Reelección a las autoridades municipales, por medio de una adición a la fracción I. "Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por la elección directa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio." (31)

Además, del artículo 115, otros textos constitucionales hacen referencia a la Institución Municipal. Así, el artículo 30, atribuye al municipio una función educativa en cuanto que es parte integrante del Estado, señalando como entidades jerárquicas de éste a la Federación, los Estados y los Municipios; el artículo 50, declara servicios públicos obligatorios los cargos concejiles; el artículo 270, en su fracción VI, que limita la capacidad del Municipio para adquirir y poseer bienes raíces en cuanto sean necesarios para los servicios públicos constituye un corolario de las Leyes de Desamortización; el

(30) op. cit. p.771

(31) Garza, Sergio Fco. de. op. cit., pp.197-198

artículo 310, impone la obligación de contribuir a los gastos públicos del municipio y el artículo 360, declara obligatoria la inscripción en el catastro de la municipalidad, para manifestar la profesión, industria o trabajo de que subsista o las propiedades que se posean; el artículo 730, consagra el régimen municipal en los Territorios Federales, suprimiéndose tal sistema para el Distrito Federal, en virtud de la reforma del citado texto; el 1300, les atribuye participación en penosas actividades persecutorias, totalmente extrañas a su naturaleza.

En ninguno de los proyectos antes citados se ofrecieron medios de defensa de la autonomía política, pero sí diversos sistemas de resguardo de la economía, quizá porque estimando a ésta como supuesto de aquélla, al garantizarse la hacienda se aseguraba automáticamente la política de suerte que los conflictos económicos o hacendarios entre el Municipio y el Gobierno del Estado se resolvería, bien por intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bien por la del Congreso Local o por la del Tribunal Superior del Estado.

Son bienes públicos del dominio municipal: "a) Las vías públicas; b) Transportes que no rebasen el término municipal; c) Lavaderos, abrevaderos, etc; d) Cementerios, rastros, mercados, etc; e) Edificios municipales como: escuelas, bibliotecas, monumentos, etc; f) Los objetos muebles de interés general, etc."<sup>(32)</sup>

Son bienes del municipio los constituidos por el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto, le sirven para realizar sus atribuciones.

Esta capacidad para poseer bienes está basada en lo establecido en el artículo 27 constitucional en su fracción VI, párrafo I que dice: "Los Estados, el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para

(32) Labastida Ovando, Joel. op. cit. p.77

dquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos." (33)

Lo mismo establece el artículo 115 en sus fracciones II y III, que dan capacidad al Municipio para poseer y administrar bienes.

Cabe señalar que el 3 de octubre de 1918 el Primer Jefe Venustiano Carranza promovió ante la Cámara de Senadores una iniciativa en la cual, solicitaba no hubiera Ayuntamiento en la ciudad de México.

El Senado aprobó esta iniciativa con ligeros cambios. La Cámara de Diputados al tener conocimiento de ella, nombró una Comisión para que se encargara de estudiar las finanzas municipales, porque el argumento en que se fundaba, eran los deficientes servicios públicos que proporcionaba el Ayuntamiento de la ciudad por falta de elementos económicos.

Con base en el informe de esa Comisión desechó la iniciativa y continuó gobernando a la ciudad de México el Ayuntamiento.

Es verdad que el artículo 115 constitucional se refiere al Municipio Libre, pero es lamentable que no proporcione los medios necesarios para garantizar la libertad política y económica del mismo municipio. El anhelo del pueblo mexicano es ver restablecido el municipio libre, este deseo se expresó a través de los Constituyentes de Querétaro en 1917, quienes previeron que no podía haber independencia política mientras no se asegurara una independencia económica. Desgraciadamente los constituyentes no sostuvieron, ni fijaron la solución adecuada al problema. (34)

Por once años prevaleció esta situación, hasta que el 28 de agosto a iniciativa del electo presidente general Alvaro Obregón se reformó el artículo 73 constitucional en su fracción VI. Tal reforma dio nuevas bases a la organización política y

(33) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. pp. 35-36

(34) M. C., Rolland. El desastre municipal en la República Mexicana. México, D.F., Librería Cultura, 1921, p.110

administrativa del Distrito Federal, suprimiendo el Municipio Libre en el Distrito Federal y encargando al Gobierno de la entidad al Presidente de la República, quien lo ejercía por conducto del órgano que determine la ley respectiva.

Dicha ley fue la Orgánica que expidió el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928. Reconocía como Jefe nato de la administración pública local del Distrito Federal, al propio Presidente de la República y creaba el órgano de gobierno estipulado en la base I fracción VI, del artículo 73 constitucional, con el nombre de Departamento del Distrito Federal, a través del cual se ejercían las funciones gubernativas.

## II. LA CIUDAD DE MEXICO EN LA DECADA DE LOS VEINTE

Al finalizar la lucha armada, se pudo observar el crecimiento de la ciudad de México, el cual, fue particularmente notable, ascendiendo su población que en 1910 era de 720,753 habitantes a 903,063 según el censo de 1921.

Este aumento de habitantes en la ciudad de México era paulatino, ya que se observa en el censo de 1930 que la población aumento a 1,229,576 y en 1940 llegó a ser de 1,757,442.

Aunado a esto, el país atravesaba una situación crítica, teniendo manifestaciones en todos sus aspectos: económico, político y social.

Ante esta situación, el Gral. Alvaro Obregón rindió la protesta de ley el 10 de diciembre de 1920. Y comprendiendo la urgencia de realizar importantes transformaciones económicas y sociales, las cuales, beneficiaran al pueblo, canalizó su política.

Logró avances en materia agraria; el movimiento obrero fue controlado por el Estado; se reorganizó la situación financiera. En la esfera cultural, Vasconcelos permitió que los artistas ilustraran los postulados revolucionarios, en los muros de los edificios públicos, además, creó el lema de la Universidad "Por mi raza hablará el espíritu". David Alfaro Siqueiros junto con otros artistas, fundó el Sindicato de Pintores, Escultores y Grabadores Revolucionarios de México en 1922. Con respecto a la Educación, se dió un gran paso al crearse la Secretaría de Educación Pública.

En 1923, la ciudad de México adquirió una efervescencia con las futuras elecciones presidenciales.

El Gral. Plutarco Elías Calles fue postulado como candidato por dos partidos: el Partido Laborista y el Partido Nacional Agrarista, por su parte, y el Partido Nacional Cooperativista propuso a Adolfo de la Huerta.

Plutarco Elias Calles tomò posesiòn como presidente en 1924. Su gobierno destacò por continuar con la polittica de reformas econòmicas y poltticas aplicadas por Obregòn, pero se enfrentò a la agudizaciòn de los problemas con la Iglesia; en este periodo el problema se radicalizò en ambas partes. Por lo que en consecuencia, estallò la rebeliòn cristera. En la ciudad de Mèxico predominò un clima de represiòn y persecusiòn contra todo aquèl que apoyaba al clero.<sup>(1)</sup>

## 2.1 ESTRUCTURA POLITICA-LABORAL-ADMINISTRATIVA

### PARTIDOS POLITICOS

Ni Obregòn ni la mayoria de los altos jefes militares deseaban movilizar a los grupos campesinos para un enfrentamiento con los hacendados, pero existia un grupo que apoyaba la aplicaciòn màs o menos radical del articulo 27: "...Empezò a organizar un partido polittico con bases campesinas, que servirian tanto para canalizar las demandas de sus afiliados como para dar una base de poder a sus llderes y al règimen de Obregòn en general."<sup>(2)</sup> Pero debido a la fuerza de los caudillos militares, esta unidad fue inútil.

El partido Nacional Agrarista (PNA), fue el primer organismo polittico nacional que al tèrmino de la lucha civil planteò la necesidad de realizar la reforma agraria. Sus fundadores eran intelectuales revolucionarios ligados al movimiento zapatista.

<sup>(1)</sup> Excelsior 9 de marzo de 1927 p. 1 "Màs de 30 personas aprehendidas ayer acusadas de estar violando la Ley de Cultos".

Excelsior 23 de junio de 1927 p. 1 "Descubrió la policia ayer una imprenta de catòlicos. El taller estaba oculto en los sótanos de la Quinta San Ramón. Finca en manos de unos criados, tanto la casa como los muebles, òtiles y enseres seràn confiscados".

<sup>(2)</sup> Colegio de Mèxico. Historia General de Mèxico. Mèxico, D.F.; Colegio de Mèxico, vol. II, 1981, p. 1206

entre los que se encontraban Antonio Díaz Soto y Gama, Aurelio Manrique y Rafael Ramos Pedraza, a éstos se unieron José Vasconcelos, quien no era zapatista.

El PNA apoyó la aplicación del artículo 27 en la parte redistributiva de la propiedad de la tierra, pero dejó de lado dos cuestiones: cómo organizar el nuevo sistema de propiedad, y la forma para lograr que el artículo fuera puesto en práctica.<sup>(3)</sup>

El PNA apoyó al presidente Obregón a la vez que introducía el problema de la reconstrucción del sistema ejidal, sus líderes obtuvieron una posición destacada en la política. De los miembros del Consejo Nacional del partido, 4 serían posteriormente Gobernadores, otro Ministro y 6 miembros del Congreso. Pero no se logró acelerar la reforma agraria. En la práctica las demandas campesinas fueron manipuladas por el partido.

En 1923 la Confederación Nacional Agraria creada bajo la tutela del PNA, rompe con éste y actúa de manera autónoma. Debido a las diferencias entre los dirigentes de las organizaciones políticas que apoyaban a Obregón, fueron obstáculo para fundirlas en la Confederación Nacional Revolucionaria. El PNA llegó a controlar una fracción de los campesinos, y para 1924 era el partido predominante.

La Confederación Nacional Agraria (CNA) tuvo como dirigentes a Gildardo Magaña, exzapatista, Miguel Mendoza López, Andrés Molina Enríquez y Saturnino Cedillo. Su programa seguía la línea oficial: "La resolución del problema agrario se haría mediante la formación de un sistema de tenencia de la tierra en el que tuvieran cabida tanto los ejidatarios como la pequeña propiedad y

(3) op. cit. p.1207

la hacienda; esta última debería concentrarse sobre todo en el norte y la pequeña propiedad o rancho en el centro." (4)

Paralelamente al desarrollo del PNA y la CNA, surgieron movimientos más independientes y radicales; entre ellos se destacó el Sindicato Revolucionario de Inquilinos, originario de Veracruz, asimismo, en Jalapa surge la Liga de comunidades Agrarias de Veracruz, la cual, estuvo apoyada por Obregón, quien, la usó contra los de la huertistas.

Esta Liga bajo el influjo comunista, estableció lazos con organismos obreros nacionales e internacionales, rebasando su influencia fuera de Veracruz, surgiendo brotes en otros estados, como Michoacán, Puebla, Jalisco, Tamaulipas y Yucatán.

Otro partido que destaca en este periodo es el Partido Comunista Mexicano, creado en 1919 a instancias del Comintern y con base en el antiguo Partido Socialista Mexicano.

Por algún tiempo, el Partido Comunista Norteamericano sirvió de enlace entre el nacional partido en México y los círculos comunistas internacionales. En un principio la dirección del Partido estuvo influenciada por extranjeros, intelectuales y artistas, entre éstos se encuentran Diego Rivera y David Alfaro Siqueiros. El PCM en sus primeros años atrajo a miembros muy radicales de la élite política, como Francisco Mugica y Felipe Carrillo Puerto, pero no por mucho tiempo.

En 1923 el Partido es ligado a De la Huerta, pero cambia su posición pronto y participa en la sofocación de la revuelta de la huertista.

Durante el gobierno de Calles, éste fomentó una división en el seno del grupo dirigente, la cual culminó con la expulsión de Manrique y Soto y Gama, a pesar de que contaban con el apoyo de la mayoría y con la incorporación del PNA al PNR, éste partido

(4) op. cit. p.1209

agrupaba a todas las corrientes de la heterogénea coalición.

La brecha entre el Presidente y el PNA se ahondó aún más cuando, Calles apoyó la reforma constitucional que permitía la reelección de Obregón, y a principios de 1929 se negó a participar en la formación de un partido nacional: el Partido Nacional Revolucionario.<sup>(5)</sup>

Habiendo consolidado cierto poder, los dirigentes de las ligas estatales de Veracruz, San Luis Potosí y campesinos del norte decidieron formar una organización nacional; el 20 de noviembre de 1926 llamada la Liga Nacional Campesina (LNC), la cual agrupaba a las Ligas de 15 estados más el Distrito Federal. Su programa proponía el enfrentamiento activo de las fuerzas del latifundismo y cooperar con las luchas obreras; su meta sería la socialización de la tierra y de los medios de producción en general. La actitud de la LCN no fue un impedimento para la creación del Partido Nacional Revolucionario y se le invitara a colaborar con el nuevo organismo.<sup>(6)</sup>

Los objetivos del PNR eran mantener la unificación de los grupos revolucionarios, lograr el mejoramiento integral de las masas populares mediante la aplicación de los artículos 27 y 123 constitucionales y la ley del 6 de enero de 1915 y propuso soluciones al problema agrario, en relación a los campesinos sin tierra, que era necesario continuar con la creación y restitución de los ejidos; y en lo concerniente a los propietarios privados, desarrollar una política de irrigación y facilitar el crédito.

El papel de la CROM, que había sido importante en el gobierno anterior va perdiendo fuerza; a la cabeza se encontraba Morones, quien no tuvo más remedio que modificar la ley petrolera en favor de las empresas extranjeras.

<sup>(5)</sup> op. cit. p.1208

<sup>(6)</sup> op. cit. p.1210

El rompimiento que se produjo dentro del grupo dominante por la reelección y asesinato de Obregón, precipitó el cambio en las relaciones entre Morones y la CROM con Calles. Para 1929 Calles no mostraba interés por apoyarse en el movimiento obrero ni mantener a su lado a Morones, a quien los obregonistas consideraban enemigo. Así al iniciarse la década de los treinta, el movimiento obrero se encontró en una crisis ya que la organización más fuerte se desintegraba y el gobierno no mostraba intenciones por salvarla, pues deseaba establecer un modo de vida con los restos del antiguo régimen. (7)

Viendo que la CROM iba perdiendo poder, resurgió con más bríos la Confederación General de Trabajadores (CGT), la cual, se benefició por la situación, porque algunos de los sindicatos de la CROM se afiliaron a la CGT.

### **ORGANIZACIONES SINDICALES**

Desde sus orígenes, las organizaciones obreras sólo podían agrupar a una fracción de los miembros potenciales; debido a que las actividades industriales y comerciales se encontraban poco concentradas, dificultando el proceso de sindicalización. Las concentraciones obreras se dieron en parte por la industria minera, la ferrocarrilera, la petrolera, en los servicios públicos, y en determinadas actividades manufactureras, como la industria textil.

Durante la década de los veinte, el movimiento obrero estuvo controlado en gran parte por la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), organismo creado en 1918 con el apoyo de algunos colaboradores de Carranza. Su propósito inicial era constituir una organización nacional que simultáneamente apoyara al gobierno y le exigiera el cumplimiento cabal del artículo 123.

(7) op. cit. p.1216

A pesar de aceptar teóricamente la necesidad de la lucha de clases, la CROM recibió el apoyo del sindicalismo norteamericano y estableció relaciones formales con la American Federation of Labor.

Desde su inicio la CROM en gran medida, se dedicó a combatir a las organizaciones rivales, en su mayoría más radicales y católicas. El gobierno de Obregón así como el de Calles intervino en dichas disputas intergremiales en apoyo de la CROM. Se observó, asimismo, aumentos salariales en los obreros afiliados a la CROM, y ésta logró hacer efectivo el pago de indemnizaciones por despido o por accidentes de trabajo. Los recursos de la CROM procedían de tres partes: de cuotas sindicales, subsidios oficiales y de donaciones hechas por líderes y empresas que deseaban evitar conflictos laborales.

Pese a que la CROM fue una organización muy poderosa, no llegó a controlar completamente el movimiento obrero, por ejemplo el sindicato de los petroleros, no formo parte de ella.

En 1923 y 1924 la Confederación apoyó efectivamente a Obregón contra de De la Huerta.

La rival de la CROM fue la Confederación General de Trabajadores (CGT), fundada en 1920. Esta organización anarcosindicalista se mantuvo independiente y militante, por lo que varias veces fue víctima de la represión oficial. La CGT promovió algunas huelgas importantes y su campo de acción estuvo entre los ferrocarrileros y tranviarios.

El movimiento comunista ofreció un camino diferente del seguido por la CROM y la CGT, pero su influencia fue marginal.

### **ADMINISTRACION PUBLICA**

El gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del Gobernador

que de conformidad con el artículo 73 constitucional, fracción VI era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Entre sus obligaciones estaban promulgar, cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos federales y los propios del Distrito, las órdenes presidenciales, las del poder judicial y las del legislativo.

Estaban a su cuidado la seguridad pública, cárceles, reclusorios, centros hospitalarios y asistenciales, hacienda pública, vigilar la ejecución de las obras públicas, estadísticas, entre otros.

Cuando los servicios públicos por su importancia general como por su alcance y extensión abarcaban dos o más municipalidades, su atención quedaba a cargo directo del gobernador.

Sus atribuciones incluían nombrar y remover los empleados del gobierno, el mando de la policía de la ciudad de su residencia, promover la expedición de Reglamentos que debían ser aprobados antes por el Presidente de la República.

Sus colaboradores inmediatos eran el Secretario General de Gobierno, el Tesorero General, el Director General de la Penitenciaría, el Director de la Beneficencia, el Inspector General de Policía, el Director General de Instrucción Pública y el Director General de Instrucción Militar.

Los Ayuntamientos eran designados por elección popular directa, se renovaban por mitad cada año y disfrutaban de facultades en cuanto a los asuntos de su competencia y en lo relativo a su hacienda.

Tenían la obligación de mantener la seguridad, obras públicas, instrucción, así como, vigilar el cumplimiento de las leyes del trabajo, sobre todo lo relativo a salario mínimo y a las indemnizaciones por accidentes.<sup>(8)</sup>

El Ayuntamiento de la ciudad de México se formó de 25 concejales y los de las demás municipalidades del Distrito Federal de 15 cada uno.

(8) Ayuntamiento Constitucional de México. Memoria del Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de México 1925. México, D.F., p.9

La primera autoridad local era el Presidente Municipal en cada municipio y le correspondía publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, sentencias y demás disposiciones, así como legalizar exhortos, expedir certificados de vecindad, imponer multas y arrestos, así como conservar el orden y la tranquilidad pública. (9)

## DISPOSICIONES MUNICIPALES

El 9 de diciembre de 1924 fue expedido por el entonces Gobernador del Distrito, Ramón Ross, el Reglamento de Elecciones Municipales en el Distrito Federal. (10)

Este reglamento fue el resultado de la solicitud al Ejecutivo por diversos partidos políticos; quienes pedían se reformara el reglamento vigente en el sentido de que se hiciera realidad la emisión del voto público, garantía en su computación, libertades y representación para todos los partidos políticos sin distinción. Se le autorizó al Gobierno del Distrito Federal para que, de acuerdo con los partidos se hicieran las correcciones pertinentes al Reglamento de Elecciones Municipales, vigentes. Así se hizo, pero como las reformas propuestas fueron importantes, se estimo correcto expedir un nuevo Reglamento. El nuevo constaba de siete capítulos.

El primero, referente a las elecciones de los Ayuntamientos en general, menciona el tipo de elección para los integrantes de los ayuntamientos; la duración de su gobierno; así como su conformación.

El capítulo dos, De los electores, cita el derecho de voto de los ciudadanos.

El tercero, De los trabajos preparatorios de la elección. De la formación de padrón, se indica la fecha y lugar, donde el

(9) Ayuntamiento Constitucional de México. Memoria del Ayuntamiento Constitucional de México 1927. México, D.F., 1928, p.15

(10) Secretaría de Gobernación. Recopilación de Leyes, Decretos, Reglamentos y otras disposiciones de interés general. Dictadas por los poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F., Talleres Gráficos de la Nación, 1924, tomo I, p.905

Gobierno citaba a los partidos políticos, con objeto de formar las comisiones empadronadoras, y asignarles su trabajo. Asimismo, citaba los datos que deberían contener los padrones.

El cuarto, De la votación, puntualizaba la forma en cómo se llevaría a cabo la insaculación, cómo sería formada la junta de vigilancia; la función del notario, y la forma de llevarse a cabo la computación.

El quinto, sobre las Disposiciones penales, señalaba que las faltas u omisiones en que incurrieran los miembros del Consejo Electoral Municipal, como las comisiones empadronadoras o de vigilancia, serían consignadas, así como los electores que se abstuvieran de votar serían multados.

En el capítulo sexto, De los partidos políticos, se indicaba, que si algún representante de cualquier partido político deseara intervenir en los actos electorales, deberían mostrar su credencial. Y los partidos políticos que quisieran tomar parte en las elecciones deberían cubrir los requisitos que se mencionaban. El capítulo séptimo, de Previsiones generales, hacía hincapié en algunas disposiciones concernientes a las elecciones.

## **2.2 LA CIUDAD DE MEXICO DE LOS GENERALES: ALVARO OBREGON Y PLUTARCO ELIAS CALLES URBANIZACION**

Al estallido de la lucha armada en 1910, se suspendieron varias de las modificaciones a la ciudad, incluso se interrumpieron algunas de las obras como el Palacio Legislativo y el Teatro Nacional, este último tomaría el nombre de Bellas Artes; estas dos obras fueron concluidas posteriormente, el primero se convirtió después de ciertas alteraciones al proyecto original, en un monumento para conmemorar el movimiento armado iniciado en 1910.

El estilo arquitectónico a juicio de un arquitecto representante del nuevo orden dice que: "...trae consigo un deseo de conocer y volver a lo nuestro, hay una consigna nacionalista en el ambiente, al derrocar al régimen porfirista, se lucha también contra el afrancesamiento que era una de sus características."<sup>(11)</sup>

(11) Fernández, Justino. El arte en México. México, D.F. Imp. Universitaria, 1967, p. 132

En 1925 se creó el Banco de México como único emisor de moneda, y se construyó el Aeropuerto de la ciudad de México.

La zona residencial comprendía colonias que albergaban a los habitantes de mayores recursos, varias de las cuales se habían establecido antes del conflicto armado, pero también había otras más recientes. Entre estas se pueden citar: la Cuauhtemoc, la Juárez, la Roma, la Hipódromo Condesa, la del Valle y la originalmente llamada Chapultepec Heights, después Lomas de Chapultepec al lado del Paseo de la Reforma. También se observó una transformación entre las colonias no menos prósperas, algunas desde el siglo pasado, así como nuevas, se encontraban la Santa María, la Guerrero como la San Rafael, la Industrial y extensiones urbanas hacia Tacubaya, San Pedro de los Pinos, San Angel, Coyoacán y Tlalpan.

En estos años la ciudad de México vio desarrollarse nuevas colonias habitadas por sectores pertenecientes a la clase obrera como la Hidalgo o de los Doctores, Alamos, Postal, Federal, Moctezuma, Buenos Aires y Peralvillo.<sup>(12)</sup>

## **POLITICA INTERNACIONAL RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS**

Las relaciones entre México y Estados Unidos fueron muy tensas durante esta época. Y la primer contradicción surge cuando, Obregón rechaza el Tratado de Amistad y Comercio en 1921.

La parte medular de dicho tratado proponía: "...que los ciudadanos de cada uno de los países residentes en el otro tuviera los mismos derechos que los nacionales, y que se dieran garantías recíprocas contra la nacionalización de sus bienes. Estas se harían sólo por razones de utilidad pública y previa, adecuada, efectiva e inmediata compensación. Yendo a puntos más concretos, se pedían garantías contra la aplicación retroactiva

<sup>(12)</sup> Memorias y encuentros. Ciudad de México y Distrito Federal. 1824-1928. México, D.F., Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, Gobierno del Distrito Federal, 1988, tomo I, pp. 71-72

del decreto de Carranza del 6 de enero de 1915 y de la Constitución de 1917. Obregón reiteró su intención de respetar los derechos adquiridos, pero se negó a aceptar el proyecto, alegando que el poder ejecutivo a su cargo no podía firmar ese tratado porque tocaba temas cuya resolución competía al poder judicial."<sup>(13)</sup>

En julio y agosto de 1921, Obregón comunicó personalmente al presidente Harding, su decisión de no afectar los derechos de propiedad de los norteamericanos en México con base en el artículo 27 constitucional. A esta decisión le siguieron cuatro más en igual sentido. "Estas decisiones del poder judicial reflejaron los deseos del ejecutivo, y si bien no cerraron totalmente el camino a una interpretación radical del artículo 27 constitucional en cuanto al subsuelo, así contribuyeron a legitimar la posición de las empresas extranjeras contra las demandas de los sectores nacionalistas de México. A Washington le complació esta medida, pero no llegó a considerar la equivalente al Tratado."<sup>(14)</sup>

El siguiente paso de Obregón fue reiniciar el pago de la deuda externa. Y debido a la situación precaria del erario, se intentó usar los impuestos a la exportación petrolera; con este objeto se aumentaron los impuestos, pero dicho aumento fue vetado por las empresas y además suspendieron actividades, por lo que el impuesto fue derogado.

Ante esta situación, Obregón se vio precisado a enviar al Secretario de Hacienda, De la Huerta a negociar la reanudación de pagos con el Internacional Committee of Bankers on Mexico, que controlaba en su mayoría bonos de la deuda mexicana. Firmándose tras largas pláticas el 16 de junio de 1922, el convenio conocido De la Huerta-Lamont (Lamont era el presidente del Comité de Banqueros).

En virtud de la negociación, México aceptó su deuda valuada en casi 1452 millones de pesos.<sup>(15)</sup>

<sup>(13)</sup> Colegio de México, vol. II, p. 1220

<sup>(14)</sup> op. cit. p.1221

<sup>(15)</sup> ibid.

Obregón esperaba que De la Huerta negociara un préstamo con el cual se realizarían los primeros pagos, pero no fue así, y los recursos fiscales resultaron insuficientes. Se tuvo que hacer grandes esfuerzos para abonar la deuda.

Y viendo el gobierno de Estados Unidos que a su vez el gobierno de México "no sufría ni se acongojaba", por no tener relaciones diplomáticas con él, por lo que, el 9 de abril de 1923 se acordó que representantes de Estados Unidos y México se reunieran para intercambiar opiniones sobre las cuestiones pendientes.

Las conversaciones se efectuaron en las calles de Bucareli por lo que son conocidas como las Conferencias de Bucareli, no se hicieron públicas, pero se hicieron unas minutas breves con los siguientes acuerdos: "a) los norteamericanos aceptaron que las propiedades agrícolas expropiadas se pagaran con bonos siempre y cuando la superficie afectada no fuese mayor de 1755 hectáreas; de lo contrario, el pago debía ser al contado e inmediato; b) en cuanto a las reclamaciones que se habían acumulado desde 1868, se acordó formar una comisión que las revisara; aquellas originadas durante la Revolución serían tratadas aparte; c) los delegados mexicanos aceptaran que el artículo 27 no podía ser aplicado retroactivamente, pero que la doctrina de los 'actos positivos' se mantendría en pie."<sup>(16)</sup>

Como los acuerdos suscritos en Bucareli no fueron presentados ante los Congresos de sus respectivos países, carecieron de validez internacional.

Posteriormente, a principios de 1925, el gobierno norteamericano afirmaba que la ley reglamentaria, elaborada por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, lesionaba los derechos adquiridos de sus empresas, sobre todo en lo relativo a los derechos petroleros, de acuerdo a este: "...las empresas con derechos anteriores a 1917 debían cambiar sus títulos de propiedad

(16) op. cit. p.1222

absoluta por meras concesiones, las cuales tendrían una duración de cincuenta años." (17)

La tensión aumentó al vencerse a principios de 1927 el plazo de un año estipulado por la nueva ley petrolera para que hiciera el cambio de los antiguos títulos de propiedad por las concesiones. La situación llegó a su clímax cuando el gobierno mexicano ordenó la ocupación militar de algunos campos petroleros a fin de impedir que las empresas que se negaban a cumplir la ley, continuaran sus operaciones.

Ante esta situación se pensó que el gobierno norteamericano iba a emplear la fuerza para hacer respetar los derechos de los extranjeros, afortunadamente, no se llegó a tal extremo, ya que buena parte del Congreso, se negó a secundar tal política. (18) Estos pedían el arbitrio internacional, para dar solución al problema, pero el presidente norteamericano no aceptó el arbitraje. Calles estuvo en la mejor disposición para llegar a un acuerdo y se abstuvo de tomar una acción definitiva en contra de las empresas que no habían cumplido la nueva ley.

Coolidge, más tarde, decidió modificar su política y como primer paso fue reemplazar al embajador James R. Sheffield quien "apoyaba la línea dura" con Dwight Morrow, éste era un famoso financiero y no diplomático de carrera. Las instrucciones que recibió Morrow fueron: evitar la guerra con México sin ceder en sus principios.

Este logró, la modificación de la ley petrolera, la cual, expiró el 8 de noviembre de 1927. Quedando asentada que los derechos adquiridos por los petroleros antes de 1917 fueran reconocidos de manera absoluta, desapareciendo el límite de cincuenta años. (19) Morrow también argumentó sobre la conveniencia económica de

(17) op. cit. p.1224

(18) op. cit. p.1225

(19) op. cit. p.1226

detener la reforma agraria, y nuevamente tuvo éxito, pues Calles ya no mostró tanto interés con la idea de destruir el latifundio.

Asimismo, éste embajador discretamente ofreció sus servicios como mediador, ante el problema con el clero, contribuyendo en cierto modo a poner fin a la rebelión cristera.

Pero de manera irónica, el punto que más les interesaba era la reanudación del pago de la deuda externa, y en la cual, no tuvo éxito, el embajador.

Logrando sólo que el gobierno mexicano aceptara que un grupo de expertos financieros norteamericanos estudiara su situación económica y con base en el estudio recomendara los términos en que podía reanudarse el pago de la deuda. El resultado del estudio aconsejó desviar parte de los recursos que se estaban canalizando a gastos de infraestructura y de tipo social, para cubrir la deuda.

### **2.3 LAS LEGISLATURAS XXXI Y XXXII Y LA CIUDAD DE MEXICO**

Las legislaturas son fundamentales para nuestra investigación, ya que éstas, conforman el cuerpo de leyes emitidos durante la administración de cada gobierno. Mediante este conjunto de leyes, reglamentos, disposiciones, etc., se regula y gobierna el país. En este caso se trataran los acontecimientos relacionados con nuestro tema que se realizaron bajo la legislaturas de los generales Obregón y Calles.

Con respecto a la cuestión municipal, se devolvió al municipio de Ixtacalco su carácter de municipio libre, el cual, había perdido años atrás, se le reconoce su jurisdicción política y los

límites territoriales que tenía antes de 1903 en que fue anexado a la municipalidad de Ixtapalapa.<sup>(20)</sup>

Ya que los vecinos y moradores de este antiguo municipio, a raíz de su anexión al de Ixtapalapa enviaron numerosos discursos e hicieron diversas representaciones, ante el Gobernador del Distrito, al Consejo Superior de Gobierno, al Secretario de Gobernación y al Presidente de la República solicitando reiteradamente que Ixtacalco fuera rehabilitado como municipio.

Asimismo, se erigió el municipio General Anaya, debido a la insistencia de sus habitantes, el cual abarcaba "por el norte, el Río de la Piedad, por el oeste, la Prolongación de la Calzada del Niño Perdido, hasta encontrar el Río de Churubusco; por el sur, el mencionado Río hasta el Canal Nacional, y por el este, dicho canal hasta el punto de unión con el Río de la Piedad"<sup>(21)</sup>

Para la creación de este municipio se tomo territorio que pertenecía al de Mixcoac.

En enero de 1926 se publicó un decreto por el que se creaba en el Distrito Federal un municipio que se denominó de Tlahuac, determinando su extensión y delimitando su territorio. Con mayor propiedad podría decirse que esta municipalidad era rehabilitada, pues tiempo atrás había existido formando parte del distrito de Xochimilco y fue anexado a esta municipalidad al expedirse la ley de Organización Política y Municipal de 1903.<sup>(22)</sup>

La última municipalidad creada en el Distrito Federal tuvo como origen un decreto de 1927, en el cual se ordenó erigir el municipio de la Magdalena segregando parte del de la municipalidad de San Angel, se le fijaron límites y su extensión.<sup>(23)</sup>

<sup>(20)</sup> Diario Oficial 20 de noviembre de 1922, p.8

<sup>(21)</sup> Diario Oficial 19 de enero de 1923, p.9

<sup>(22)</sup> ibid.

<sup>(23)</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 9 de noviembre de 1927, p.9

### III. LA SUPRESION DEL MUNICIPIO LIBRE

El tema en torno de que si debe existir o no la organización municipal en el Distrito Federal ha sido objeto de numerosas discusiones: los que se oponen a su municipalización basan su argumentación en que sería inconveniente la coexistencia de los poderes federales con los municipales.

Si se refirieran a las taxativas que el Ayuntamiento sufriría, se les podría conceder algo de razón, pero refiriéndose la objeción a supuestas limitaciones a la soberanía de los poderes federales, el argumento carece de base, ya que los titulares de éstos gozan de fuero y no están sometidos de inmediato a ninguna acción, por parte de cualquier autoridad, que limite sus facultades de actuación.

Entre tanto por una cosa o por otra, los habitantes del Distrito Federal, la entidad federativa más importante económica y cultural se encuentra desprovistos de derechos políticos directos. Es cierto que a través de sus representantes en la Legislatura Federal, puede despertar algún interés en sus problemas, pero siempre se encuentra en minoría y sus intereses no obtienen la atención por poca que ésta sea, que tienen los asuntos de un Estado dentro de la legislatura local.

El problema municipal de la ciudad de México es más grave aún, sus ordenanzas y leyes emanan del Congreso de la Unión y sus autoridades administrativas y judiciales son nombradas por el Ejecutivo Federal. Los ciudadanos del Distrito Federal no tienen ninguna ingerencia en su gobierno y así se explica que los individuos vean con absoluta indiferencia los cambios de régimen jurídico en el gobierno.

La argumentación en contra de la existencia del régimen

municipal, se basa en la escasa importancia política, económica y demográfica de éstos.

Es cierto que en el Distrito Federal han existido los Ayuntamientos, pero esto es sólo por una concesión del Poder Ejecutivo, o del Legislativo, y en cualquier momento puede ser suprimido, sin tomar en consideración siquiera la opinión de los gobernados.

### **3.1 PROYECTOS DE CAMBIO EN LA ESTRUCTURA POLITICO-ADMINISTRATIVA EN LA CIUDAD DE MEXICO**

#### **ANTECEDENTES DE LA SUPRESION DE 1928**

Es necesario destacar que desde octubre de 1926 fue enviado un Proyecto de Reformas Constitucionales al Senado de la República, por el senador Fernando López, apoyado por un grupo numeroso de compañeros, dicho proyecto tenía por objeto la Supresión del Ayuntamiento de México, ya que se deseaba que quedaría en calidad de Consejo Municipal para lo sucesivo.

En apoyo de la reforma que se pretendía llevar a cabo el artículo 73 constitucional, los autores de la iniciativa exponían toda clase de razones legales y políticas citando ejemplos de otros países, en los que, a pesar de existir el régimen de la libertad municipal, no se observaba en las capitales donde tenían su asiento el Poder Ejecutivo de la Nación. Daban también como razón para pedir que se reformara el artículo, el hecho de que, existiendo en México un gobernador del Distrito Federal nombrado por el Ejecutivo cuya misión era velar por los intereses del mismo distrito y especialmente por los de la capital, no tenía razón de ser el municipio libre, por no estar perfectamente delimitadas las facultades del gobernador y las del presidente municipal, pudiendo ocurrir fricciones que seguramente se reflejarían en perjuicio de la colectividad.<sup>(1)</sup>

(1) Excelsior 16 de octubre de 1928 p. 1

Otro personaje que concibió y redactó un proyecto de reforma a la Constitución, mediante el cual quedaban suprimidos los ayuntamientos en la ciudad de México y municipios adyacentes, como fue el gobernador del Distrito, Gral. Francisco R. Serrano, pero es aquí donde nos surgen algunas cuestiones, ya que, también se menciona que: "un grupo de senadores hizo suyo el proyecto y lo presentó al Senado" (2) el 16 de octubre de 1926, entonces ¿acaso fue un proyecto de Serrano el que presentó el Senador Fernando López? y si fue así ¿por que no lo hizo el general mismo?, si tomamos en cuenta que en su calidad de gobernador del Distrito y como hombre hábil que era y que contaba con apoyo e influencia dentro de la administración callista. Sabemos que el partido laborista se había adueñado del poder municipal y lo iba a defender, pero entonces, ¿Serrano no quiso enfrentárseles? o ¿son dos proyectos diferentes? y estos proyectos o proyecto ¿influirían en el de Obregón?

Por desgracia, estas dudas no pudieron ser resueltas a través de la revisión hemerográfica, ya que no se volvió a mencionar sobre tales proyectos.

### **3.2 PROYECTO DE SUPRESION DEL GRAL. ALVARO OBREGON**

El 19 de abril de 1928, Obregón envió a la Cámara de Diputados dos iniciativas de reformas constitucionales. Una relacionada con la supresión de los ayuntamientos del Distrito Federal. En su encabezado la propuesta mencionaba que los hechos habían mostrado que la organización municipal en el Distrito no había cumplido con los fines que se habían propuesto, debido a los múltiples compromisos de carácter político entre las autoridades, facultades que se excluían a veces y en otras se confundían. (3)

Indicaba también, que a lo largo del siglo, el Congreso General y el Presidente había controlado la administración municipal del Distrito, y esto se podía reflejar en las disposiciones y

(2) *ibid.*

(3) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 19 de abril de 1928, p.10

decretos de 1824, 1857 y 1903. Por lo que, se podía concluir que el poder municipal no había existido, sino sólo en teoría, puesto que las funciones de los ayuntamientos estaban restringidos, ya que las ejercía el poder ejecutivo.

Además decía que como la hacienda pública no era suficiente para cubrir las necesidades de la población del Distrito, entonces era necesario canalizar los recursos en una sola y no como estaba dividida en municipios.

Se menciona como bases para la nueva ley, la creación de un Consejo Hacendario, compuesto de un Tesorero General y de tantos subtesoreros como ayuntamientos habían en esos momentos en el Distrito Federal, que tendría a su cargo la parte fiscal, siendo sus funciones exclusivamente económicas; y la creación de un Consejo Ejecutivo de Administración formado por un Presidente y tantos vocales como ayuntamientos existían, estos tendrían a su cargo la administración de todos los servicios públicos. Ambos consejos no tendrían ninguna función política y comenzarían a funcionar a partir del 10 de enero de 1929.

En la exposición de motivos que es muy amplia se puntualizaba que en la conciencia pública esta desde 1917 a 1928 que el municipio en el Distrito Federal no había alcanzado el fin alto y noble de procurar el adelanto de las poblaciones de su jurisdicción.

La segunda iniciativa correspondía a la Administración de Justicia a la forma para designar a Jueces y Magistrados.<sup>(4)</sup>

Al mes siguiente, el 14 de mayo el Congreso de la Unión inicio su periodo extraordinario de sesiones para el que fue convocado por la Comisión Permanente. En este periodo se discutieron los proyectos del Gral. Obregón que reformarían la Constitución, estableciendo una nueva forma de elegir los jueces y magistrados

(4) Excelsior 24 de abril de 1928 p. 1

y suprimiendo los ayuntamientos en el Distrito Federal, así como el proyecto de Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, que enviara al Presidente de la República Gral. Plutarco Elías Calles.

Antes de ser discutidas las iniciativas de Obregón, éste propuso a la Cámara de Diputados adiciones a los proyectos.<sup>(5)</sup> Las primeras adiciones se referían a la supresión de ayuntamientos en el Distrito Federal, se señalaba que el Gobierno del Distrito estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto de los órganos que determinase la ley respectiva y a suprimir como entidades autónomas los ayuntamientos de los territorios federales, ya que se consideraba ilógico que una entidad política que careciera de soberanía dentro del pacto federal se subdividiera en entidades autónomas en su interior. La adición respecto al Poder Judicial estribaba en la situación en que debían quedar los jueces del Distrito una vez que la reforma entrara en vigor. Proponía el autor de la adición que dichos jueces cesaran a los sesenta días de expedida la reforma constitucional si sus nombramientos no eran ratificados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **3.3 PERIODO EXTRAORDINARIO EN LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

El día 16 de mayo de 1928 dieron inicio las sesiones extraordinarias. Los diputados Topete, Rivera, Castellanos, Encinas, Suárez, Rincón Veraza y Rubio, entre otros pidieron dispensas de todos los trámites, es decir del protocolo que acostumbraban efectuar en sus sesiones, y la Asamblea por unanimidad resolvió favorablemente.

Los integrantes del Partido Laborista quienes se encontraban en contra del proyecto de Obregón eran: Vicente Lombardo Toledano,

<sup>(5)</sup> Excelsior 16 de mayo de 1928 p. 1

Ricardo Treviño y Cortes Herrera; y por otro lado, estaban los que se encontraban a favor de dicho proyecto: Alejandro Cerisola, Alfonso Fco. Ramírez y Aurelio Manrique.

La exposición que presentaron los integrantes del Partido Laborista se puntualizó en la voz del diputado Lombardo Toledano, quien declaró rotundamente que el Bloque Laborista no deseaba, por ningún motivo, hacer de la supresión del municipio libre un debate político. Por lo que era necesario estudiar el asunto desde dos puntos de vista: el problema técnico y el problema político.

Mencionó suscitantamente opiniones de varios autores extranjeros, autoridades en planificación y urbanización, que le aportaron material para concluir que tanto en Europa como en Estados Unidos el problema de la organización de la vida en las grandes ciudades estaba resuelto en el campo de la doctrina en los siguientes aspectos: Era indispensable para resolver los problemas interiores de la ciudad (tráfico, sanidad, belleza, etc.), que ésta funja como núcleo de las poblaciones circunvecinas, y que la influencia que de hecho ejerce sobre ellas se organice y convierta en influencia legal que permita hacer una reorganización de la vida cívica dentro de un campo cuyos límites fijara su propia influencia directa, económica y moral.

Recíprocamente, para que las poblaciones ligadas a las grandes ciudades puedan organizar su vida interior, -decía- era preciso que se unieran legalmente a ellas, formando entre todas un conjunto con recursos propios y personalidad bien definida. En cambio, no hay todavía juicios o teorías de aceptación general en los siguientes puntos: No es posible aconsejar un sistema general de gobierno para las unidades cívicas que abarquen una región, porque el sistema que en algunos países y lugares es útil o eficaz, en otros resulta ineficaz o difícil de aplicarse.

La única regla que a este respecto puede considerarse exacta es la que afirmaba que la región cívica debería obedecer a una unidad geográfica bien definida, y que, por tanto, el sistema de gobierno de la región deba obedecer a su vez, a las características políticas, sociales y económicas de su jurisdicción.

Después de las anteriores consideraciones de carácter general técnico, pasó a considerar los diversos aspectos que el problema presenta especialmente en el Distrito Federal, que es la entidad a la que se contrae la iniciativa de reformas a la Constitución, y mencionó la evolución que ha tenido la ciudad de México en el curso de su historia y los problemas que entraña su desarrollo, tanto en sí misma como en relación con las poblaciones circunvecinas. Consideraba Lombardo Toledano que en el curso de los siglos la ciudad ha incorporado las poblaciones más cercanas convirtiéndolas en barrios suyos, y no se pueden resolver, aisladamente los problemas generales de las poblaciones del Valle de México -dijo- sin pensar en los problemas de la ciudad y sus barrios. Por lo tanto, el gobierno de la región debe proponerse, en suma la resolución de los problemas de: 1.- La ciudad en función de sus barrios (Tacuba y Atzacapotzalco, Tacubaya, Mixcoac y San Angel, la Piedad, General Anaya y Coyoacán, Santa Anita, Ixtacalco y el Peñon y la Villa de Guadalupe). 2.- Los de la ciudad y sus suburbios -que podía llamarse la Gran ciudad de México en función de sus ciudades satélites que giran económica y socialmente alrededor de ella, dentro de la unidad geográfica que constituye el Valle de México (Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan, Cuajimalpa, Texcoco, Chalco y Cuautitlán).<sup>(6)</sup>

El último problema trae aparejados las siguientes: revisar los límites políticos del Distrito Federal, para hacer coincidir la

(6) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Período extraordinario, 16 de mayo de 1928, p.7

región política con la región geográfico-social. Estudiar profundamente las características políticas y sociales de la región, para dar a ésta un gobierno que responda a esas características.

Finalmente, y como postulado fundamental, ver en el problema de la supresión de los ayuntamientos libres del Distrito Federal, un problema más bien técnico que político.

Posteriormente, examinó el problema en su aspecto político, decía, que la base de la organización política y administrativa de los estados era el Municipio libre; es decir, que el Estado de México tiene como base de su organización política y administrativa el municipio. En su concepto vale más como entidad social el municipio que los estados de la Federación mexicana que sólo son poderes por mandato constitucional y no por personalidad verdadera. Consideraba que en México solo había dos poderes sociales: el municipio y el estado mexicano, este con valor social reflejado de su categoría internacional, el municipio con valor social originario.

Decía que el presupuesto de los estados comúnmente no beneficiaba a los municipios, con excepción del servicio de Justicia y de la educación. Los contribuyentes de los municipios no aprovechaban -decía- el dinero que atesoraba el gobierno local. Y si se hablaba del fracaso de la autonomía municipal, era muy a la ligera, porque en el país nunca se había ensayado.

Y condenó abiertamente el propósito de suprimir los ayuntamientos producto de elección popular; era privar al pueblo de una función democrática que le servía de preparación y práctica para elegir a los diputados y al primer magistrado de la República.

Se recalca que el problema de técnica consistía en organizar la vida municipal del Valle de México sin romper con el principio

constitucional de que el municipio seguía siendo la base de la organización política y administrativa del país. Consideró la posibilidad de administrar el municipio del Valle de México, designando su ayuntamiento por medio de la representación proporcional, que también es democrática y dijo que así se mantendría incólume el principio de la organización democrática del país. Ratificó que el ejemplo de suprimir el municipio libre en el Distrito Federal serviría muy pronto por razones elementales de imitación, en otras ciudades de la República Mexicana.

Terminó proponiendo que reorganizado el Valle de México se mantuviera el principio democrático para la integración de su gobierno, en cualquier forma que no fuera la votación directa. Esto podría lograrse con una adición al artículo 115 constitucional, agregándole un párrafo que dijese: "Ni los gobernadores de los Estados, ni las legislaturas locales calificaran las elecciones municipales: la transmisión del gobierno municipal se hara de acuerdo con la prohibición anterior, en los términos que señala la ley relativa. De esta suerte acabaremos con la intromisión anticonstitucional de gobernadores y legislaturas en los intereses del municipio y sentaremos realmente las bases para que empiece a surtir sus efectos, algún día la promesa de la Revolución: el Municipio Libre base de la organización de la familia mexicana." (7)

Por otro lado, la contrapartida en apoyo del proyecto de supresión municipal, manejó los siguientes postulados: Se argumentó acerca de que los municipios del Distrito Federal no concurrían las características que les daba el precepto constitucional: no disponían libremente de sus ingresos; no podían atender los servicios públicos con sus recursos propios.

(7) op. cit. p.8

Se negó que la supresión de los municipios del Distrito Federal fuera el primer paso para echar abajo la institución del Municipio Libre. Se decía que ninguna disposición de ningún gobierno, ni de las Cámaras podría atentar contra esa institución que era la base de la organización cívica. Asimismo, se negó que con esta reforma se tratara de restar elemento a algún grupo político. Ya que si de eso se trataba, el gobierno del Distrito estaba facultado para nombrar Consejos Municipales cuando se presentase algún conflicto en el municipio. Ya que lo que se buscaba era el bien general.

Se recalca que solamente en el Distrito Federal existía un simulacro de municipio que venía creando obstáculos y dificultades al gobierno. Se afirmaba que los ayuntamientos del Distrito Federal no cumplían su misión histórica ni revolucionaria y que no se hacía sino cumplir con un deber al suprimirlos.

Finalmente, se hizo la votación y por mayoría de 185 votos contra 21 fueron aprobados los proyectos de Obregón.

El proyecto aprobado se envió al Senado con una Comisión integrada por los diputados Topete, García de Alba, Ancona y Mayoral Pardo.

La muerte de Obregón en julio de 1928 no fue obstáculo para llevar a cabo el proyecto de Supresión de Municipios.

### **3.4 CONSEJO MUNICIPAL POR AYUNTAMIENTOS**

Tuvo gran importancia el proyecto de ley que reglamentó el funcionamiento de los futuros Consejos que habrían de gobernar en el Distrito Federal al desaparecer de acuerdo con las reformas a la Constitución, el Gobierno del Distrito y los Ayuntamientos de México y las municipalidades el 30 de diciembre de 1928.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Con este proyecto se persiguió como principal finalidad, lograr que el gobierno de la ciudad estuviera en manos de los ciudadanos que representaban las actividades del trabajo.

Esta resolución fue aceptada por las personas que tuvieron a su cargo el estudio y formación del Proyecto de Organización del Distrito y Territorios Federales.

Se propuso que en lugar de los ayuntamientos funcionaran tanto en la capital como en las municipalidades los Consejos Consultivos, al frente de los cuales estarían un encargado que el Ejecutivo Federal que por conducto de la Secretaría de Gobernación se designaría tanto para la capital como para los municipios. La parte más importante de esta reforma administrativa consistió, en que estos tendrían un carácter de cuerpos consejeros nombrados por el Ejecutivo Federal, y estarían formados por personas que tuvieran la representación efectiva de todos los contribuyentes, es decir, del comercio, de la industria, de la banca, propietarios y demás elementos de producción, que eran los causantes y por lo tanto, los más interesados en que se cuidara el dinero de la ciudad.

Para su integración se especificó que se tomaría en cuenta proporcionalmente a todos los contribuyentes y serían las Cámaras de Comercio, Industriales, de Propietarios, etc; las que designarían a sus representantes en el Consejo.

Para la realización de cualquier obra material, mejoras en los servicios públicos de la ciudad, implantación de impuestos o contribuciones, aumento o disminución de los mismos, se tomaría en cuenta la opinión del Consejo por parte de los encargados que los presidían y que por ningún motivo deberían ser contribuyentes sino funcionarios nombrados por el gobierno federal.

El personal de dichos Consejos sería responsable civil y penal, por sus actos u omisiones que causaran perjuicios a los particulares y a la administración pública.

### **3.5 LEY ORGANICA DEL DISTRITO Y DE LOS TERRITORIOS FEDERALES**

El servicio civil como medida de protección para los empleados del gobierno, así como la formación de Consejos consultivos que sirvieran de válvula reguladora a las autoridades que a partir del 1o. de enero de 1929 quedarían al frente del gobierno del Distrito Federal, eran parte principal del contenido en la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales.<sup>(8)</sup>

En su artículo 1o ratificaba al Distrito Federal con los límites y extensiones fijados en los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898.

En su artículo 2o se dividía su territorio en un Departamento Central y Trece Delegaciones, denominación no prevista en el artículo 115 constitucional.

El artículo 3o integraba el Departamento Central con el territorio de los que fueron municipios de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac.

En el artículo 4o se enumeraban las delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacan, San Angel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tlahuac.

Su artículo 5o fijaba la circunscripción del Departamento Central, el que popularmente, lo mismo entonces que ahora se designaba como ciudad de México.

En sus artículos 6o al 18o se fijaba la circunscripción de las delegaciones. En su artículo 19o se facultaba al Ejecutivo de la Unión para solventar al Congreso Federal la narración de los límites, tanto del Departamento Central como de las Delegaciones, cuando por el desarrollo urbano llegaran a confundirse los diversos núcleos urbanos y los servicios públicos se volvieran comunes, o cuando el beneficio de la población impusiera la necesidad de su ampliación y unificación.

Su artículo 20o decía que la Cabecera del Departamento Central

(8) Diario Oficial 31 de dic. de 1928 a 5 de enero de 1929

sería la ciudad de México, de la que pasaban a formar parte en lo sucesivo, la ciudad de Tacubaya y las Villas de Tacuba y Mixcoac, la cabecera de las Delegaciones sería la población de su nombre.<sup>(9)</sup>

En lo político el Presidente de la República era el jefe de la Administración Pública del Distrito Federal quien ejercía esas funciones a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, al que podía nombrar y remover libremente. El Jefe del Departamento que asumió las funciones y ejerció las atribuciones que anteriormente desempeñaban y correspondían al Gobernador del Distrito, los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales a los que había substituido; tenía facultades para decidir y ejecutar y quedaba bajo su cuidado y vigilancia la prestación de todos los servicios públicos en la entidad.

Tenía como colaboradores inmediatos al Secretario General, al Oficial Mayor y a los Directores de las diversas dependencias recién creadas. Como subordinados tenía en cada Delegación a los Subdelegados correspondientes, a cuyo cargo quedaba la prestación y vigilancia de los servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones, cuyos jefes eran los Delegados.

Esta ley tuvo el apoyo de un grupo de miembros de las diferentes municipalidades del Distrito, quienes enviaron un escrito a la Cámara apoyando la reforma propuesta de Obregón; hacían énfasis en que a pesar de sus esfuerzos para llevar la administración municipal con éxito y que estaban convencidos de que el municipio libre era una rémora para la marcha y buen gobierno, por lo que renunciaban a sus derechos como integrantes de los ayuntamientos y se adherían a la medida que se estaba discutiendo.<sup>(10)</sup>

Algunos diputados deseaban ampliar la iniciativa del general, en

<sup>(9)</sup> V. Santoyo, Ramón y M. Moreno, Manuel. op. cit. p.78

<sup>(10)</sup> Excelsior 17 de mayo de 1928 p. 1

el sentido de que se suprimieran igualmente los ayuntamientos en los territorios federales de Baja California y Quintana Roo, donde las comunas no tenían casi elementos propios para subsistir y eran los gobiernos de los distritos, los que se hacían cargo de los servicios públicos, de vigilancia, tráfico, etc; y se consideraba eran: "...los únicos administradores de los fondos locales." Para sostener esta propuesta, los diputados reunieron toda clase de datos estadísticos sobre el funcionamiento de los ayuntamientos. (11)

Y como esta situación se fue propagando en otros territorios, se giró una circular por orden del Presidente en la cual decía que: "Acabar con los Ayuntamientos sería violar la Constitución de la República." (12) Ya que era una preciada conquista revolucionaria, y si se había suprimido los municipios en el Distrito Federal, se debía a razones especiales.

Es decir, se observa el carácter predominante del poder ejecutivo como aparato de decisión, el cual, tiende a una centralización. Por lo tanto, se puede deducir de todo lo anterior que el aspecto político, económico, social y cultural quedan a disposición totalmente del Presidente de la Nación.

### **3.6 LA OPINION PUBLICA ANTE LA SUPRESION DEL MUNICIPIO LIBRE**

La fusión de las autoridades municipales de las poblaciones del Distrito Federal y la del Gobierno del Distrito en una sola de carácter administrativo, es el acontecimiento más trascendental que se vivió en la ciudad de México desde 1926 culminando el 10 de enero de 1929.

Este asunto que fue de gran importancia en la vida política y económica de esta entidad de la República, fue objeto de estudio por parte de varios sectores de la sociedad, quienes conforman la opinión pública, destacan desde luego la participación de los intelectuales en la prensa diaria, los partidos políticos y organizaciones sindicales.

(11) El Universal Gráfico 3 de mayo de 1928 p. 1

(12) Excelsior 6 de octubre de 1928 p. 1

La forma de organización tanto política como administrativa ha sido un problema que desde tiempo atrás ha llamado la atención de la opinión pública y entre los antecedentes más cercanos de la época que nos ocupa podemos encontrar que en 1917 se observa que hay una gran acogida al resurgimiento de la vida municipal, la cual, había sido derogada bajo la gobernatura de Porfirio Díaz en 1903. Los Ayuntamientos estaban facultados según las leyes vigentes en 1917 para dictar disposiciones en asuntos de su competencia y además administrar libremente su hacienda.

Oaxaca adelantándose al Congreso Constituyente, en su anhelo popular de la emancipación del municipio realizó reformas importantes a su Constitución particular, y por decreto del 7 de julio de 1915, se proclamó el principio de la libertad municipal. <sup>(13)</sup>

Debido a la índole exclusivamente económica del periódico El Economista, el tema del municipio libre fue materia obligada, claro está que su opinión se limitaba a tratar la cuestión desde el punto de vista financiero, o sea el de la reorganización u organización, y más específicamente el de la hacienda municipal. A pesar de que conoce la relación indisoluble entre la organización política y las finanzas de un Estado y municipios, que es imposible aislar del todo, lo político de lo económico y recíprocamente. Así opinaba que: "La hacienda pública no se improvisa por que está sujeta a leyes ineludibles y es la fórmula definitiva, matemáticamente del progreso o de la decadencia nacionales." <sup>(14)</sup>

En los subsecuentes artículos dedicados a "La emancipación del Municipio Libre" en dicho periódico, se llevó a cabo un análisis muy completo sobre el erario nacional para que se tuviera una visión lo más aproximadamente posible del volumen y marcha

<sup>(13)</sup> El Economista 11 de julio de 1917 p. 1

<sup>(14)</sup> El Economista 17 de julio de 1917 p. 1

progresiva de las ventas públicas de la Federación de los Estados y de los Municipios de ella, así como de la relación que entre sí han guardado unas y otras.

Este estudio abarca los años de 1896 a 1910, e intenta mostrar que los municipios se pueden sostener a sí mismos. <sup>(15)</sup>

Posteriormente, en 1919, en respuesta a la iniciativa de Carranza, con respecto a no incluir a la ciudad de México bajo el régimen de municipio libre, los regidores enviaron al Presidente de la Cámara de Diputados una iniciativa, argumentando la subsistencia de la autonomía municipal en la ciudad.

Los motivos de la iniciativa del Ejecutivo de la Unión pidiendo la supresión del Ayuntamiento libre en la ciudad de México, se basaban en argumentos: económicos, legales y políticos.

Con respecto al inciso económico, decían que de conservarse el municipio libre en la ciudad, sería necesario crear nuevos impuestos o en su defecto, aumentar los ya establecidos, de manera que estos ingresos fueran empleados para la Administración Municipal, pero de llevarse a efecto, sería en detrimento de los ciudadanos. Ya que aseguraba el Ejecutivo, los contribuyentes federales no estaban obligados a dicha carga, sólo aquellos que exigen el municipio libre y con organización de ayuntamiento electo popularmente.

"Como cuerpo federal, dependiente del Poder Público de la Unión, aún en su funcionamiento y con organización tal que satisfaga sus exigencias prácticas, sería la única forma en que el Municipio de la ciudad de México pudiera pesar legalmente sobre los causantes de la Nación. En consecuencia no es lógico ni sostenible, jurídicamente, la existencia del municipio de México, con la Asamblea producida por el sufragio popular, mientras no este capacitado para vivir por sí mismo, contribuyendo, además, a los gastos comunes." <sup>(16)</sup>

<sup>(15)</sup> El Economista 16 de abril de 1917, p.8; 17 de abril de 1917, p.2 y 30 de abril de 1917, p.2

<sup>(16)</sup> Ayuntamiento Constitucional de México. En defensa del Ayuntamiento. México, D.F. Imp. Francesa, 1919, p.12

Con respecto a las razones jurídicas que se dan, se retoma el artículo 73 constitucional, fracción VI, sobre las condiciones necesarias para la formación de las municipalidades: "Entre las condiciones que han de concurrir en la formación de las Municipalidades, la Constitución (artículo 115) establece que éstas tengan los elementos suficientes para atender a sus necesidades; y de los municipios del Distrito Federal dice que deben subsistir con sus propios recursos." (17)

Apoyándose en esta idea, se dice que en la capital no puede ni debe existir una vida independiente.

A esto responden los defensores del ayuntamiento, aclarando que: "En efecto, la Constitución no establece pariedad entre los Estados y los Municipios para la formación de nuevos Estados, es requisito que tengan elementos suficientes para poder subsistir; mientras que para la Constitución de Municipios, los Estados tienen la obligación de dotarlos de los recursos necesarios para su existencia." (18)

Argumentan que hay confusión entre condición o requisito y obligación, con respecto a que los Estados deben procurar recursos a los Municipios para su subsistencia.

El artículo 115 constitucional previene que: "...los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades." (19)

Este artículo define la organización política y administrativa de los Estados sobre la base del Municipio Libre; este sistema fue el que la Constitución quiso hacer extensivo al Distrito Federal y a la ciudad de México.

(17) op. cit. p.40

(18) ibid.

(19) ibid.

Este argumento es encontrado por los defensores, como un punto a favor, porque queda establecido en el Código: "...la obligación de los Gobiernos de dar recursos a los Ayuntamientos, implícitamente condena todos los actos por los cuales son quitados a éstos sus 'proprios' y sus arbitrios..."<sup>(20)</sup>

Entre los motivos que se dan en contra del Ayuntamiento, se encuentran la conveniencia de salvaguardar los Poderes Supremos que tienen, como residencia, la ciudad de México que, además, es el asiento del cuerpo diplomático.

La contrapartida consideraba que: "Con esa arma que esgrime el Ejecutivo de la inconveniencia que ofrecen dos jurisdicciones coexistentes en un mismo sitio, se acabará no sólo el sistema federal, sino también la clásica división de Poderes y tantas otras instituciones democráticas."<sup>(21)</sup>

Asimismo, reconocen que las invasiones de jurisdicción que hace el Gobierno del Distrito, son causas de la incongruente ley orgánica del 13 de abril de 1917, la cual, dió a los hombres del Ayuntamiento la carga de la Instrucción Pública, sin distinguir las escuelas propiamente municipales de las que no lo son, y le obligó a pagar a la policía; y es la causante de los choques entre el Ayuntamiento de la capital y el Gobierno del Distrito.

La gran preocupación de los regidores era el futuro de los ciudadanos, ya que, de aprobarse la reforma constitucional, las elecciones estarían bajo la vigilancia del Ejecutivo Federal y no tendrían la representación en el gobierno de la municipalidad.

### **Y LAS CONTROVERSIAS CONTINUAN...**

Después de siete años, las opiniones resurgían ante la eminente desaparición de los municipios, teniendo eco por dos años.

<sup>(20)</sup> op. cit. p.41

<sup>(21)</sup> op. cit. p.70

Las opiniones que se desprendieron acerca de la supresión en la ciudad de México fueron diversas.

Por un lado hay quienes abogaban por la subsistencia, y por otro lado, estaban los que consideraban inútil su presencia.

Las opiniones en apoyo a la supresión fueron varias. Algunos consideraban que los municipios eran nidos de políticos, donde había más política y menos administración.

Recordando a Cicerón el decía "poca política y mucha administración", y esto no quiere decir que Cicerón asentara una falacia, pues todo depende del poder a quien se aplique la regla. Los ayuntamientos y los gobiernos locales son autoridades esencialmente administrativas, que mientras menos politiquen y más administren, mejores serán.

Algunos consideraban que el fracaso del municipio radicaba en la centralización administrativa, la ignorancia y los malos manejos de las finanzas.<sup>(22)</sup>

A pesar de que se consideraba al municipio como un logro revolucionario, se creía, que era necesario su fin.<sup>(23)</sup>

Porque la autonomía municipal, tal como se ha entendido en los círculos municipales, sólo había sido utilizada y violada.

Se acusa a los munícipes de desatender los servicios públicos, a los cuales sólo prestaba atención cuando se trataba de rendir cuentas y preparar elecciones. Aunque son grandes limitaciones democráticas, era necesario hacer algo para cubrir las apariencias y justificar la posibilidad de una reelección. Casi desde su inicio, el municipio libre sufrió los males de la politiquería y de la incompetencia.

Se afirmaba que: "...de la unión de municipios no hay ni que

<sup>(22)</sup> El Universal 11 de julio de 1928, p.1

<sup>(23)</sup> El Universal Gráfico 8 de mayo de 1928, p.1

hablar. Si cada municipio es malo, la unión de todos tiene que ser peor." (24)

La opinión del arquitecto Luis Prieto y Souza, es tan tajante cuando dice que: "Al fin y al cabo no perderemos un tesoro tan grande si se nos priva del goce de un espectáculo democrático, que hasta como simulacro, resulta cada vez más inverosímil y aburrido." (25)

En síntesis se podría decir que éstas son las opiniones que más se repiten en cuanto, a favor de la derogación del municipio libre. En ellas se aprecia una gran acogida ante tales medidas, entre estas, destaca la siguiente: "Los señores representantes, si tienen reparos para suprimir el municipio libre, aunque solo se trata del Distrito Federal al menos pueden hacer una reforma; que la libertad municipal sea en todo, menos una hacienda. Y entonces se verá que ya nadie se tomará mucho empeño en gobernar municipalidades, que se acaban los 'cabildazos', que la misma política emigra a climas más propicios y que los dineros municipales serán para mejoras públicas, (escuelas, higiene, seguridad, etc; y para no hacer nuevos ricos...)." (26)

Se esperaba que al quedar suprimido el ayuntamiento, la ciudad de México, tuviera una administración local que resaltara su belleza. Había confianza en el nuevo sistema corporativo.

En cuanto a las opiniones adversas a la supresión, se encuentra la registrada en la memoria del Ayuntamiento: "...Es el Ayuntamiento la representación genuina, fundamental de las instituciones populares, de tal manera indispensable, que existe en todos los pueblos, cualquiera que sea su régimen, así republicano como monárquico, y subsiste aún en sus periodos difíciles, en momentos de prueba y cuando los trastornos, los movimientos bélicos, las etapas demoledoras, las revoluciones,

(24) El Universal 13 de enero de 1928, p.1

(25) *ibid.*

(26) El Universal Gráfico 22 de septiembre de 1926, p.1

agitan a las diversas clases sociales y es que el ayuntamiento constituye la base esencial de la representación popular; de orden administrativo y no político, está apoyado en el inalienable derecho de los congregados en cada pueblo para velar por sus intereses, y no en doctrinas y postulados que pueden ser reformados y aun derogados..."(27)

Los ayuntamientos no sólo en México y el Distrito Federal, sino en casi toda la República perdieron su carácter genuinamente administrativo para tomar deliberadamente un aspecto de autoridad política. Más que prestar su atención a la administración de los intereses de los municipios, los cuerpos edilicios fueron agrupaciones políticas que intervinieron directamente en las elecciones que encabezaban las tendencias de partido y aun se convirtieron en llave de las decisiones electorales.

Casi no hubo institución municipal que no pospusiera su atención a la administración pública por las cuestiones políticas locales. (28)

El licenciado Rafael Zubaran Capmany lamentaba la eminente supresión, expresaba que, en la Conferencia en Filadelfia sobre el Buen Gobierno Municipal, a pesar del sentimiento en general de desesperanza que prevaleció, no se pensó en privar a los municipios de su propia y libre administración, probablemente porque los conferenciantes no eran revolucionarios radicales ni partidarios de dictaduras.

Recordó que se estudiaron las condiciones municipales del país como un precedente para formular un programa municipal.

De ahí nació la Liga Nacional Municipal, la que después de ocho años de estudios, encontró que la mala administración municipal obedecía, no a la autonomía de los municipios sino a la estricta

(27) Ayuntamiento Constitucional de México. Memoria de los trabajos realizados durante el ejercicio de 1926. México, D.F., 1927, p.15

(28) Excelsior 12 de enero de 1928, p.1

sujeción en que los mantenía las legislaturas, y a la defectuosa organización de sus ayuntamientos. No se propuso acabar con la institución, al contrario, se buscó perfeccionarla, y se formuló cinco principios fundamentales de gobierno municipal:

- I. Que cada ciudad tenga el derecho propio de gobierno sin ingerencia de otro mecanismo gubernamental o de partido;
- II. Que la propiedad pública inmueble de la ciudad, con especial referencia a concesiones, sea en tal forma resguardada que se presente sin menoscabo para el uso de todo el pueblo en esta y las futuras generaciones;
- III. Que se remuevan todas las barreras que impidan a la voluntad popular expresarse libre y efectivamente como la voluntad pública;
- IV. Que en lo esencial la administración municipal sea conducida por una clase de servidores públicos que por razón de experiencia y educación especial estén particularmente adecuados para sus funciones oficiales;
- V. Que por medio de la simplificación del mecanismo gubernamental y la completa publicidad de las cuentas, se fije de tal modo la responsabilidad oficial que el pueblo pueda estrechar a sus servidores al cumplimiento de la voluntad pública con la menor incertidumbre y dilación posible." (29)

EL primer Congreso Nacional de Ayuntamientos, celebrado en la ciudad de México en 1919 a iniciativa del Ayuntamiento de la capital, se inspiró en los trabajos de la Liga Nacional Municipal Norteamericana y en sus resultados, para buscar una solución, de acuerdo con nuestro medio y condiciones al propio municipio mexicano, que ya entonces revestía proporciones de problema nacional. Entre otros acuerdos se adoptó el de trabajar por el real establecimiento del municipio libre enunciado en la

(29) El Universal 23 de octubre de 1928, p.1

Constitución de 1917 y por la moderna organización interior de los Ayuntamientos. Era el único camino sensato para llegar a obtener una administración municipal competente y honesta, el de que las propias ciudades lucharan y se hicieran merecedoras a su emancipación.

Un Comité permanente quedó encargado de velar por esos postulados y de convocar periódicamente Congresos para el cambio recíproco de un estudio detallado de la situación.

Pero en el momento decisivo, cuando se habló sobre la supresión, apoyó el ideal por el cual, había surgido.

El licenciado Zubarán consideraba que: "...para regir las municipalidades que lo constituyen el instrumento apropiado es el ayuntamiento democrático y libre; para armonizar las relaciones entre ellas por medio de disposiciones generales están el Congreso y la Secretaría de Gobernación. El Gobierno del Distrito con toda su inútil maquinaria sale sobrando. Sin embargo, se suprimen los Ayuntamientos y se conserva ese jefe político grande que llamamos Gobernador del Distrito. ¿Cómo impedir entonces que los Gobernadores apetezcan también su jefe político en vez de Ayuntamiento libre? ¿Con la Constitución?

"La Constitución sería barrera infranqueable si lo hubiera sido para impedir la supresión de los ayuntamientos del Distrito Federal; si lo fuera para determinar el debido respeto a las instituciones democráticas que consagra su normal funcionamiento. La maquinaria no funciona si no hay quien la ponga en movimiento, exponiéndose a los riesgos de toda iniciación.

La autonomía municipal era una institución nueva nacida del desarrollo progresivo de las ciudades dentro del Estado.

En México su existencia como el de toda libertad, exigió esfuerzos, adaptaciones, constante vigilancia e instinto del

propio gobierno, sobre todo.

Y poco revela este instinto de algunos que ante las primeras dificultades abdica y se deja arrebatarse su autonomía municipal." (30)

El ingeniero Modesto Rolland autor del Desastre municipal (31) hizo algunas aseveraciones como conocedor del desbarajuste municipal y luchador incansable por el orden en la administración municipal, pidió al gobierno que no legislara a la ligera ya que podía ser contraproducente.

L. S. Rowe investigador y estudioso del Estado y cuestiones municipales decía que: "La gran dificultad en el gobierno de la ciudad, en esta relación de la estructura y de los métodos de gestión, está en armonizar su carácter político, exigido por la acción de soberanía o de poder impulsor de la comunidad para la afirmación de su propio derecho, mediante el influjo de una opinión pública y la intervención activa del ciudadano, con la gestión ordenada y técnica de los servicios." (32)

Rowe hablaba de eficacia y democracia, tratando de conciliar, la mutua acción del gobierno de estado, con el gobierno municipal, al cual no desea hacer depender, en manera alguna, de los poderes ejecutivos. Sobre la general desconfianza por la libertad municipal, Rowe expresaba: "Hasta ahora hemos partido del supuesto de que en la organización de los municipios se debe observar el mismo cuidado en la división de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, que cuando se trata de la organización del gobierno nacional y de los Estados. El fracaso de esta organización ha determinado el gradual enfriamiento de la fe popular en la división de los poderes. Otro influjo parecido es el que entrafía la analogía entre los asuntos municipales y los de empresa, del que desconfía el espíritu popular. La doctrina según

(30) El Universal 30 de octubre de 1928, p. 1

(31) El Universal 29 de septiembre de 1928, p. 1

(32) Excelsior 25 de octubre de 1926, p. 5

la cual la administración municipal es primordial y esencialmente un negocio, ha influido profundamente en la actitud del público frente a los asuntos municipales... existe una convicción creciente de que la única acción eficaz, respecto de la labor administrativa, es la resultante de las indicaciones formuladas por la opinión pública." (33)

Rowe concluye por hacer una diferencia entre estas ideas de gobierno. Su tendencia, lejos de desear imponer límites y obediencias a los municipios bajo control del Estado, trata de diferenciar la vida municipal "apartándola de la del Estado y procurando que ella se defina y mueva con política propia. Porque es evidente que nada perturba y corrompe el régimen municipal como la subordinación de su política, a la de los partidos nacionales." (34)

Adolfo Posada en la introducción al libro de Rowe, cree que una de las mayores necesidades de España es la independencia municipal, por la cual lucharon las Cortes de 1907 y 1912, las primeras conservadoras y las segundas liberales.

Para Rowe, el Gran Municipio está destinado a suplir las funciones del Gobierno del Estado, sobre todo en su carácter de socializador. La vida de las ciudades modernas "comprende una serie o sistema de exigencias colectivas que suscitan, una serie o sistema de servicios netamente públicos y sociales. Nada más imperativamente social que la ciudad moderna: geográfica, psicológica, económicamente, la ciudad impone una estrecha independencia, una íntima solidaridad.

Toca a los municipios el papel de desenvolver el espíritu cívico, y ningún poder político tiene tanta fuerza como el municipal para conseguir ese objeto.

"El municipio contemporáneo se separa resueltamente de la

(33) *Ibid.*

(34) *Ibid.*

concepción abstencionista del poder, para convertirse en escuela práctica del más acentuado intervencionismo; la tendencia a socializar los gozos y las comunidades de la vida encuentra en la ciudad un cambio admirable." (35) Tan partidario se mostró Rowe del municipio libre, que su conocimiento llegó a suponer un Estado futuro con carácter netamente municipal. Para evitar los vicios que han predominado a lo largo de la historia del municipio mexicano, Rowe puntualizó que se debía buscar "un personal técnico en lo que fuera preciso, pero sobre bases representativas, bajo el influjo de la opinión, con apoyos esencialmente democráticos, mediante la consagración de instituciones tan políticas como la iniciativa, el referéndum y la deposición del funcionario por obra de cuerpo electoral." (36)

Por último Rowe decía que la tendencia a sojuzgar la acción de los poderes constituita un peligro evidente para la vida cívica, democrática, pues el centralismo unilateral se supone vicios fundamentales en la concepción de la idea y la práctica del gobierno.

### **3.7 POSTURAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y ASOCIACIONES SINDICALES**

Sin lugar a dudas los partidos políticos constituyen una voz importante de la opinión pública junto con los sindicatos y desde luego la prensa. En relación a los cambios que se venían venir en la organización política-administrativa de la ciudad de México, estos se manifestaron de la siguiente manera:

El Partido Liberal Constitucionalista en noviembre de 1922, publicó un manifiesto a la ciudad de México, motivado ante las incesantes voces de la opinión pública, que pedían que fuera suprimido el Ayuntamiento en la capital, por los malos manejos y solicitaban que fuera remplazado por un Consejo nombrado por el Presidente de la República. (37)

(35) *ibid.*

(36) *ibid.*

(37) Partido Liberal Constitucionalista. Manifiesto a la ciudad de México. México, D.F., 1922, pp.23-24

Se creía que con la representación por gremios se suprimirían los chantajes en las elecciones, puesto que cada gremio nombraría los representantes que le concedía la ley y no había fraude ni falsificación posible; al designar a sus representantes cada gremio, se obtendría una responsabilidad efectiva que podría ser exigida en cualquier momento, cosa que se creía imposible realizar en esa época, pues se decía, que una vez que los municipales se hacían cargo de su puesto no se hacían responsables ante nadie, de los manejos que llevaban a cabo en su administración.

En el proyecto se especificaba que estos municipales así designados serían pagados por sus propios gremios y sus únicas funciones serían las de vigilancia e inspección con las facultades que les concedía la ley.

Serían removidos a voluntad de los gremios que representaran. El gobierno por comisión consistiría en la encomienda gubernamental de conformar a una comisión de expertos o especialistas en alguno de los ramos de la ciencia en la administración de ciudades.

Los contratos o nombramientos serían hechos por el Consejo Municipal, previo referéndum, y una vez hechos, sólo podrían ser revocados por sentencia judicial o conforme a las disposiciones de la ley de servicio civil, según se especificara en los contratos.

Se esperaba que el problema de la administración municipal se resolviera lo mejor posible y por hombres que tuvieran amplios conocimientos en su haber.

Posteriormente en 1927 se corrió el rumor de que el senador Fernando López apoyado por sus compañeros presentó al Senado una iniciativa para suprimir el Ayuntamiento en la ciudad de México.<sup>(38)</sup>

<sup>(38)</sup> El Universal Gráfico 15 de octubre de 1926, p.2

Un grupo de ciudadanos entre los que se encontraban diputados constituyentes, funcionarios públicos y diputados antirreeleccionistas, presentaron al Presidente de la República un proyecto que tendía a que el municipio libre en la ciudad de México, no fuera suprimido en definitiva, sino que fuera administrado por Consejos municipales que el Ejecutivo Federal designara por un período de 10 años. Pasado este término, se volvería a recobrar su autonomía y quedaría en las mismas condiciones en que se encontraba en esos momentos; con libertad absoluta para administrar su hacienda.

Uno de los autores del proyecto manifestó que el objetivo de dicha iniciativa, era salvaguardar el principio de municipio libre, pues suprimiendo el Ayuntamiento de México, no sólo era probable, sino casi seguro, que tal ejemplo cundiría y como consecuencia, sería tomada una medida semejante en otros Estados. Por eso se proponía que de suprimir el municipio fuera sólo por 10 años. (39)

En octubre de 1926, la Alianza de Ayuntamientos del Distrito Federal convocó a un IV Congreso de Ayuntamientos, siendo su objetivo evitar la supresión del Ayuntamiento Libre. (40) El día 26 del mismo mes la Comisión Permanente del Congreso de Ayuntamientos giró a todos los Ayuntamientos de la República una circular, solicitando de todos y cada uno de ellos, sugerencias encaminadas a obtener:

- a) Que los Ayuntamientos dimanen del voto popular, expresado libremente y respetado con inviolabilidad.
- b) Que se respete y sea efectiva la libertad municipal.
- c) Que se la depure de las irregularidades que han levantado clamores contra ella.
- d) Que se forme un cuerpo de peritos municipales, es decir, de personas instruidas y moralizadas para la dirección acertada de los asuntos que competen a los ayuntamientos.

(39) El Universal 8 de enero de 1927, pp. 1 y 7

(40) El Universal Gráfico 19 de octubre de 1926, p.2

e) Todo lo que se considere útil o necesario para la libertad municipal y el buen funcionamiento de los consejos.”<sup>(41)</sup>

Los resultados de dicha encuesta no se dieron a conocer, o al menos, no se mencionaron en los periódicos, y no fue sino hasta 1927, que se volvió a hablar sobre la Unión de Ayuntamientos del Distrito Federal, sus integrantes declararon que iban a defender con toda energía la autonomía de todos sus componentes, y para demostrarlo, comentaron que estaban realizando las gestiones pertinentes para entrevistarse con el Presidente de la Nación, para pedirle la derogación del decreto.<sup>(42)</sup>

Un año después, el señor J. José Vidales presidente de la Liga de Ayuntamientos del Distrito Federal y a la vez alcalde de Guadalupe, emitió su opinión relacionada con el proyecto presentado por el general Obregón a las Cámaras para suprimir el municipio libre en la ciudad.

Consideraba que era acertado el proyecto de supresión, ya que era público y notorio el despilfarro y la apatía que en los mismos se venía observando.<sup>(43)</sup>

El diputado Ricardo Topete quien era miembro de la Liga y fue el que inició la formación de la misma, se basó en la declaración anterior para apoyar la supresión, ya que consideraba a los ayuntamientos como albergues de hervideros políticos y de gente que sólo deseaba saciar ambiciones personales.

La satisfacción que les daba a los integrantes de la Liga de Ayuntamientos al desaparecer la autonomía de los mismos, era la de haber cumplido con el programa de moralidad fuertemente marcado por el Presidente Calles.

Consideraban que los errores de su momento, indicaban que era necesario en el régimen administrativo un cambio y ese cambio lo

<sup>(41)</sup> El Universal Gráfico 27 de octubre de 1926, p.5

<sup>(42)</sup> Excelsior 30 de octubre de 1927, p.1

<sup>(43)</sup> El Universal 29 de abril de 1928, p.1

señalaba Obregón con su proyecto.

El señor Elías F. Hurtado diputado del sexto distrito de la ciudad de México, puntualizaba, que si se quería moralizar a los ayuntamientos, no sólo el de la capital, sino los de todo el país, la Contaduría Mayor de Hacienda, oficina creada y dirigida por el poder legislativo, nombrara inspectores especiales que vigilaran la actuación de los ayuntamientos, no en la parte política sino solamente en el manejo de los fondos, misión que tenían derecho de desarrollar los representantes del pueblo, pero que no se suprimiera el municipio de la ciudad, porque creía también que sería el primer paso para la desaparición de los ayuntamientos en el país.<sup>(44)</sup>

Por otro lado, varios diputados aliancistas mostraron descontento por la reforma y fue el licenciado Gonzalo Bautista, quien se extendió ampliamente sobre el punto, asegurando que si los ayuntamientos libres en México habían sido un fracaso, no debería atribuirse el resultado únicamente al precepto constitucional que establece su existencia, sino a los procedimientos seguidos en la administración de los fondos públicos, en ciertos años de 1917 a su época.

Consideraba que si se quería moralizar la administración de los fondos públicos, que se dictara una ley de responsabilidades de funcionarios municipales, estableciendo un largo periodo para la prescripción de la acción penal, a fin de que sobre todos los malos gobernantes municipales pesara siempre la sanción popular; las más severas penas podrían establecerse para los que se aprovecharan de los fondos municipales.<sup>(45)</sup>

Otro personaje que no estaba de acuerdo con la supresión era el señor Eduardo Moneda secretario general del Partido Laborista, quien dijo, que el Comité Directivo de su partido había girado

<sup>(44)</sup> El Universal Gráfico 28 de diciembre de 1926, p.15

<sup>(45)</sup> ibid.

instrucciones al Bloque Laborista de la Cámara de Diputados, para que se opusieran determinantemente al proyecto, cumpliendo así con las normas revolucionarias de su programa.

Cabe señalar, que la organización municipal estaba en manos de varios integrantes laboristas, por lo que se iban a oponer enérgicamente a dicha iniciativa.<sup>(46)</sup>

En la oposición al proyecto también militaron los antirreeleccionistas, este bloque estaba integrado por diputados gomistas, serranistas y antirreeleccionistas.

Un grupo pequeño de diputados presentó una iniciativa para que la Cámara la enviara a la Secretaría de Gobernación con dos objetivos: 10 para que ordenara a los Consejos Municipales del Distrito Federal, y éstos a su vez enviaran a la Asamblea Legislativa sus proyectos de presupuestos, a fin de que ésta los estudiara y aprobara en su caso, y 20 para que la misma Secretaría de Estado admitiera la colaboración de tres diputados en el proyecto que estaba formulando sobre la nueva organización municipal.

Dichos diputados afirmaban que el proyecto era exclusivo de Obregón y las Cámaras sólo obedecieron.<sup>(47)</sup> Por supuesto que no faltaron grupos que pensaron de distinta manera y que apoyaron las nuevas reformas constitucionales.

Se decía que los representantes antirreeleccionistas se opondrían y no porque no estuvieran convencidos de la necesidad de la supresión sino por disciplina de partido. Ya que en la Convención antirreeleccionista se acordó respetar incólume la libertad municipal, y, por lo tanto los diputados de esa afiliación se verían obligados a defender uno de los

<sup>(46)</sup> Excelsior 17 de septiembre de 1927, p.1

<sup>(47)</sup> Excelsior 2 de noviembre de 1928, p.18

postulados de su programa. (48)

La mayoría de los Presidentes municipales estaban de acuerdo con la reforma, y algunos expresaron su sentir.

El señor Juan B. Fonseca, presidente municipal de Tacubaya dijo conocer de manera profunda la pugna existente entre administración y política, que venía ya de tiempo, entre el Gobierno del Distrito y el Ayuntamiento de México, por haber estado ya al frente de la comuna metropolitana. Decía que debía desaparecer el Gobierno del Distrito, porque su creación y funcionamiento era anticonstitucional y lesionaba una de las más grandes y nobles conquistas de la Revolución: el Municipio Libre, que por ningún motivo debería desaparecer. (49)

El presidente municipal de Cuajimalpa, señor Procopio Alcalá fue de la misma opinión, pero agregó, que una mala administración municipal no justificaba la desaparición del sistema administrativo actual que costó a la nación tanta sangre. y ruina. (50)

El alcalde de la Villa de Guadalupe, J. Jesús Vidales afirmó que el municipio libre había sido siempre un fracaso en el Distrito Federal, porque las autoridades electas no habían sabido cumplir con su deber, constituyéndose en pesada carga para sus electores. (51)

El señor Francisco N. Herrera, alcalde de Mixcoac dijo que teniendo en cuenta la idiosincrasia del pueblo y su nivel intelectual, el municipio libre constituyó un serio fracaso por virtud de que sin contar con la suficiente ilustración, necesariamente sobrevendrían problemas y dificultades, y surgirían ambiciones en menoscabo de toda buena administración. (52)

(48) El Universal 18 de septiembre de 1927, p.11

(49) El Universal 31 de marzo de 1928, p.11

(50) op. cit., p.15

(51) op. cit., p.16

(52) op. cit., p.17

Como se pudo observar a lo largo del presente capítulo, la supresión del municipio libre en la ciudad de México, fue un acontecimiento trascendental, el cual, tiene más bien un trasfondo político.

Y esto se puede visualizar con la actuación de Obregón, quien nos muestra el poder que tenía y del que hizo uso, al enviar a las Cámaras dos proyectos de ley, facultad que correspondía al Poder Ejecutivo y a los legisladores.

Como se dijo anteriormente, una de las iniciativas enviadas a las Cámaras, era concerniente a la supresión, la cual tenía antecedentes desde 1926, pero los obregonistas en esa ocasión negociaron con los laboristas, que ellos olvidaban lo relativo a la supresión a cambio de tener el control de la comisión permanente, negociación que fue aceptada por laboristas, ya que recordemos, que ellos tenían a su cargo la mayoría de los ayuntamientos de la ciudad.

Y en 1928, con la iniciativa de Obregón, se agudizaron las tensiones entre laboristas y obregonistas, y que podemos observar en las sesiones extraordinarias en mayo de 1928.

#### **IV. IMPLEMENTACION DEL CAMBIO DE MUNICIPIOS A DEPARTAMENTO**

##### **ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y POLITICA**

La Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, de 31 de diciembre de 1928, dividió al Distrito Federal en un Departamento Central y 13 Delegaciones, para lo cual se dispuso un cambio y ajuste de los antiguos municipios del Distrito en la siguiente forma:

Departamento Central, formado con los siguientes territorios:

Municipios de México, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac y parte de los de Ixtapalapa, Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco.

Trece Delegaciones:

Antiguas municipalidades de: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacan, San Angel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Kochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

La cabecera del Departamento Central fue la ciudad de México, que a la vez tuvo el carácter de cabecera del Distrito Federal y de la capital de la República. Asimismo, desaparecieron a partir del 31 de diciembre de 1928, la ciudad de Tacubaya y las villas de Tacuba y Mixcoac, para refundirse formando parte de la ciudad de México.

Las cabeceras de las Delegaciones, como hoy se denomina a las municipalidades, son las poblaciones de su mismo nombre, con excepción de General Anaya, que tenía como cabecera a la colonia Portales.

El Gobierno del Distrito Federal estuvo (y esta) a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por medio de un organismo administrativo y político denominado Departamento del Distrito Federal.

Además, existieron como auxiliares de la administración unos organismos denominados Consejos Consultivos, quienes se encargaban de estudiar los problemas de vital importancia para la comunidad, haciendo propuestas para el buen gobierno y distribución de los fondos públicos; correspondiendo uno para el Departamento Central y uno para cada una de las Delegaciones del Distrito Federal.<sup>(1)</sup>

Las funciones encomendadas al Departamento del Distrito Federal se desempeñaron por un Jefe del Departamento, para todo el Distrito, quien a su vez era jefe nato del Departamento Central; y por los delegados, para las poblaciones foráneas.<sup>(2)</sup>

El Departamento del Distrito Federal tenía a su cargo todos los asuntos que hasta el 31 de diciembre de 1928 correspondieron al Gobierno del Distrito y a los Ayuntamientos.

Para el desempeño de las funciones políticas y administrativas encomendadas al Departamento del Distrito Federal conto este organismo con las siguientes dependencias:

**DIRECCION DE OBRAS PUBLICAS** Servicios de agua, pavimento, limpia, jardines, alumbrado y toda clase de obras materiales.

**OFICINA DE HACIENDA** Legislación fiscal, Relaciones con la Tesorería General, Bienes Propios, Presupuestos, Contabilidad y Glosa, etc.

<sup>(1)</sup> V. Santoyo, Ramón y M. Moreno, Manuel. op. cit. p.78

<sup>(2)</sup> op. cit. p.79

**OFICINA DE GOBERNACION**

Tribunal de menores, Establecimientos penales y correccionales, Juzgados del Registro Civil, Panteones, Espectáculos Públicos, etc.

**OFICINA DE ACCION CIVICA, DE REFORMA, RECREATIVAS Y SOCIAL**

Centros Culturales, Escuelas, Festividades Cívicas, Acción Social, etc.

**JEFATURA DE POLICIA Y SEGURIDAD**

Gendarmería de a pie, Cuerpo auxiliar de Policía, Cuerpo de Bomberos, Oficina de Investigaciones, Escuela de Policía y Comisaría.

**TESORERIA GENERAL**

Cobro de Impuestos y pago de toda clase de servicios, Planificación del Distrito, Deslinde de la propiedad pública y privada, Avalúo de toda clase de propiedades.

**OFICINA CONSULTIVA**

Amparos, Remates y todo género de asuntos contenciosos y de consulta legal.

**OFICINA DE TRAFICO**

Tránsito de toda clase de vehículos en el Distrito Federal y su registro.

<b>OFICINA ADMINISTRATIVA</b>	Proveeduría General, Talleres, Almacenes, Garages, Ordenes de pago, etc.
<b>OFICINA CENTRAL DE CORRESPONDENCIA</b>	Correspondencia de entrada y salida para todas las dependencias del Departamento del Distrito Federal.
<b>OFICINA CENTRAL DE ARCHIVOS</b>	Archivos del Departamento del Distrito Federal.
<b>BENEFICENCIA PUBLICA</b>	Sostenimiento, vigilancia y administración de todos los establecimientos de beneficencia pública.
<b>BENEFICENCIA PRIVADA</b>	Sostenimiento, vigilancia y administración de todos los establecimientos agrupados en fundaciones.
<b>REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD</b>	Registro de toda propiedad inmueble y de todas las sociedades mercantiles e industriales en el Distrito Federal.
<b>CONSEJO DE NOTARIOS</b>	Es el cuerpo consultivo para el servicio del notariado en el Distrito Federal y formado por notarios.

**ARCHIVO GENERAL DE NOTARIAS**

Concentra los archivos, protocolos, etc; de las Notarías, en los términos de las leyes relativas.

**COMISION LOCAL AGRARIA**

Ejecución de todos los asuntos de materia agraria en el Distrito Federal.

**JUNTA CENTRAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE**

Asuntos relativos a las relaciones entre el capital y el trabajo.

**PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA**

Agentes del Ministerio Público en el Distrito Federal y la Policía Judicial. Esta Procuraduría también lo era de los Territorios Federales.

**TRIBUNALES DE JUSTICIA**

Tribunal Superior, Juzgados Civiles, Juzgados Penales, Menores, Correccionales y demás Dependencias.

El Distrito tenía una Oficina de Prensa y otra de Quejas, además del personal correspondiente a todas las Delegaciones.

El personal del Departamento del Distrito Federal estaba integrado por el Jefe del Departamento, el Secretario General, el Oficial Mayor y los Jefes de todos los Servicios que anteriormente se mencionaron.

La administración de justicia del Distrito estaba regida por la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común, del 31 de diciembre de 1928, misma Ley que dividió al Distrito, para los

efectos judiciales, en seis partidos denominados:

México que comprende

México  
Guadalupe Hidalgo e  
Ixtacalco

Tacuba que comprende

Tacuba y  
Azcapotzalco

Tacubaya que comprende

Tacubaya y  
Cuajimalpa

San Angel que comprende

San Angel  
Mixcoac y  
La Magdalena

Coyoacan que comprende

Coyoacan  
Tlalpan y  
General Anaya

Xochimilco que comprende

Xochimilco  
Milpa Alta y  
Tláhuac

#### **4.1 TRASCENDENCIA Y CONSECUENCIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y POLITICA DE LA CIUDAD DE MEXICO**

La reforma de 1928 respecto al Distrito Federal, independientemente de su ya de por sí polémica decisión de desaparecer el Municipio Libre en el territorio de la ciudad de México, provocó uno de los más grandes absurdos, jurídico-político al establecer como órgano de Gobierno del Distrito Federal un Departamento administrativo.

Desde el punto de vista teórico el Gobierno del Distrito Federal es todo, menos un departamento administrativo. Los departamentos administrativos aparecen por vez primera en el orden jurídico Mexicano a raíz de la Constitución de 1917. Ahí se estableció que el Ejecutivo podría auxiliarse de departamentos administrativos, para las ramas de correos, telégrafos, de salubridad general, instrucción pública y los demás que lo requieran.

La Segunda Comisión de Constitución del Constituyente de Querétaro expresamente estableció en su dictamen que los departamentos administrativos eran órganos para auxiliar al Ejecutivo en las funciones "meramente administrativas, referentes al servicio público que nada tiene que ver con la política." (3)

Como vemos, la idea del Constituyente de Querétaro fue la creación de órganos que se encargaran fundamentalmente de administrar servicios públicos; a partir de 1974, se ha convertido a los departamentos administrativos en el paso previo para convertirse en Secretarías de Estado y, como podemos observar en la práctica administrativa mexicana nos lleva a afirmar que los departamentos de Estado, tal como realizan su actividad en nuestra época, son órganos completamente distintos a los que previó el Constituyente, puesto que no están encargados de un servicio especializado.

Desde la anterior perspectiva, de ninguna manera puede ni debe considerarse al Distrito Federal como asimilando a un departamento administrativo. El Distrito Federal, como se mencionó en la introducción, es una entidad, parte de la Federación; es un órgano local sujeto a la jurisdicción de los poderes federales; sin embargo, por inercia legislativa se ha venido considerando normativamente al Distrito Federal como un Departamento administrativo y por lo mismo, se le

(3) Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917.  
op. cit. p.507

ha venido aplicando las mismas reglas y principios que la administración pública federal, con los que se han propiciado innumerables irregularidades, que han entorpecido el óptimo gobierno de esta entidad y se han posibilitado la escasa participación ciudadana en la toma de las decisiones públicas.

En el Distrito Federal, en la época contemporánea se han expedido varias leyes orgánicas del Departamento del Distrito Federal que, sin modificar la forma y término de su gobierno, han introducido innovaciones en cuanto a su administración. Como ejemplo tenemos la Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1941, la cual estableció lineamientos organizativos y funcionales que reflejaron la intención de conformar un aparato administrativo acorde con las condiciones políticas, económicas y sociales urgentes en ese entonces en la capital del país. No hay que olvidar que para ese momento la población en la capital era ya superior al millón y medio de habitantes. Dicha ley de 1941 señaló los órganos encargados de las funciones básicas del gobierno de la entidad: la Legislativa, la Judicial y la del Ejecutivo Local. Con ella también se redujo a doce el número de delegaciones.

El 29 de diciembre de 1970 se expidió una nueva Ley, en la que se imponen algunos cambios relacionados con su estructura y bases de operación. La Ley Orgánica fue reformada y adicionada para actualizar el marco jurídico e incorporar los cambios requeridos y con la finalidad de proporcionar una administración pública, eficaz y ágil. Para esas fechas la población capitalina ya sumaba más de seis millones y medio de habitantes. Con esta ley se aumentó el número de delegaciones a dieciséis.

En esta tercera Ley Orgánica, el Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliaba por tres secretarios generales; un oficial mayor; un consejo consultivo; juntas de vecinos; delegados; subdelegados y dieciocho direcciones generales.

Asimismo, se le facultó para expedir los reglamentos interiores de organización y funcionamiento de las dependencias y adoptar las medidas convenientes para una mayor eficiencia, delegando en sus subalternos, de así requerirlo, la representación y responsabilidad ejecutivas, y se creó como órgano auxiliar directo de la jefatura, la Comisión de Planeación Urbana.

El 6 de diciembre de 1977 el artículo 73 constitucional en su fracción VI fue modificado para adicionar una base II que textualmente señala: "Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale."<sup>(4)</sup> El espacio ocupado por la mencionada redacción había quedado libre en diciembre de 1974 al desaparecer las bases II y III.

Como consecuencia de la misma, el 28 de diciembre de 1978 fue expedida la vigente Ley Orgánica, cuyo capítulo VI se dedica a la regulación de la participación política de los ciudadanos; a esta misma ley se le introdujeron reformas en 1983.<sup>(5)</sup> Dichas modificaciones con un criterio de flexibilidad, se centraron en la estructura administrativa del Departamento del Distrito Federal, de tal suerte que fue sustituida la lista de todas las dependencias, por aquéllas de más alto nivel, con la intención de que el Reglamento Interior publicado en enero de 1984 se refiere a ellas. En tal virtud, hoy existen trece unidades administrativas centrales que dependen del Jefe del Departamento y ochenta dependencias que lo auxilian en el desempeño eficiente y eficaz de las atribuciones que marca la ley.

Como podemos observar las modificaciones de 1971 a 1984 corresponden a reformas administrativas con el fin de racionalizar, simplificar, moralizar y hacer más eficientes las

<sup>(4)</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.100

<sup>(5)</sup> Diario Oficial 16 de diciembre de 1983

estructuras administrativas, habiéndose descentralizado, desconcentrado o delegado, en su caso, facultades y recursos.

Estas modificaciones, transcurrido el tiempo y las circunstancias en las que se debate el perfeccionamiento del Distrito Federal, se tornan más complicadas; deben comprender nuevas y más imaginativas formas de gobierno, así como la adopción de instrumentos capaces de captar las inquietudes y propuestas de los ciudadanos que en su afán de colaborar en la resolución de los programas que enfrenta la metrópoli, necesitan ser escuchados por sus gobernantes, a fin de que las medidas y políticas adoptadas respondan a las necesidades de la población.

En el año de 1982, el Presidente de la República convocó en junio de 1986, a una consulta popular para encontrar nuevas formas de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Con base en las diferentes opciones académicas y políticas que se aportaron en el foro de consulta, el Presidente de la República envió al Poder Revisor de la Constitución una iniciativa de reformas a la fracción VI del artículo 73 constitucional. Dichas reformas fueron aprobadas en el año de 1987.

#### **4.2 PASADO Y PRESENTE SE ACERCAN: EL DISCURSO DE 1929 VUELVE EN 1986**

A partir del primero de julio de 1986 se iniciaron audiencias públicas de consulta para la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, mismas que concluyeron el 23 de agosto.

En dichas audiencias participaron representantes de los partidos políticos nacionales, asociaciones políticas, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general.

El objetivo perseguido por el Ejecutivo al convocar a estas reuniones respecto al Distrito Federal, fue como lo indican la Convocatoria y el Acuerdo presidencial respectivos, encontrar nuevas formas de participación ciudadana en el gobierno metropolitano, tomando en consideración su naturaleza de sede de los poderes federales, con el fin de alcanzar un mayor perfeccionamiento de la democracia en nuestro país. Sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal se organizaron seis sesiones y fueron presentados un total de 73 trabajos. Asimismo, se llevaron a cabo múltiples discusiones en diversos foros alternos.

Con la realización de esta consulta y la respuesta obtenida por parte de los diversos grupos participantes, así como el impacto que este acto tuvo entre la opinión pública de la ciudad de México, se demostró la importancia que tiene el debatir públicamente problemas de interés general. Al respecto, la consulta popular representa, como lo hemos sostenido, un paso más en nuestro acercamiento a la democracia participativa, considerando que esta no sólo comprende el hecho de que los gobernantes sean electos por los ciudadanos, sino que también, y tal vez sea lo más importante, que los gobiernos tomen en cuenta la participación del pueblo en la selección de sus políticos y en la toma de decisiones para que todas ellas estén basadas en el consenso de los gobernados.

Sin embargo, la búsqueda de nuevas formas de participación ciudadana, en donde las diferentes corrientes de pensamiento expresen sus ideas, sus formas de concebir a la sociedad presente y futura a la cual aspiran, requiere de un esfuerzo general para analizar, discutir y proponer soluciones viables, acordes con la realidad y con el desarrollo económico de los pueblos. No es posible hacer a un lado la influencia que las

diversas corrientes ideológicas tienen en la conformación de la mente humana y tampoco es deseable que exista una uniformidad de pensamiento, porque la diversidad es lo que permite y ha permitido el desarrollo y evolución del ser humano.

Es por ello que en las audiencias públicas celebradas se contemplaron diferentes corrientes y apreciaciones en torno a la organización del Distrito Federal, y además las vertientes de participación idónea para que los ciudadanos de esta unidad político-administrativa participen de manera más eficaz en la solución de la problemática que ella misma plantea.

Evidentemente, en las diversas intervenciones se presentó una amplia gama de ideas, coincidentes unas y contrapuestas otras, acerca del modo en que debe ser gobernado el Distrito Federal. Algunas de ellas fueron influidas por el espíritu partidario, y otras, por el académico, pero basándose todas ellas en razonamientos de tipo histórico, político, económico o socioculturales que pretendían justificar su posición. Esto permitió comprender y sopesar con mayor amplitud la problemática tan compleja que presenta esta metrópoli, y asimismo la necesidad de reorientar las formas de gobierno y participación ciudadana.

Los aspectos más sobresalientes tratados en el curso de las audiencias sobre participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal se resumen en 4 puntos básicamente:

- 1.- Que el Distrito Federal debe ser tratado como una entidad federativa igual que cualquier otro estado de la República.
- 2.- Que el Distrito Federal debe convertirse en un estado más de la Federación pero manteniendo una circunscripción reducida como sede de los poderes federales.
- 3.- Que los Poderes Federales sean trasladados a otra entidad federativa y convertir al Distrito Federal en un estado más de la Federación.

4.- Que se integre una Asamblea Legislativa o un Congreso exclusivo del Distrito Federal.

Para tener un panorama más amplio y claro de lo expuesto en esta consulta, veamos los argumentos en pro y en contra empleados por los ponentes para apoyar o criticar cada una de las propuestas presentadas.

1.- Que el Distrito Federal se convierta en una entidad federativa igual que cualquier otro estado de la República. Los partidos políticos: Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Socialista Unificado de México (PSUM), Demócrata Mexicano (PDM), Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el de Acción Nacional (PAN) plantearon la demanda de restablecer todos los derechos políticos a los ciudadanos del Distrito Federal mediante la creación de un estado semejante a cualquier otro de los existentes en la Federación, además de manifestarse en contra de la asignación de un territorio exclusivo para los poderes federales puesto que, se dijo, éstos tienen como ámbito de acción los dos millones de kilómetros cuadrados de que consta la República.

Se señaló que no hay impedimentos jurídicos constitucionales para la convivencia de poderes locales y federales, que tampoco puedan surgir conflictos jurisdiccionales porque en la actualidad los poderes federales actúan en los estados y municipios por medio de delegaciones y representaciones diversas, sin que ello implique violaciones a la soberanía y autonomía de los poderes locales. Al Distrito Federal se le debe contemplar por nombre sólo como asiento simple transferible de los poderes sin que tenga que eliminarse el derecho de los ciudadanos en donde se encuentre situado el asiento de los poderes federales.

Se propuso que el nuevo estado contase con un gobernador electo, una Asamblea Legislativa, un Poder Judicial y una división política en municipios.

El Partido Demócrata Mexicano (6), en lo particular indicó que el nuevo estado debería formarse con el actual territorio del Distrito Federal, más algunos municipios conurbados con la ciudad de México y que el gobernador o alcalde tuviese las funciones de un presidente municipal en la ordenación de los servicios urbanos.

Por lo que el Partido de Acción Nacional se refiere, sus representantes expresaron que el Poder Ejecutivo del estado nombraría a los secretarios del despacho, a excepción del encargado de la fuerza pública, que sería designado directamente por el Presidente de la República, medida que serviría para salvar la preocupación del posible conflicto entre los poderes federales locales.

Los defensores de esta propuesta manifestaron que hasta el momento no se había demostrado la necesidad de que existiera un territorio exclusivo sede de los poderes federales, ni siquiera un área tan pequeña como sería el zócalo y sus alrededores, puesto que un Distrito Federal no le quitaría funciones a la Federación, hecho demostrado con la existencia de dependencias en provincia.

La segunda propuesta se inclinó por la creación de un estado libre y soberano dentro de los límites que tiene actualmente el Distrito Federal, formado por dieciséis municipios (las actuales delegaciones), con un gobernador, un Congreso local y ayuntamientos electos por el pueblo. (7)

(6) Secretaría de Gobernación. Renovación Política. México, D.F., FCE. Cuadernos de Renovación Nacional No. 1, p. 131

(7) op. cit. p. 121

En este caso y a diferencia de la primera proposición, se estableció que los poderes federales tendrían como sede el lugar comprendido por el Centro Histórico de la ciudad de México por encontrarse ahí el Palacio Nacional, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y el Palacio de Justicia; debiéndose considerar esa zona el Distrito Federal.

Sergio Elias Gutiérrez Salazar y Felipe Solís Acero profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, propusieron el restablecimiento de ayuntamientos en el Distrito Federal para que los capitalinos puedan elegir con sus votos el gobierno local que deseen. Asimismo, consideraron que debería preservarse la existencia de un territorio que sirva de sede delimitado con precisión. Aducen que:

"Podrían ser, de oriente a poniente el perímetro que actualmente va desde el Aeropuerto Internacional de la ciudad de México hasta el Periférico enfrente del Bosque de Chapultepec; y de norte a sur, de las calles que circundan al Centro Histórico de la ciudad hasta el Viaducto Miguel Alemán. En este territorio se ubican las sedes del H. Congreso de la Unión, el Palacio Nacional, la Suprema Corte de Justicia y la residencia oficial del Ejecutivo Federal, a la vez que las principales actividades políticas, económicas y culturales de la capital. Esa proporción del actual D. F., seguiría gobernada por el Presidente de la República, a través del Jefe del Departamento respectivo.

"La propuesta anterior permitiría retomar el espíritu de la Carta de Querétaro de 1917, restituir a los habitantes del Distrito Federal la facultad de elegir a sus autoridades y revisar la actual división territorial del Distrito Federal que ha sido rebasada por la realidad económica y demográfica de la ciudad.

"Se señaló que bastaría con modificar el artículo 44

constitucional para establecer la nueva demarcación correspondiente al asiento de los poderes federales, evitándose la afectación de la vida de las delegaciones." (8)

Se argumentó que con la creación del nuevo estado no se lesionaría, de manera alguna, las funciones del poder federal, que por el contrario éstas se reforzarían al ampliarse el federalismo y con la descentralización del poder (9), se explicó que al ubicarse los poderes federales en el Centro Histórico de la ciudad de México, no interfieren éstos con las funciones municipales o los poderes estatales y por lo tanto, no puede haber colisión entre ellos. (10)

Tales propuestas fueron hechas por el Partido Popular Socialista, el Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Socialista de los Trabajadores. Una variante que se expuso fue la de que los delegados políticos fuesen electos directamente mediante la conformación de los consejos delegacionales, electos por el sistema de régimen proporcional de partidos. (11)

Sobre la existencia de municipios se dijo que éstos no obstaculizarían la eficiente prestación de servicios, los cuales conservarían una estructura centralizada que dependería del nuevo gobierno estatal. (12) Asimismo, se crearía una instancia coordinadora de gobierno con la función de planificar, integralmente, los programas gubernamentales de la ciudad.

La tercer propuesta referente a que los poderes sean trasladados a otra entidad federativa y convertir al Distrito Federal en un estado más de la Federación.

Esta fue menos favorecida que las dos anteriores propuestas por el Partido Demócrata Mexicano, se refirió a la necesidad de trasladar la sede de los poderes federales a otra entidad, debido

(8) Nexos, No. 99 marzo 1986, p. 39

(9) *Renovación Política*, op. cit. p. 123

(10) op. cit. p. 121

(11) op. cit. p. 132

(12) op. cit. p. 131

a la expansión y gigantismo que la ciudad de México ha alcanzado. Gigantismo, se dijo, alentado porque la ciudad de México es la sede de los poderes federales, por el constante aumento de la burocracia que esta situación produce y por su repercusión en la explosión demográfica. El lugar de la nueva entidad sede de los poderes federales sería determinado por medio de la elaboración de estudios económicos, sociales, políticos y urbanísticos.

Las actuales características del Distrito Federal y sus habitantes, se explicó, rebasa la presente organización político-administrativa, motivo por el cual para satisfacer las necesidades públicas de sus habitantes, deberá constituirse en estados con todos los derechos y reformarse el régimen de distribución de los ingresos públicos a fin de alcanzar la autosuficiencia financiera.

Como se ha podido observar, las tres posiciones antes mencionadas coinciden, en lo fundamental, con la creación de una entidad federativa en lo que actualmente es el Distrito Federal, con características similares a las de cualquier otro estado perteneciente a la República Mexicana. Este estado tendría un gobernador y una Asamblea Legislativa de elección popular, un Poder Judicial, y su división política estaría basada en los municipios.

Varían en cuanto a que una de ellas señala que no es necesaria la existencia de un territorio que sea sede de los poderes federales; otra indica que el territorio en donde radicarían los poderes federales se circunscribiría al Centro Histórico de la ciudad de México, y la tercera establece que los poderes federales deben trasladarse de otra entidad federativa, presentándose, además, algunas diferencias de menor importancia.

La cuarta posición contraria a las tres anteriores, fue aquella

en que se planteó por motivos históricos, políticos y económicos, la imposibilidad de crear un estado semejante a las entidades del resto de la República y se propuso, en cambio, la instalación de un Congreso o Asamblea Legislativa, con la cual los ciudadanos del Distrito Federal tendrían acceso a la toma de decisiones sobre ciertos aspectos de la vida de la ciudad de México y se tendería a la solución de los problemas sin violentar o confrontar a los poderes federal y local.

Las atribuciones de la Asamblea Legislativa se dirigen fundamentalmente a asuntos particulares de la ciudad de México y a establecer ese órgano y sus representados. Legislaría sobre todas las materias no reservadas al gobierno federal y se conservaría para el Congreso de la Unión el sistema de competencias establecido en el artículo 124 constitucional. Sería también un órgano de control y fiscalización, además de encargarse de expedir la legislación necesaria para avanzar en el proceso de descentralización administrativa del Distrito Federal.

Este Congreso de acuerdo con los ponentes, deberá estar integrado por diputados electos bajo el sistema de mayoría relativa y por diputados electos bajo el sistema de representación proporcional.

Otra serie de propuestas se hicieron acerca del papel que debe cumplir la legislatura local relacionadas con problemas de urbanización, supervisión de las acciones gubernamentales, expedición de leyes, control de las cuentas públicas o atribuciones frente al Jefe del Departamento del Distrito Federal y delegados, así como su relación frente al Tribunal Superior de Justicia.

Sin embargo, tales propuestas tienen serios inconvenientes, según

lo afirmaron otros participantes en las audiencias públicas. Veamos algunos de los principales argumentos expresados en torno a lo anteriormente dicho.

El primer problema esbozado y que sería motivo de serias controversias es que, al constituirse el nuevo estado y al tener éste un Poder Ejecutivo local electo por el pueblo, se provocaría una colisión entre el Poder Ejecutivo Federal y el local, porque ambos contarían con el elemento coercitivo de la fuerza pública que es connatural al derecho del Ejecutivo, sólo a él compete el ejercicio de los medios coactivos que el Estado le confía.<sup>(13)</sup> El Ejecutivo local tendría una fuerza comparable a la del Ejecutivo Federal, toda vez que el gobernador controlaría a más de trescientos mil hombres de las fuerzas de seguridad. Por otra parte, si al poder obtenido con el control de la fuerza pública se agrega el hecho de que el nuevo estado tendría una población cercana a los dieciocho millones, el gobernador se encontraría en una posición de superioridad frente al Ejecutivo Federal, lo que provocaría problemas de difícil solución.

Por lo que toca al territorio en el que deben asentarse los poderes federales, su disminución o desaparición, se indicó que el establecimiento fue motivado por la necesidad de que los poderes federales contasen con libertad de acción en el territorio en donde radicarán y que sus dimensiones deben correlacionarse con las fuerzas que graviten en su derredor, además de tener una proporción respecto del territorio total de la Federación, la complejidad demográfica, el desarrollo económico y los factores geopolíticos. Estas consideraciones son importantes porque el actual territorio del Distrito Federal cuenta con una pequeña extensión geográfica y la mayor concentración de actividades económicas, políticas y de población lo que le sitúan en una posición especial y compleja. En

(13) op. cit. p.121

consecuencia, eliminar o reducir la sede de los poderes federales le quitaría libertad de acción a éstos, pues quedarían sometidos a la entidad que les diera constreñidos a un espacio pequeño rodeado por una autoridad política distinta.

La iniciativa presidencial para crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal señala que: "La naturaleza política y jurídica del Distrito Federal, así como las características descritas de nuestra ciudad de México, impiden que con su territorio y población se constituya un nuevo estado, salvo que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, como lo establece el artículo 44 de nuestra Constitución vigente. El enorme costo económico que todos reconocen, excluye que se proponga una nueva sede para la residencia de los Poderes Federales, pero además las características de la ciudad de México permiten concluir que un nuevo estado en el territorio del actual Distrito Federal, no tendría la viabilidad política, económica y social.

"Desde el punto de vista político, la teoría y la historia prueban que no es conveniente la coexistencia, sobre un mismo territorio, de un Poder Federal y un Poder Local.

"La experiencia histórica del constitucionalismo mexicano ha descartado la posibilidad de que se haga coincidir en el mismo ámbito espacial a los Poderes Federales y a un gobierno local soberano.

"Desde el punto de vista jurídico, en nuestro sistema federal no existe una subordinación del gobierno ni ninguna entidad federativa al gobierno federal o viceversa, por lo que no existiría salvaguarda de los Poderes Federales, si estos quedaran asentadas en el territorio de un estado, con el que se atentaría a la unidad nacional y se propiciaría el rompimiento del pacto federal.

"En el orden administrativo, si se constituyera un estado en un

territorio del Distrito Federal, sería consecuencia obligada que tuviera como base al municipio libre, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, y se provocaría un conjunto de municipios necesariamente conurbados, carentes de recursos para la atención de sus problemas.

"En el orden económico la dispersión de recursos que aun programados e invertidos adecuadamente y con criterio global son insuficientes, originaría el desplome de la realización de obras públicas y de la prestación de servicios que más apremiantemente requiere la comunidad.

"En el ámbito de lo social, las consecuencias serían trágicas en perjuicio de todos los habitantes del Distrito Federal; baste imaginar la posibilidad de atención a la seguridad ciudadana, con policías de cada uno de los municipios, cuyo jefe estaría bajo el mando de cada uno de los presidentes municipales.

"Las razones apuntadas en consecuencia, refuerzan en el presente los fundamentos de las decisiones políticas de conservar el Distrito Federal en su actual ubicación y situación jurídica y exigen de la creatividad política de todos los mexicanos para diseñar instrumentos que permitan el fortalecimiento de representación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal..." (14)

En lo concerniente a la división municipal del territorio del Distrito Federal, se señaló que resultaría artificial porque desde 1982 la ciudad de México se ha venido desarrollando unitariamente y en la actualidad sería imposible determinar con precisión los límites municipales. (15)

La participación en municipios traería consigo problemas en la prestación de los servicios públicos, porque la infraestructura creada a partir de la tercera década del presente siglo se hizo con base en un proyecto unitario. (16) Por otro lado, la actividad

(14) La participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. México, D.F., INEHRM, 1987, pp.9-31

(15) Renovación Política. op. cit. p.132

(16) ibid.

económica, política, financiera y diplomática se ha establecido a lo largo y ancho del territorio comprendido en el Distrito Federal por ser sede de los poderes federales de tal manera que, al transformarse en estado y dividirse en municipios, la responsabilidad de cumplir con los requerimientos de los diferentes sectores quedaría en manos de las nuevas autoridades, responsabilidad que dada la nueva situación sería de enorme proporción para poder cumplir con ella.<sup>(17)</sup>

Finalmente en lo correspondiente a que el ciudadano capitalino es un ciudadano de segunda, tercera y hasta quinta categoría, fue refutado tal criterio mediante una serie de datos que lo sitúan, por el contrario, en una posición altamente privilegiada.

En este sentido, en el aspecto político se explicó que el ciudadano del Distrito Federal elige a su gobernante al elegir al Presidente de la República, quien ejerce autoridad a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal. El Poder Legislativo ejerce por medio de la Cámara de Diputados Federal en donde el ciudadano de la capital de la República también participa al elegir a sus Diputados.

Y finalmente, se dijo que en términos económicos los capitalinos tienen una posición mucho más favorable que el resto de la provincia al recibir gran cantidad de subsidios y ahorros provenientes de provincia que son invertidos en obras de infraestructura, centros culturales, médicos, deportivos e industriales, de tal forma que el Distrito Federal resulta la entidad más favorecida del país.

La cuarta propuesta fue sin duda la que más apoyo tuvo por parte de profesores e investigadores universitarios y representantes de asociaciones civiles y colegios de profesionales, también por el Partido Revolucionario Institucional.

<sup>(17)</sup> ibid.

Sin embargo, tuvo críticas provenientes de los defensores de la posición de que el Distrito Federal debería convertirse en un estado libre y soberano.

La principal crítica que se hizo a la propuesta de crear una Asamblea Legislativa para el Distrito Federal radicó en que este hecho abriría una contradicción porque las decisiones que este órgano tomara no podrían ser puestas en práctica por un Poder Ejecutivo local propio y por ello estarían sujetas a la aceptación o rechazo del Poder Ejecutivo Federal.

Por otra parte, se señaló que si se acepta que un Poder Legislativo local pueda coexistir en la misma entidad con los poderes federales esto contradice la teoría de que en tal entidad no puede haber coexistencia de poderes.

Ahora bien, la principal limitación que se encuentra a la creación de sólo una legislatura es la de que ésta, es una ciudad con status de Distrito Federal, tendría atribuciones restringidas, porque el Distrito Federal carecería de soberanía política.

## V. EL DISTRITO FEDERAL Y LA PARTICIPACION CIUDADANA

Para comprender con mayor claridad y profundidad la problemática que una metrópoli como la mexicana ha llegado a tener, es necesario no quedarse en el mero análisis jurídico-constitucional o en el político. Por el contrario, es importante además aproximarse al conocimiento de la sociedad capitalina por medio del análisis sociológico, porque a través de éste es posible dilucidar una serie de problemas que, como consecuencia de la gran migración del resto del país hacia el Distrito Federal, se han originado y agudizado.

En este sentido, trataremos de exponer sucintamente los problemas que ha engendrado el crecimiento exorbitado del Distrito Federal.

El crecimiento explosivo y anárquico de la capital es producto de situaciones de orden económico, político y social, originadas y estructuradas en el devenir histórico del país, mismas que han provocado en la actualidad un sinnúmero de problemas que es necesario reconocer a fin de apreciar las deformaciones que al interior de la sociedad capitalina se están produciendo. En primer lugar, debe tomarse en cuenta, la concentración de la población obedece a un profundo proceso de urbanización.

En México el flujo migratorio se ha dirigido de las zonas rurales a las urbanas, de los estados de menor desarrollo hacia los más adelantados, para finalmente concentrarse en las áreas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Mérida, León, entre otras. Y entre las ciudades mencionadas la ciudad de México se ha convertido en una de las más grandes del orbe.

El problema más visible y de mayor importancia que presenta el Distrito Federal es el demográfico porque es causa, en última instancia, de las distorsiones y deficiencias que existen en materia de servicios públicos, de contaminación, de marginidad, de abasto, de finanzas y de comportamiento del ciudadano.

La población total de la ciudad de México se estima que representa 20% de la población nacional. Si esta proporción es exagerada, más lo es el hecho de que se concentre en una extensión territorial de 1,479 kilómetros cuadrados que sólo significan 0.1% de la superficie del país.

La excesiva concentración poblacional que muestra los datos anteriores lleva, a su vez, a considerar otra serie de problemas relacionados con la ecología, en tanto que se afecta, en forma decisiva, el habitat. Entre los desequilibrios presentes pueden mencionarse aquellos que afectan la atmósfera de la ciudad.

Primero, por la contaminación que sufre el aire como consecuencia de la gran cantidad de desechos sólidos existentes, provenientes de la circulación de más de dos millones de vehículos y por la existencia de aproximadamente 131,000 industrias, en particular la química, la del cemento y las papeleras. Segundo, por la reducción de las áreas verdes que en la actualidad es de 2.72 metros cuadrados por habitante, cuando la Organización Mundial de la Salud tiene como requerimiento mínimo 9 metros cuadrados por habitante. Tal hecho agrava la problemática en el campo de la salud física y mental en la que se ven envueltos los ciudadanos del Distrito Federal.

Otra dificultad que confronta la metrópoli se observa cuando se requiere satisfacer la demanda de Servicios Públicos de primera necesidad.

El caso del agua es un ejemplo significativo de que la problemática capitalina no debe ser vista en forma estrecha, sino de manera amplia; porque además de exigir la utilización de gran cantidad de recursos económicos, también se afecta el subsuelo del Distrito Federal por la excesiva explotación de pozos acuíferos y, cuando éstos se vuelven insuficientes para cumplir con las necesidades locales, se tiene que recurrir al traslado del líquido de los estados circunvecinos.

Así como se encuentran problemas de contaminación ambiental, salubridad y agua, también existen dificultades en la satisfacción de otras necesidades como el drenaje, vivienda, regularización en la tenencia de la tierra, empleo, transporte, educación y en lo concerniente a la seguridad pública.

Ante esta perspectiva ¿qué gobierno local, por sí sólo, es capaz de cumplir totalmente con cada una de esas necesidades presentes? Una respuesta realista, objetiva, es que tan ambicioso proyecto no puede llevarse a cabo si no es con el esfuerzo y participación de toda la nación.

Además de verse afectada la vida social, económica y política de la comunidad metropolitana, también en el campo jurídico se resiente el efecto de la gran concentración urbana. Esto se refleja en que los programas de desarrollo puestos en práctica por la administración pasan a ser obsoletos en un lapso corto, al ser incapaces de prever el movimiento poblacional y las exigencias que éste trae consigo. De ahí que deba desarrollarse un sistema de planificación eficaz que además de contemplar los diversos problemas presentes en la sociedad capitalina vislumbre lo futuro, eliminando al máximo posible la multiplicación desordenada de los centros de decisión; el crecimiento incontrolado de las cargas de la administración orgánica que la hace insuficientemente adaptada a las nuevas realidades y la

ineficiencia y escasa definición de poderes en los servicios centrales y locales.

Como hemos visto, la problemática que presenta el Distrito Federal es compleja y muy variada. Por otro lado, a todo ello, está el problema jurídico-constitucional, eminentemente formal, pero con importantes consecuencias político-sociales, respecto de la naturaleza jurídica de esta entidad. Dependiendo de la visión que se asuma respecto de la naturaleza jurídica del Distrito Federal será la respuesta que se dé a las interrogantes que la sociedad mexicana ha realizado en épocas recientes: ¿es jurídicamente posible desaparecer el Distrito Federal como tal? o ¿sí pueden coexistir en un estado miembro, sin área de competencia exclusiva, los poderes locales? o bien ¿es posible trasladar el Distrito Federal a otro territorio de la República, creando un nuevo estado donde antes se encontraba el Distrito Federal con la consecuente multiplicación de territorio que sufriría el estado que fuera elegido para ser la nueva sede federal?

En diferente perspectiva, otro problema jurídico-administrativo consiste en la centralización de facultades que los órganos de la administración central del Distrito Federal han venido acumulando, en detrimento de los órganos locales (delegaciones). Situación que ha venido siendo atacada en los últimos años pero que requiere de un esfuerzo aún mayor para terminar o disminuir a su última expresión este fenómeno nocivo.

Desde nuestra perspectiva el problema más importante del Distrito Federal sin restar significancia a los otros, es político, es un problema de Democracia, es un problema de participación. Ciertamente que en la actualidad existen órganos de participación ciudadana creados por la Ley Orgánica del Distrito Federal; el problema, pues, consiste en lograr una mayor participación de la

comunidad en los asuntos de gobierno. La democracia debe ser el eje y motor de todas las acciones del gobierno.

De muy poco podrán servir los cambios en las estructuras jurídico-constitucionales sin la real participación de los ciudadanos en el gobierno.

Ya que una de las mayores y más importantes conquistas del hombre fue el reconocimiento de sus derechos políticos y, como consecuencia, el de poder elegir y ser elegido; en este sentido, con la participación política de los ciudadanos metropolitanos al elegir a los representantes de la Asamblea, se viene a contrarrestar el cúmulo de críticas doctrinales en relación a la ausencia de derechos políticos, toda vez que con la serie de derechos contenidos en el libro noveno del Código Federal Electoral <sup>(1)</sup>, consecuencia de la reforma constitucional, a la vez que se les consagra una serie de garantías electorales específicas a los habitantes metropolitanos, los impulsa en la participación democrática de un proceso político.

La consagración de los derechos políticos viene a reactivar el espíritu de colaboración y participación política en el Distrito Federal, lo cual en toda urbe metropolitana contemporánea resulta de vital importancia al intuir en el ánimo del ciudadano el interés por participar y resolver los asuntos que afectan directamente a su comunidad al momento de decidir la opción política que a su juicio considere la mejor.

Hay que señalar, que en la base cuarta del artículo 73, fracción VI, a fin de contemplar el proceso de democratización del Distrito Federal, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, con lo cual la oportunidad de participar, permite fomentar el

(1) Diario Oficial 6 de enero de 1988

bienestar de los propios ciudadanos al distribuir el poder de modo que los servicios públicos satisfagan efectivamente las necesidades sociales y económicas de la sociedad.

En este rubro correspondiente al derecho de iniciativa popular otorgado al ciudadano del Distrito Federal, es necesario mencionar que si bien éste ya existía en la anterior legislación, el cambio suscitado con la reforma es cualitativo, toda vez que antes se requería del apoyo de cien mil ciudadanos para que la iniciativa procediese ante el Congreso de la Unión ahora, en cambio sólo mínimo, para que la Asamblea del Distrito Federal tenga la obligación de turnarla a comisiones y dictaminar sobre la misma.

No obstante que esto viene a ser un avance importante en la misma base se indica que la ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitaria de la acción del gobierno del Distrito Federal, sobre todo en aquellas responsabilidades que más directamente precisan de un soporte comunitario y humano, que no requieren organizaciones complejas y técnicamente intrincadas.

El hecho de que se haga explícita la responsabilidad de que los ciudadanos participen en la gestión y supervisión impulsa la creación de nuevos mecanismos participativos, aumentando así los tradicionales canales que a nivel de gestoría no han cumplido cabalmente, hasta el momento, las autoridades y los funcionarios electos por el voto popular.

Lo importante de esta reforma es que se comienza a comprender que, para lograr un cambio en las estructuras, es necesario primero un cambio en la actitud de los individuos como tales y en

su carácter de colectividad, porque las estructuras son la manera como se organiza y comporta la sociedad.

Lo importante de esta reforma es que se comienza a comprender que, para lograr un cambio en las estructuras, es necesario primero un cambio en la actitud de los individuos como tales y en su carácter de colectividad, porque las estructuras son la manera como se organiza y comporta la sociedad.

La gestión que los grupos comunitarios puedan realizar para la solución de sus respectivas problemáticas permite a todos los grupos sociales de acuerdo con sus tradiciones y circunstancias, convertirse en el eje donde debe descansar la vida democrática del Distrito Federal.

Esta capacidad de organización y gestión de los grupos sociales lleva consigo una toma de conciencia de la comunidad como tal, y aunque la conciencia es, sin embargo, requisito previo de una unidad activa, es decir, una unidad que se autorrevisa y se autocorriga con el fin de realizar más completamente sus objetivos.

Las formas de organización ciudadana gozan de tradición en México, entre las que destacan: Consejos municipales, Consejos consultivos, Juntas de vecinos, Comités de manzana y Asociaciones de residentes y Asamblea de representantes del Distrito Federal.

La actual situación económica demanda la participación de los grupos sociales en la toma de decisiones y responsabilidades. La participación ciudadana en el Distrito Federal debe ser uno de los principales elementos de la estructura de gobierno. La sociedad organizada debe actuar, bajo la coordinación del gobierno, en los casos que así se justifique, como sería por

ejemplo en la prestación de los servicios de limpieza y seguridad pública o bien de manera autónoma para la realización de actividades de beneficio colectivo, como sería la conservación de parques y jardines, así como en actividades relacionadas con la cultura y la recreación.

Por otro lado, la participación ciudadana debe generarse también a través de la consulta popular, como un paso, que anteceda y enriquezca la toma de las decisiones públicas. Así mismo en algunas actividades o funciones, estas organizaciones vecinales deberán tener facultades últimas de decisión, tales como el uso del suelo, es decir, determinar en última instancia el tipo de construcción y el carácter comercial o habitacional de cada zona de la comunidad.

En la actualidad encontramos que se dan casos en los cuales las autoridades administrativas, por no valorar en su exacta dimensión, el contexto social y económico y por no tomar en cuenta políticas que lejos de resolver los problemas comunitarios, representan gastos superfluos que ocasionan malestares a las mismas; por ejemplo, en algunas delegaciones que por decisión unilateral del titular, se modifica constantemente el paisaje urbano, es decir, banquetas, camellones, jardinerías, etc; cuando a juicio de los vecinos, otras son las prioridades de la comunidad.

Por otro lado, estas decisiones unilaterales, van creando un espíritu de apatía política, toda vez que al ser el gobierno el único que adecuada o erróneamente decide los satisfactores necesarios de la comunidad, aleja al ciudadano del interés por participar en las medidas que afectarán directamente a su comunidad; crea un sentido paternalista en el que el gobierno es el único obligado a dar y el ciudadano recibir.

Este esquema se aleja, en gran medida, del modelo de las democracias contemporáneas, en donde la participación ciudadana es el signo distintivo de las mismas.

Muchas otras funciones podrían realizar los vecinos organizados, pero lo más relevante de la participación ciudadana es la posibilidad de convertirse en la base angular de un gobierno cada día más democrático.

### **5.1 PRIMERA ORGANIZACION VECINAL: EL CONSEJO MUNICIPAL**

La más antigua de las organizaciones vecinales, es el Consejo municipal el cual data de 1928 con la primer Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Los consejos suplieron a los ayuntamientos. Al frente de dichas Asambleas deliberativas estaba un encargado que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación designaría tanto para la capital como para los municipios. La parte más importante de esta reforma administrativa consistía en que los consejos consultivos tendrían el carácter de cuerpos consejeros de los encargados nombrados por el Ejecutivo Federal, y estarían integrados por personas que tendrían la representación efectiva de todos los contribuyentes, es decir, del comercio, de la industria, de la banca, de los propietarios y en fin de todos los elementos que en cualquier forma y proporción contribuyen con el pago de impuestos y contribuciones.<sup>(2)</sup>

Para la integración de los Consejos municipales se tomó en cuenta proporcionalmente a todos los contribuyentes y fueron las Cámaras de Comercio, Industrial, de Propietarios, etc; las que designaron a sus representantes en el consejo.<sup>(3)</sup>

Para la realización de cualquier obra material, mejoras en los servicios públicos de la ciudad, implantación de impuestos o contribuciones, aumento o disminución de las mismas, se tomaba en cuenta la opinión del Consejo.

<sup>(2)</sup> Excelsior 26 de octubre de 1928, p.1

<sup>(3)</sup> El Universal 12 de enero de 1928, p.1

Cada concejal tuvo el carácter de autoridad política local, por lo que su misión era la de representar al pueblo, de hacer cumplir todas las leyes y reglamentos.

El Consejo del Distrito Federal dependía del Presidente de la República, y era nombrado y removido por éste.<sup>(4)</sup>

Hubo gran aceptación por parte de la ciudadanía por la nueva organización que tomo posesión el 18 de agosto de 1928.

Y esto se puede observar en los diversos editoriales de la época, donde se destacan las ventajas que tendría la capital con la nueva organización.<sup>(5)</sup>

## 5.2 CONSEJO CONSULTIVO

Posteriormente, la Ley Orgánica de 1941 en sus artículos 64 al 75 se refiere al Consejo consultivo.

El artículo 64 expresa que: "En el Distrito Federal funcionará un Consejo Consultivo, integrado por los representantes de las siguientes asociaciones:

- 1.- La Cámara de Comercio;
- 2.- Uno de las Asociaciones de Comerciantes en Pequeño que pertenezcan a esa Cámara;
- 3.- Uno de la Cámara de Industriales;
- 4.- Uno de los Industriales en Pequeño;
- 5.- Uno de las Agrupaciones de dueños de propiedades raíces, ubicadas en el Distrito Federal;
- 6.- Uno de las Asociaciones de inquilinos del Distrito Federal;
- 7.- Uno de las Agrupaciones de campesinos del Distrito Federal;
- 8.- Uno de las Agrupaciones de Profesionales;
- 9.- Uno de los Empleados Públicos;
- 10.- Cuatro de las Asociaciones de trabajadores no enumeradas anteriormente, debiendo uno de ellos representar a las mujeres trabajadoras."<sup>(6)</sup>

(4) Para conocer a los integrantes del Primer Consejo del Distrito Federal véase El Universal 21 de agosto de 1928, p. 1

(5) El Universal 24 de agosto de 1928, p. 5

(6) V. Santoyo, Ramón y M. Moreno, Manuel. op. cit., p. 145

El artículo 65 señala que: "Los representantes a que se refiere el artículo anterior, serán designados por el Jefe del Departamento a propuesta de las Agrupaciones que en él se citan, en la inteligencia de que, para proponer candidatos a representantes, deberán las agrupaciones contar por lo menos con un año de existencia, estar debidamente registradas en la Dirección de Gobernación y tener un mínimo de cien asociados."<sup>(7)</sup>

Se adopta el sistema de representación proporcional para la elección en los casos en que haya varias asociaciones de la misma índole, que deban ser representadas por más de una persona.

Se fijan los requisitos para ser miembro del Consejo, estipulando el Artículo 67: "1.- Ser mayor de edad, vecino del Distrito Federal y con residencia en él por lo menos de dos años inmediatamente anteriores al nombramiento.

"2.- Ser miembros de las respectivas Asociaciones a que se refiere el artículo número 64;

3.- No estar sujeto a proceso criminal ni haber sufrido condena de esta especie, salvo por delitos políticos; y

4.- No desempeñar cargo alguno del Gobierno o de elección popular, salvo en el caso del representante de los empleados públicos."<sup>(8)</sup>

El artículo 68 dispone que: "Los Consejeros durarán en su cargo dos años y su designación sólo será revocada cuando la totalidad de las organizaciones representadas así lo acuerden."<sup>(9)</sup> Además, el artículo 71 señala que por cada Consejero propietario se nombrará un suplente.

Las atribuciones del Consejo, de acuerdo con el Artículo 69 comprenden:

"1.- Exponer al C. Jefe del Departamento la situación que guarden

(7) op. cit., pp. 145-146

(8) op. cit., p. 146

(9) ibid.

tanto las actividades del Servicio público de la localidad, como las económicas y sociales de la misma y proponer al propio funcionario las medidas en que su concepto hayan de tomarse para mejorar unas u otras;

2.-Expresar su opinión al Jefe del Departamento, sobre la necesidad de declarar servicio público una actividad;

3.- Expresarla igualmente acerca del Estatuto que formule el Departamento para nombrar una actividad del servicio público;

4.- Proponer al Jefe del Departamento las reformas a los Reglamentos y la adopción de medidas que estime convenientes para el mejoramiento de los servicios públicos;

5.- Dar a conocer al Jefe del Departamento sus puntos de vista en aquellos asuntos que, por su importancia o gravedad, así lo requieran." (10)

En cuanto al funcionamiento de este cuerpo, los artículos 70, 72, 73 y 74 indican que:

1.- El Consejo deberá trabajar siempre por comisiones.

2.- Toda iniciativa que se presente, bien por sus miembros o por particulares, pasará a dictamen de la comisión respectiva, la que habrá de rendirlo en puntos concretos, aceptándola, modificándola o rechazándola, en un plazo no mayor de quince días.

3.- El Consejo decidirá a pluralidad de votos sobre las proporciones que se le sometan.

4.- No podrá celebrar sesión sin la asistencia de la mitad más uno de sus miembros, sin cuyo requisito no se concederá validez alguna a sus conclusiones.

5.- Cuando en los casos de urgencia, el Jefe del Departamento consultará al Consejo su opinión sobre algún reglamento o medida relativa a las disposiciones del artículo 69 y el propio funcionario estimara que deben serle dispensados los trámites, el Consejo deberá resolver sobre la consulta que se le formule

(10) Ibid.

dentro de los siete días siguientes a la fecha en que la reciba. Si dentro de este término no resolviere sobre ella, se considerará aprobada.

6.- El Consejo tiene únicamente función informativa y de opinión y en ningún caso ejecutiva o decisoria. Su opinión deberá ser siempre fundada y motivada y al remitirse su parecer al Jefe del Departamento, se acompañarán también, si los hubiere, los puntos de vista y el voto de la minoría.

El 20 de febrero de 1942 se publicó el Reglamento Interior del Consejo Consultivo del Distrito Federal, firmado por el Jefe del Departamento Javier Rojo Gómez.

Establece el Reglamento, que el Consejo ejercerá sus funciones constituido en Asamblea General y a través de las atribuciones que correspondan legalmente a Comisiones fijas o eventuales que el mismo Consejo designe, así como las que competan a su secretaría y a los consejeros en particular.

El Secretario del Consejo será designado entre sus miembros en la primera sesión que celebren y la elección se hará por medio de cédula secreta. Dicho Secretario durará en sus funciones dos años. Pudiendo ser revocado su nombramiento en cualquier tiempo.

A su vez, en la segunda sesión ordinaria, la Asamblea designará por votación y por el sistema de planillas, catorce comisiones fijas, a las que se podrán agregar otras especiales, permanentes o transitorias. Las fijas se constituirán por tres o más miembros, recayendo la presidencia en el consejero designado en primer término. Estas comisiones fijas actuarán por el periodo de dos años y serán las siguientes: de Gobernación; de Hacienda; de Obras Públicas; de Cárceles; Policía y Tránsito; de Industria y Comercio; de Acción Cívica y Cultural; de Trabajo y Previsión Social; de Planificación y Nomenclatura; de Rastros y Mercados;

de Diversiones; de Prensa; de Estilo; de Quejas e Investigaciones y de ceremonial.

El capítulo II del Reglamento se refiere a las Comisiones, diciendo de las fijadas, que: "estarán encargadas del estudio y dictamen de todos los asuntos que les turne la Asamblea General o la Secretaría del Consejo en su caso, en relación con el ramo de la Administración o Servicios Públicos comprendidos en su denominación o que a su juicio de la misma Asamblea sean de su incumbencia." <sup>(11)</sup> En caso de controversia por competencia al turnarse un asunto, el Consejo determinará a qué Comisión o Comisiones unidas corresponde avocarse al conocimiento y dictamen del mismo.

Los dictámenes deberán entregarse en el término de ocho días, salvo casos excepcionales en que la Asamblea acuerde ampliar o reducir el plazo.

Complementariamente, el artículo 21 del Reglamento faculta a las Comisiones fijadas del Consejo, para que en uso del derecho de opinión, presenten a la consideración de la Asamblea "trabajos relacionados con el ramo administrativo o servicios públicos de su incumbencia." <sup>(12)</sup>

En este caso, la Asamblea dará entrada a su proposición y la turnará al estudio de una comisión especialmente designada, compuesta de tres consejeros.

En el capítulo III, relativo a la Secretaría, se expresa que: "El Consejero Secretario, será considerado como Jefe de las oficinas que dependen directamente del Consejo y quedará bajo su cuidado, el mejor desempeño de las labores y la más eficiente y coordinada acción colectiva del Consejo." <sup>(13)</sup>

Solo en el caso del Secretario, el Reglamento hace alusión al sueldo respectivo.

<sup>(11)</sup> op. cit., pp. 147-148

<sup>(12)</sup> op. cit., p. 175

<sup>(13)</sup> op. cit., p. 177

Se concede tal importancia a las funciones del Secretario, que su falta en el momento en que deba celebrar sesión el Consejo, es suficiente para suspender la asamblea mientras no se presente dicho funcionario "y sólo en el caso en que, a juicio de la mayoría de los miembros del Consejo, sea de urgencia llevar a cabo la sesión, aún sin la concurrencia del Secretario, se constituirá la Asamblea, procediendo en primer término a nombrar de entre los consejeros un Secretario provisional para el único fin de que funja durante la sesión."<sup>(14)</sup>

Pero también el Consejo podrá designar secretario interino en las ausencias temporales del titular.

Según el capítulo IV, el Consejo contará con un funcionario de confianza, que contará con un funcionario de confianza, que con la categoría de Inspector Administrativo, se encargará de las investigaciones que se le encomienden. Dependerá del Secretario del Consejo y el cargo podrá ser desempeñado por alguno de los consejeros o por la persona que el propio consejo designe.

Sobre las Asambleas, el capítulo V dispone que deberán efectuarse el día de cada semana que se acuerde expresamente o en casos especiales. Tendrán el carácter de públicas y las podrá haber secretas, fijándose en quórum en siete consejeros, mientras el número total de miembros no exceda de trece.

El artículo 52 otorga al Jefe del Departamento o en su ausencia a la persona en quien delegue sus facultades, la presidencia de las asambleas. Dirigirá los debates y podrá hacer uso de la palabra, pero en ningún caso participará en la votación de los asuntos que resuelva la Asamblea. Las votaciones podrán ser económicas, nominales o secretas.

En el capítulo VI, sobre Previsiones Generales, el artículo 69, señala que: "Los consejeros deberán concurrir a todas las

(14) op. cit., p. 179

sesiones ordinarias y extraordinarias que celebre el Consejo, salvo excusa justificada que deberán presentar a la Secretaría con la debida oportunidad; atenderán, asimismo, el desempeño de las Comisiones fijas o eventuales que se les encomiendan, procurando en todo, el bien social y el prestigio de la institución de que son miembros." (15)

El artículo 71 expresa que: "Si un consejero en funciones incurriere en las faltas que prevé el artículo anterior, o en caso alguno, que se estime de carácter grave por el propio consejo, éste lo comunicará a las Asociaciones que represente dicho consejero, para que dentro de sus facultades legales le comine a cumplir con su deber, o lo substituya definitivamente." (16)

El Consejo Consultivo tiene facultades para dictar el reglamento interior a que se han de sujetar las dependencias necesarias para su funcionamiento y el artículo 74 le concede atribuciones para reformar su propio Reglamento general, "siempre que se convoque expresamente a todos los consejeros para este objeto y que las reformas sean aprobadas por el voto de, cuando menos, nueve miembros del Consejo presentes en la Asamblea." (17)

### **5.3 JUNTAS DE VECINOS**

Es una formada por cada delegación, compuesta por los miembros directivos de las Asociaciones de Residentes, la mesa Directiva esta integrada por un presidente, un secretario y tres vocales. Estas juntas vecinales representan los intereses propios de cada Delegación.

Las facultades de las Juntas de vecinos son: promover todo lo necesario al mejoramiento de su delegación como instalación de mercados, dotación de agua, construcción de cañerías para los albañales, pavimentación de calles, etc; hacer que el presupuesto

(15) op. cit., p. 181

(16) op. cit., p. 188

(17) ibid.

sea empleado en las necesidades de la delegación; vigilar porque las obras se realicen de la manera más conveniente; un representante de cada junta formará parte del Colegio Electoral y otro representante integrará la comisión que se forme para conocer la votación en lo que respecta al referéndum, etc. (18)

#### 5.4 COMITES DE MANZANA

Constituido por los vecinos de una manzana. La mesa directiva esta compuesta por un jefe de manzana, un secretario y tres vocales electos por votación.

Como puede observarse es un organización a cuya cabeza se encuentra el consejo consultivo de la ciudad de México, integrado por 16 presidentes de juntas de vecinos. En el segundo eslabón se encuentran las Juntas de vecinos compuestos por 2,052 presidentes de asociaciones de residentes. Estas están constituidas por los 39,461 jefes de comités de manzanas que, a su vez, están formados por un total de 197.305 vecinos. (19)

#### 5.5 ASOCIACIONES DE RESIDENTES

Formadas por los jefes de los Comités de manzana en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional.

Su mesa directiva la conforma un presidente, un secretario y tres vocales. (20)

Además de la representación ciudadana a través de los Comités de manzana, de las Asociaciones vecinales y del Consejo consultivo, en respuesta a las amplias demandas de los capitalinos por una mayor ingerencia en las decisiones políticas que les afectan, el gobierno instauró un sistema de participación ciudadana que se reflejó en los mecanismos de participación política y son el referéndum y la iniciativa popular. (21)

Estos mecanismos fueron establecidos en el Distrito Federal, en

(18) González Lobo, Salvador. El municipio mexicano: antecedentes naturaleza funciones. México, D.F., 1940, Tesis UNAM, p. 92

(19) Memoria del XXXII Consejo consultivo de la ciudad de México. 1986, p. 7

(20) op. cit., p.12

(21) Diario Oficial 29 de diciembre de 1978

la fracción VI, base II del artículo 73 constitucional, como complemento de la reforma política propuesta por el Presidente José López Portillo y aprobada por el constituyente permanente en 1977.

## **5.6 ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL**

Surge a iniciativa del Jefe del Poder Ejecutivo el 23 de diciembre de 1986.

Los lineamientos fundamentales de ésta, están contenidos en la base III del artículo 73.

La iniciativa presidencial puntualiza acerca de la mencionada Asamblea del Distrito Federal que: "...constituye un singular instrumento de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, pues las funciones de los diputados que la integran y las facultades del pleno, permitirán atender los problemas que más afectan y sienten los habitantes del Distrito Federal; la acción política de los diputados de la Asamblea estrecharán el contacto entre los ciudadanos y sus representantes y permitirán contribuir a la acción de gobierno de nuestra ciudad capital. Los ciudadanos del Distrito Federal conservan además, su representación en la Cámara de Diputados, que le permite vincularse con el proceso legislativo general, para lo cual la Asamblea tendrá facultad de iniciativa de leyes relativas al Distrito Federal."<sup>(22)</sup>

La iniciativa presidencial para crear la Asamblea del Distrito Federal fue debatida y aprobada en el periodo extraordinario de sesiones de abril de 1987.

Se estableció que la Asamblea estaría integrada por 40 representantes electos según el principio de votación y mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales

<sup>(22)</sup> La participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. México, D.F., INEHRM, 1987, p. 39

uninominales, y, por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

Los representantes a la Asamblea serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente.

La Asamblea del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos representantes, en los términos que señale la Ley; sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

1.- Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra; establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas y arena y materiales pétreos; construcción y edificación; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento;

- trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;
- 2.- Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuestos de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
  - 3.- Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal;
  - 4.- Citar a los servidores públicos que se determinen en la Ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;
  - 5.- Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;
  - 6.- Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;
  - 7.- Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;
  - 8.- Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República;
  - 9.- Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior; e

10.- Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril, de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República.

A la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que se le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal,

dirigir y satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

La creación de la Asamblea de Representantes, fue descalificada por los partidos de oposición que habían centrado su demanda en la creación de un Estado del Valle de Anahuac.

Contraria a esta posición, otros destacados analistas vieron en esta organización un avance en la representación ciudadana.

Entre ellos destaca la opinión de Carlos Pereyra, quien dice que: "Si bien la formación de la mencionada asamblea no constituye por sí sola un paso definitivo, si los hay, en la ruta de la democratización de la vida política en el Distrito Federal, no por ello deja de ser una medida muy significativa en esa dirección. Encierra enormes posibilidades para el proceso de ampliación democrática en nuestro país.

"La oposición (de izquierda y derecha) se equivoca al condenar de manera tajante la reforma en cuestión, por el simple hecho de no coincidir con la exigencia de que se transitara hacia la formación de un nuevo estado en esta zona de la República, con autoridades ejecutivas y legislativas electas. Aun si se admite que la elección de estas autoridades es el mecanismo más sólido para la ampliación de la democracia en el Distrito Federal, ello no es razón suficiente para subestimar el papel que en ese proceso de ampliación habrá de desempeñar la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

"Como se advierte, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se ocupará de prácticamente todos los problemas que afectan e interesan al conjunto de la población. Hay aquí una apreciable oportunidad de conectar la actividad política partidaria con las demandas y preocupaciones básicas de la gente.

Con esta reforma se abre la posibilidad de remontar una dificultad típica de los movimientos sociales urbanos, a saber, la de integrar sus acciones reivindicativas inmediatas en un contexto político más general. Al mismo tiempo se abre la posibilidad de remontar otra dificultad de signo opuesto, a saber, la que tienen los partidos para insertar su acción política en el cuadro de inquietudes e intereses específicos de la población. Esta reforma es, un triunfo de la oposición, aunque ésta se haya demostrado hasta el momento más inclinada a desdeñar su propio triunfo. La razón de esta equivocada actitud de la oposición es muy conocida: la tendencia a menospreciar conquistas parciales en virtud de que no son respuestas suficientes a exigencias más radicales. Se trata de un infantilismo que, como se vio en este caso, no es patrimonio exclusivo de izquierda."(23)

Para concluir en este rubro sobre la participación ciudadana, es necesario recapitular sobre cuáles han sido los resultados y logros hasta hoy alcanzados. Por lo que debemos mencionar que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ha sido la piedra de toque para una mayor participación ciudadana en el Distrito Federal.

En primer término es indispensable subrayar el carácter plural, de la Primera Asamblea del Distrito Federal, debido a su heterogénea composición, al contar entre sus miembros con elementos de ocho partidos políticos, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional.

Esto implica que este órgano deliberativo y reglamentario reproduce en su integración las condiciones políticas del Distrito Federal, puesto que el triunfo de un partido político en

(23) Pereyra, Carlos. 'Avance democrático en el Distrito Federal'  
en La Jornada 14 de agosto de 1987.

un distrito uninominal, no es sino la expresión popular a una propuesta política, legislativa y de gobierno.

Podemos señalar que durante los últimos tres años la Primer Asamblea de Representantes, que en un principio fue vista con escepticismo por parte de algunos políticos de oposición, ha desarrollado funciones primordiales para la vida de la ciudad de México, que a nuestro juicio han adquirido singular trascendencia en una ciudad tan compleja, no sólo por su carácter técnico o administrativo que contribuye a canalizar adecuadamente los problemas urbanos, sino además por ser una instancia jurídico-política que permite la comunicación, la negociación y la concertación entre los diversos intereses de los grupos sociales y entre estos y la autoridad.

Dada que por la ley los integrantes de la asamblea deben realizar labores de gestoría en sus respectivas demarcaciones electorales, la ciudadanía no sólo ha acudido con su representante sino que además ha descargado en la asamblea numerosos volúmenes de demandas para que por medio de ella se estudie, analice y desde luego gestione la solución de algún problema urbano.

Como ya ha quedado señalado en párrafos atrás las facultades de la Asamblea en materia legislativa se circunscribe a la facultad de elaborar, aprobar y sancionar los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; esto es ejercer la facultad reglamentaria de las leyes que el Congreso de la Unión expide para el Distrito Federal. En esta área la actividad de la Asamblea si bien no ha sido muy prolífica, habiendo elaborado, aprobado y publicado siete reglamentos, sus acciones han tenido fuerte impacto en el ámbito metropolitano e inclusive a nivel nacional, pues diversas medidas y reglamentos adoptados por la Asamblea ya han sido instaurados en otras partes de la República;

como por ejemplo, el reglamento de protección a los no fumadores que en meses pasados emitiera la Asamblea, también se ha puesto en práctica en varios estados de la Federación.

Para el cumplimiento de esta función legislativa, la Asamblea tiene además la posibilidad de recibir iniciativas de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, adicionalmente a las que presenten sus integrantes de los representantes de vecinos organizados en los términos de la Ley Orgánica del Distrito Federal, desde el nivel de presidente de Asociación de Residentes, o bien por ciudadanos que presenten la iniciativa acompañada de la firma de diez mil ciudadanos. Esto permite abrir significativamente al concepto de iniciativa popular los trabajos de la Asamblea de Representantes.

El trabajo legislativo de la Asamblea se funda en el estudio objetivo y racional de los problemas urbanos derivados del crecimiento urbano, de la regularización social, de los servicios públicos y de las relaciones económicas y administrativas generadas dentro del Distrito Federal.

La Asamblea ha funjido como órgano vigilante de la Administración Presupuestal y Contable del Distrito Federal, además de analizar los informes sobre el ejercicio del presupuesto del Distrito Federal, evaluar las acciones administrativas y la aplicación de los recursos; analiza el informe sobre la cuenta pública que formula la Cámara de Diputados; elabora y presenta un informe sobre la congruencia entre el gasto autorizado y el ejercido por el Departamento del Distrito. Así también ha propuesto programas prioritarios a considerar en el presupuesto de egresos del departamento del Distrito Federal para su inclusión.

Así la ciudadanía capitalina ha tenido un elemento de seguridad

sobre la aplicación de los recursos públicos. De igual forma se ha conocido la fundamentación política, económica y social de la acción gubernamental mediante las comparecencias que los delegados políticos de las dieciséis delegaciones que comprende el Distrito Federal han realizado ante el pleno de la asamblea. También comparecido, ya el pleno o ante comisiones, funcionarios del Departamento del Distrito cuando así lo ha solicitado la Asamblea. Aunado a lo anterior el propio regente de la ciudad, la principal autoridad del Distrito, ha comparecido anualmente para informar del estado que aguarda la administración del Distrito Federal.

Con estos elementos podemos afirmar que se ha podido encontrar una forma diferente a las ya existentes para la participación ciudadana. No habrá de pasar mucho tiempo en que esta nueva instancia política administrativa y de participación social requiera una adecuación a las cambiantes condiciones de la ciudad, debido al propio dinamismo que la capital del país tiene.

## CONCLUSIONES

A lo largo del presente estudio se intentó resaltar la importancia que tiene el Municipio Mexicano.

En efecto, como decíamos en el primer capítulo, de todas las formas que puede adoptar la organización estatal, es la del municipio.

El perfeccionamiento del Municipio es la realización del fin que corresponde a su naturaleza: su bien común específico; es decir, que el Municipio para justificarse, para perfeccionarse, necesita ser el medio para que los vecinos puedan desarrollar su vida, en todas las fases de ésta.

Sería absurdo dotar a un organismo de un fin, sin proveerlo de los medios para realizarlo; la libertad en las acciones humanas, individuales o colectivas, viene a ser sinónimo de suficiencia de medios para alcanzarlo.

Para conocer los medios de que se deba valer el Municipio para realizar su fin, debemos atender a un doble criterio: el filosófico; que nos dice a priori cuáles deben ser éstos, y el histórico, que sirve de comprobación o rectificación práctica del interior.

La parte filosófica considera al Municipio como una institución natural, gobernada por sus propias leyes y que pugna por la satisfacción de sus propias necesidades.

Es decir, el Municipio es una comunidad natural, política y administrativa, dotada de un fin propio y específico, distinto del fin individual de sus miembros; que el deber por la realización de su bien común le impone, trae aparejados los derechos para conseguirlo; que esos derechos son propios, no creados por el Estado; que esos derechos comprenden todo lo que necesita una sociedad relativamente perfecta, como derechos

económicos, sobre sus propios bienes y los de sus miembros; derechos políticos, para darse una organización; derechos culturales, para proveer al desarrollo intelectual de sus componentes; derechos religiosos, para satisfacer las exigencias espirituales de sus miembros. Ya que siendo el municipio una comunidad natural nacida de la exigencia de satisfacer las necesidades de sus miembros y siendo éste el fin que le dió origen se puede decir, que el Municipio justifica su existencia por su fin propio: la realización de su bien común específico. Y aquí es donde varía lo de "bien común" entre los municipios, ya que, los elementos como pueden ser raza, costumbres, medio ambiente, entre otros difiere de una colectividad a otra. Por lo que el orden establecido en una comunidad será diferente a otra.

Históricamente, hemos seguido el desarrollo del Municipio mexicano. Por otra parte, hemos visto la destrucción casi total de la actividad municipal bajo un régimen que, proclamando el Municipio Libre, no tiene de tal sino el nombre: no garantiza al municipio libertad alguna y, en el régimen interior, no establece ninguna base para controlar la actuación de los funcionarios, haciendo de la institución un organismo de ínfima categoría subordinado al Estado y a la Federación en todos los órdenes.

Por lo tanto, consideramos que para que exista un auténtico Municipio Libre, se debe fomentar la actividad municipal en todos los órdenes y en todas las entidades federativas, dotándolo, por lo consiguiente, de los medios suficientes. Y que estos medios sean la autonomía del Municipio en sus actividades propias: políticas, administrativas, económicas, legislativas y judiciales, así como el derecho de organizarse según su conveniencia y necesidades y obteniendo, como consecuencia, el interés y participación vecinal en ellas. Y sobre todo, que el ejercicio de esa autonomía signifique la falta de intervención

estatal o federal en los fines municipales, así como la ausencia de éste en actividades fuera de su esfera propia.

Consideramos que al afirmarse que el Municipio es libre en la Constitución de 1917 y tiene personalidad jurídica, quiere decirse con ello, que tiene capacidad legal para autodeterminar su propia vida. Sin embargo, el único obstáculo que se observa, para el completo goce de la libertad municipal, consiste en privar a los ayuntamientos del derecho de fijar ellos mismos sus presupuestos, derecho que se concede a las legislaturas locales.

Esta limitación grave para su economía interna, ya que nadie sabe como el propio cuerpo edilicio sus propias necesidades. Es cierto que esa facultad de las legislaturas locales deriva de la soberanía de los Estados; por lo que los Ayuntamientos deberían gozar de esa prerrogativa indispensable para la existencia real del municipio libre, con recursos económicos suficientes que hubieran hecho posible su desarrollo y prosperidad.

Asimismo, se proponía en dicha Constitución, como partes de la federación a los estados y territorios, con la novedad de que se excluía al estado del Valle de México y se incluía nuevamente al Distrito Federal, y se tenían intenciones de ampliar su territorio a costa del Estado de México. Carranza formulaba su proposición, por razones militares, políticas y económicas, argumentaba, que el Valle de México tenía sus defensas naturales que lo harían inaccesible en caso de alguna guerra con el extranjero.

También afirmaba 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 refería a comercio y economía en general.

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. Al promulgarse la Constitución el artículo 43 señalaba que el territorio se compondría de 28 estados, 2 territorios y 1 Distrito Federal; lo cual no significaba, que se abandonara la idea del estado del Valle de México en caso de que se decidiera trasladar los poderes, pero no se cometía el error de la Constitución de 1857 de incluirlo en el mismo artículo, sino anotarlo en otro distinto.

Ya que si se consulta la Constitución de 1857, el Distrito Federal desapareció aparentemente al no incluirse como una de las partes de la federación, sin embargo, una lectura más detallada permite aclarar que según el artículo 46 constitucional se establece la creación del estado del Valle de México, cuyo territorio sería el Distrito Federal y sólo tendría efecto cuando los poderes se trasladaran a otro lugar; en la medida en que esto no se cumpliera, el Distrito Federal se mantendría, como efectivamente ocurrió. Esto no obsta para señalar, que otro artículo, el 43 constitucional, se preste a confusión, ya que se menciona al estado del Valle de México, que no existió, y en cambio se excluye al Distrito Federal que en la práctica subsistió.

Non parece un tanto incongruente el crear una entidad que aparece de pronto, para desaparecer al poco tiempo de su creación; o en el mejor de los casos, reaparecer como una entidad con derechos suspendidos o, como señalan los constitucionalistas, como un "Estado condicionado" mientras los poderes federales decidan residir en su territorio.

Posteriormente, en agosto de 1928 se creó una situación irregular

que ha persistido 65 años, la cual, se ha tornado más y más insostenible. Con la supresión del régimen municipal se nulificó la participación de los ciudadanos del Distrito Federal en la elección de autoridades locales y canceló la incierta vigilancia del poder político que los capitalinos pueden ejercer mediante sus votos. El Distrito Federal ha sido por varios decenios víctima del centralismo que subyace bajo la figura jurídica del régimen federal.

Varias han sido las formas de administración del Distrito Federal. Antes de las modificaciones introducidas en agosto de 1928, durante el gobierno del Gral. Plutarco Elias Calles, coexistieron un gobernador, dependiente en línea directa del titular del Ejecutivo Federal, y una organización municipal de elección popular. Desde que se suprimió el régimen municipal se han expedido varias leyes reglamentarias, sin que ninguna de ellas haya devuelto la participación electoral a los habitantes del Distrito Federal, asimismo, el artículo 115 constitucional ha tenido reformas en su texto.

El 31 de diciembre de 1941 durante la administración del Gral. Manuel Avila Camacho, se expidió la segunda Ley Orgánica del Distrito Federal. Esta logró integrar disposiciones básicas que rigieron la vida del Distrito hasta 1970. Sin embargo, la estructura administrativa del Departamento del Distrito con la ley de 1941 seguía siendo similar a la de 1928, con un Jefe del Departamento, un Oficial Mayor, un Contralor, un Secretario General, un Jefe de la Policía y tres Directores Generales.

La superficie del Distrito fue conservada con la ciudad de México, reduciéndose a doce delegaciones. La acción gubernamental del Departamento se englobó en varios rubros: administrativa, política y gubernativa, servicios de policía y tránsito,

hacienda, servicios públicos y acción cívica-social.

Conforme pasaba el tiempo la ciudad de México iba adquiriendo matices urbanos, y con ello se derivaban grandes problemas intrínsecos de las grandes ciudades, por lo que era necesario la participación ciudadana. Por ello el Presidente Adolfo López Mateos señaló en su Primer Informe de Gobierno lo siguiente: "La grandeza de la ciudad de México y el desarrollo del Distrito Federal plantean ingentes problemas, día con día. El esfuerzo gubernamental puesto en resolverlos sería insuficiente si a ellos no se sumara el de sus habitantes traducidos en espíritu de cooperación general y en la buena fe de los contribuyentes. La República puede enorgullecerse de tener por capital una de las más pobladas y extensas ciudades del mundo que un sostenido y eficaz empeño gubernativo y una amplia colaboración ciudadana han logrado convertirla también en una de las más cómodas y hermosas del orbe." (1)

El 29 de diciembre de 1970 se expide la tercera Ley Orgánica del Distrito Federal; esta ley creó, redefinió y reasignó competencias y órganos, con lo que la estructura básica del Departamento quedó integrada por: una Contraloría General y las Direcciones Generales de: Tesorería, Gobernación, Servicios Legales, Trabajo y Previsión Social, Servicios Médicos, Promoción de la Habitación Popular, Abasto y Mercados, Acción Social y Cultura, Acción Deportiva, Planeación, Obras Públicas, Obras Hidráulicas, Aguas y Saneamiento, Servicios Generales, Policía y Tránsito, Instalaciones Olímpicas, Servicios Administrativos y Relaciones Públicas.

Además se llevó a cabo una desconcentración administrativa a partir de la cual el Distrito Federal quedaría dividido para su gobierno en 16 delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez,

(1) Secretaría de Gobernación. Planes de la Nación Mexicana. México, D.F., Senado de la República y Colegio de México, 1987, p. 103

Cauhtemoc, Iztacalco, Coyoacán, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Tláhuac.

En 1971 la Ley Orgánica del Distrito Federal sufre modificaciones. A partir de esta ley, se buscaba que la participación ciudadana adquiriera una mayor concurrencia en la administración del Distrito Federal, al crearse las Juntas de Vecinos de cada delegación como órganos de la colaboración ciudadana. El Consejo Consultivo fue dotado de atribuciones para someter a consideración del Jefe del Departamento proyectos de leyes o reglamentos, reformas o derogaciones e informarle las deficiencias en la administración pública y en la prestación de servicios. En diciembre de 1978 se reformó la Ley Orgánica del Distrito Federal buscando propiciar una mayor participación ciudadana.

Al Consejo Consultivo y a las Juntas de Vecinos, se agregan los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes.

Ahora bien, el artículo 115 constitucional ha sido reformado ocho veces en su texto original.

La primera reforma se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original debía ser proporcional al de los habitantes de cada estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de 15 diputados.

La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los Estados cuya población no fuese de 400,000 habitantes; de 9 de aquellos cuya población excediera de este número y no llegase a 800,000 habitantes y de 11 en los Estados cuya población superará esta última cifra. (2)

(2) Diario Oficial 20 de agosto de 1928.

La segunda reforma establece el principio de no reelección absoluta en el caso de los gobernadores; y respecto de los diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, la no reelección relativa. Así, los gobernadores no podrían, bajo ninguna circunstancia, ocupar el cargo por segunda ocasión; en tanto que los diputados locales e integrantes del Ayuntamiento si, siempre que no fuese el periodo inmediato siguiente. (3)

La tercera modificó la parte correspondiente de la fracción tercera, donde indicaba que los gobernadores de los Estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, estableciendo que la duración del cargo de estos funcionarios no podría ser mayor de seis años, como a la fecha esta estipulado. (4)

La cuarta otorga derecho a la mujer para votar y ser votada en las elecciones municipales. (5)

La quinta otorga plenos derechos a la mujer posibilitandole la participación en todos los procesos políticos nacionales. (6)

La sexta muestra una adecuación entre el artículo 27 y el 115 regulando las disposiciones sobre asentamientos humanos y desarrollo urbano. (7)

La séptima introduce a los municipios con poblaciones de 300 000 o más habitantes, el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales; y el principio de representación proporcional cuando se trate de elecciones de los ayuntamientos. (8)

La octava divide al artículo 115 constitucional en 10 fracciones; 7 relacionadas con la estructura municipal; 2 comunes a los estados y municipios, y la restante, referente a la reglamentación estatal. (9)

(3) Diario Oficial 29 de abril de 1933.

(4) Diario Oficial 8 de enero de 1943.

(5) Diario Oficial 12 de febrero de 1947.

(6) Diario Oficial 12 de febrero de 1947.

(7) Diario Oficial 6 de febrero de 1976.

(8) Diario Oficial 16 de diciembre de 1977.

(9) Diario Oficial 3 de febrero de 1983.

Hoy después de la última modificación sustancial por la que se suprimió el régimen municipal, el Distrito Federal ha visto multiplicar sus problemas sociales, urbanos, culturales, económicos y políticos, convirtiéndose en una ciudad muy poblada, en la que paradójicamente sus habitantes están privados de derechos políticos.

De esta manera la imposibilidad para los capitalinos de influir directamente en las decisiones que se toman sobre el Distrito Federal así como la falta de mecanismos para ejercer un efectivo control social sobre las autoridades y la ausencia de instancias que garanticen la participación activa y permanente de la comunidad, han propiciado una considerable falta de correspondencia entre las necesidades y aspiraciones de la mayoría de los habitantes y la política que se lleva a cabo por el Departamento del Distrito Federal en una serie de aspectos sustanciales.

El régimen político imperante en el Distrito Federal ha permitido que las autoridades locales se desentiendan de sus responsabilidades, ya que, se imponen criterios burocráticos que no siempre coinciden con las necesidades de la población. Y esto es, debido únicamente a la falta de vigilancia social sobre el ejercicio del poder.

Lamentablemente, desde que se suprimió el ayuntamiento de la capital, sus pobladores han permanecido en la marginación política.

Es inverosímil el criterio oficial en cuanto a que la población del Distrito Federal no puede elegir a sus autoridades locales por habitar en la región sede de los poderes federales.

Tal argumento, creemos carece de peso, pues el régimen municipal en la ciudad de México tendría con los poderes federales la misma

relación que el ayuntamiento de las capitales de estado con los respectivos poderes estatales. Creemos que es una falacia el conflicto de poderes cuando coinciden en una misma localidad.

La situación de la capital es insostenible, con los enormes problemas que ha engendrado (pobreza, contaminación, inseguridad pública, falta de servicios, etc.). Tiene que resolverse con un cambio radical de la política social y económica del régimen, a base de liberar poderes, suscitar el aumento de la vida social y económica en la provincia y democratizar a la entidad.

Es urgente una reforma política en el Distrito Federal, la cual impulse una transformación radical en la estructura de gobierno para devolver a los habitantes de la ciudad de México sus derechos políticos, mediante la elección de sus gobernantes, la erección de un Congreso Local con amplias facultades para decidir el uso de los recursos, y la amplia participación de los ciudadanos en la solución de los problemas, en un marco de verdadera democracia.

El país en general y la ciudad en particular necesitan la democracia, para enfrentar con posibilidades de éxito la problemática que los aqueja. Y para ello, creemos, que sólo se lograra una democracia con la erección del 32 estado de Anahuac en el territorio del Distrito Federal; que lo gobierne una persona elegida por voto directo y libre; que se constituya un Congreso Local para que se expidan leyes y reglamentos que a la población convengan, y que se vuelva al régimen municipal, cuyos titulares deberán ser igualmente elegidas.

Ya que, hemos observado que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de las contradicciones que tiene con otros órganos populares y con facultades que también corresponden al Poder Ejecutivo o Legislativo, no ha sido suficiente para

avanzar en esta demanda democratizadora y se ha considerado un "órgano híbrido" que incluso tiene un "papel de comparsa" en el uso de los recursos de la ciudad, pues las prioridades que propone no son tomadas en cuenta necesariamente por la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, o al menos el Ejecutivo y el Legislativo no tiene obligación de hacerlo.

Asimismo, observamos en la estructura del gobierno de la ciudad incongruencias y duplicidades. Por ejemplo, una de las atribuciones de la Asamblea de Representantes es reglamentar en diversas materias, pero el Presidente ejerce esa misma facultad, incluso por encima de la Asamblea.

Esta duplicidad tiende a limitar todavía más los órganos de representación, reforzándose con ello el centralismo y el autoritarismo.

Por otro lado, hay un aspecto que disminuye las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en relación con los que podrían ser sus similares en los estados (los Congresos locales). Se trata, de que mientras todos los órganos de representación popular que funcionan en el país y el Congreso Federal en sus dos Cámaras establecen las normas de las elecciones con base en las cuales se define su integración, la Asamblea de Representantes se integra bajo la normatividad aprobada por el Congreso federal y los comicios para elegirla se realizan de manera simultánea y con la misma legislación que las elecciones federales para elegir el Congreso de la Unión.

Insistimos por ello, en que es necesario que la estructura de gobierno de la ciudad de México sea transformada de manera radical con las siguientes premisas: primero, devolver a los habitantes de la ciudad sus derechos políticos, y segundo, llevar

a cabo esta transformación en el marco de una transición democrática de todo el país. Además, consideramos que la característica de estado con derechos suspendidos que tiene el Distrito Federal es incongruente con el hecho de que en el Senado de la República la capital tenga el mismo nivel de representación que el resto de los estados de la Federación.

## APENDICE No. 1

### *Conceptos y definiciones de municipio*

ADOLFO POSADA: "Lo característico del Municipio es la vecindad. Por eso podía decirse que el Municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad; el Municipio, en efecto, es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea, de personas que viven en un espacio continuo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad."<sup>(1)</sup>

AHRENS: "El municipio es la segunda sociedad fundamental en la que se relacionan todos los fines comunes; no es una simple circunscripción territorial, un término más o menos extenso con fin político, sino una sociedad en la que el fin religioso, el científico, el artístico, el económico, en una palabra, cuanto ha de cumplir el hombre, se desarrolla y da medidas para su consecución."<sup>(2)</sup>

ANGEL GAONA CASTREJON: "El municipio constituye una institución anterior a la institución del estado y éste, al organizarse, ha reconocido simplemente los derechos de las circunscripciones territoriales para manejar sus propios intereses. Se considera al municipio como una descentralización por región, y ésta consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial."<sup>(3)</sup>

ARISTOTELES: "El municipio, deriva como la familia de la naturaleza."<sup>(4)</sup>

<sup>(1)</sup> Colín, Mario. op. cit., p. 22

<sup>(2)</sup> op. cit., p. 20

<sup>(3)</sup> Gaona Castrejón, Angel. op. cit., p. 36

<sup>(4)</sup> Colín, Mario. op. cit., p. 17

CARLOS GARCIA OVIEDO: "Un municipio no es solo un centro de actividades materiales, de empresas de negocios, como tampoco es el Estado una mera Federación en servicio. En el municipio hay también un espíritu dotado de conciencia y sentimiento. Existe un verdadero espíritu municipal, que es el Municipio lo que el patriotismo a la Nación."(5)

CARLOS RAMIREZ ZETINA, define al municipio como: "...comunidad natural establecida en determinado territorio, que con personalidad jurídica definida tiene como fin satisfacer las necesidades impuestas por la convivencia de varias familias en el territorio de que se trate."(6)

CASTELLAR: "El municipio es, ha sido y será siempre, el hogar del pueblo, el árbol secular a cuya sombra han de abrazarse la democracia y la libertad."(7)

COLMEIRO: "Municipio significa lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes."(8)

CUESTA: "El municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la contigüidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan."(9)

EFRAIN GONZALEZ LUNA: "El municipio es una forma primera de la sociedad civil, cuando traspone los límites de la aglomeración familiar que, partiendo de la unidad doméstica y pasando por sus amplificaciones sucesivas -tribu, fratría, gens- llega a cubrir orbes cuyos límites no son capaces de contener ya el organismo social, cada vez más extenso, cada vez más complejo, cada vez con ímpetu vital más exuberante. Es entonces cuando las formas familiares son superadas, cuando no sólo materialmente,

(5) op. cit., p. 21

(6) Gaona Castrejón, Angel. op. cit., p. 37

(7) Colín, Mario. op. cit., p. 27

(8) op. cit., p. 20

(9) op. cit., p. 19

biológicamente, sino espiritualmente, son insuficientes para dar una respuesta y una satisfacción a los problemas del hombre, cuando hace la comunidad municipal. Es por lo mismo el contingente, el receptáculo, la fortaleza, la forma civil de la familia misma; pero ya un nuevo tipo de autoridad es exigido por la realidad viviente de la comunidad; y nace el pueblo, la villa, la ciudad, el burgo -llámese como se quiera-, la comunidad humana que traspuso los linderos de lo familiar.

"El municipio forma y servicio de la comunidad, es una realidad social y política eminentemente local, es la primera organización jurídica de la sociedad civil, crea el tipo inicial de la autoridad, la gestión por el bien común más cercano al hombre mismo, a su familia, a su casa, a sus hijos." (10)

ENCICLOPEDIA ESPASA: "Es el municipio una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio, y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización, de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelvan otras entidades de carácter político (provincias, regiones, estados, unión de estados)." (11)

ESCRICHE: "El municipio es la ciudad principal que se gobierna por sus propias leyes. Los romanos denominaban así las ciudades libres y aliadas, cuyos vecinos podrían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma." (12)

FABIAN ONSARI: "El municipio tiene raíz, por así decirlo, en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan llenar en común algunos servicios, deben unirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar los muertos, crear una escuela, construir la Iglesia, son problemas que afectan a la comunidad, problemas que originan la necesidad de crear y

(10) op. cit., pp. 23-24

(11) op. cit., p. 17

(12) op. cit., pp. 18-19

organizar de acuerdo esos servicios, y con el tiempo, la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determinar nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios." (13)

GABINO FRAGA: "El municipio constituye una institución anterior a la institución del Estado y éste, al organizarse ha reconocido simplemente los derechos de las circunscripciones territoriales para manejar sus propios intereses." (14)

GINER DE LOS RIOS: "El municipio es una sociedad total que abraza la vida entera sin limitarse a ningún fin particular; sociedad de segundo grado, compuesta a su vez de otras sociedades que en concepto de los miembros que la constituyen, naciendo su necesidad de la limitación de la familia, que no ofrece suficiente amplitud para dar cumplimiento en su seno a todas las oposiciones producidas por el carácter, profesión, etc." (15)

GUENECHEA: "...el elemento inmediato material de que se forma el Municipio no es precisamente todo individuo sino de las familias reales o virtuales, puesto que el hombre, si busca el asociarse en el Municipio, es porque en la familia no se basta, ni para defender sus derechos, ni remediar sus necesidades, ni perfeccionar sus facultades, sobre todo las intelectuales y morales. Además, los demás miembros de la familia, como sujetos a la cabeza de ella, no tienen su libre disposición; si forman parte de la sociedad, es porque así lo quiere su cabeza y jefe." (16)

GUMERSINDO AZCARATE: "No son los municipios asociaciones que surgen al conjuro de los individuos o de los gobiernos, sino personas sociales, naturales y necesarias, cuya existencia tienen que reconocer gobiernos e individuos." (17)

(13) op. cit., p. 22

(14) Fraga, Gabino. op. cit., p. 481

(15) Colín, Mario. op. cit., p. 20

(16) op. cit., p. 18

(17) op. cit., p. 19

HANS KELSEN: "Los municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo en que la administración central y todos los restantes dominios de la administración local, se hallaban organizados sobre las bases estrictamente autocráticas." (18)

JOEL LABASTIDA OVANDO: "El municipio es la institución político-social más íntimamente conectada con el desenvolvimiento de los ciudadanos." (19)

MARIO COLIN: El municipio es una institución anterior a la formación del Estado; surge con la necesidad de agruparse socialmente para hacer posibles la convivencia y protección humana; el municipio es la forma de gobierno que esta más cerca del pueblo y es uno de los elementos básicos en que descansa nuestra organización social y política. Ciudadanos y municipios constituyen un ente inseparable que cumple con una función política, económica y social.

El municipio forma parte medular del organismo general del Estado y su función primordial es la satisfacción de los servicios públicos de carácter local y la armonía de su vida social dentro de un régimen de derecho y prosperidad. Define al municipio mexicano como una de las partes más pequeñas en que esta dividida la nación mexicana para el ejercicio del gobierno; en él se han concentrado la pobreza y el mayor número de necesidades insatisfechas; ahí vive el grupo de hombres que siempre ha tomado participación lo mismo para hacer las revoluciones que para intervenir en nuestras principales luchas cívicas y políticas en esta pequeña extensión geográfica viven los hombres más abandonados de nuestro país. (20)

MARTIGNAC: "El municipio es la reunión de varios individuos o familias, ligados entre sí por el vínculo de muchos siglos de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas

(18) op. cit., p. 21

(19) Labastida Ovando, Joel. op. cit., p. 1

(20) Colín, Mario. op. cit.,

solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural. No puede disolverse ni debilitarse. La existencia material del Municipio no es una creación del Poder Público, ni tampoco es una ficción de la ley; precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común, del disfrute pro-individuo de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven." (21)

MENDIETA Y NUÑEZ: "El municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento." (22)

MIGUEL MACEDO afirma que: "...el Municipio fue casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fue una entidad política como la de España, y con ese carácter no existió en la época colonial, ni ha sido posible crearlo después." (23)

MOISES OCHOA CAMPOS: "...el Municipio, es la unidad socio-política por excelencia y a mayor desarrollo y complejidad de lo estatal, debe corresponder mayor vigor de las unidades locales de existencia.

"El municipio es la asociación de vecindad:

- a) Constituida por vínculos locales fincados en el domicilio.
- b) Asentada en un territorio jurisdiccionalmente delimitado.
- c) Con derecho a su gobierno propio, representativo y popular; y
- d) Reconocido por el estado como base de su organización política y administrativa." (24)

REYNALDO POLA: "El Municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial donde se hayan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento." (25)

(21) op. cit., p. 19

(22) op. cit., p. 22

(23) op. cit., p. 8

(24) Ochoa Campos, Moisés. El municipio su evolución institucional. p. 12

(25) Colín, Mario. op. cit., p. 22

VASQUEZ MELLA: "El Municipio es la universidad de la ciudadanía en aquel punto que termina la vida doméstica interior de la familia y el hombre se lanza, por decirlo así, a la vida pública." (26)

Otro concepto que es fundamental mencionar, es el Ayuntamiento, pues es la corporación que administra el municipio. Al Ayuntamiento se le conoce con otros nombres como: Consejo, Comuna, Corporación Municipal, Gobierno Municipal, Cuerpo Edilicio, etc.

La ENCICLOPEDIA ESPASA dice que: "Ayuntamiento es un cuerpo de representación popular al cual corresponde exclusivamente el gobierno y la administración de los intereses peculiares del Municipio." (27)

ESCRICHE: "Ayuntamiento es el Congreso o Junta Compuesta de la Justicia o Alcalde, Regidores, y demás individuos encargados de la Administración o Gobierno económico-político de cada pueblo. Suele llamarse también regimiento, cabildo, consejo, municipalidad y cuerpo municipal." (28)

FERNANDO MELLADO: "Es una corporación de Derecho público, que goza de jurisdicción territorial y que ejerce el gobierno o todo el poder municipal." (29)

SANTA MARIA DE PAREDES: "El Ayuntamiento es un cuerpo de representación popular." (30)

Por lo anterior se puede afirmar, que el Ayuntamiento es una asamblea de representación popular, es un órgano máximo dentro del gobierno municipal, el cual, concentra la personalidad del Municipio, es el encargado de ejecutar las funciones inherentes

(26) op. cit., p. 21

(27) op. cit., p. 26

(28) ibidem.

(29) Vázquez, Héctor. op. cit., p. 175

(30) ibidem.

al gobierno municipal, además, el Ayuntamiento es el medio de comunicación directa entre el Municipio y el Estado; entre el Municipio y la Unión.

La libertad municipal se ha definido en diversas formas:

ENCICLOPEDIA ESPASA: "La perfección de la vida municipal exige que no se vea en los municipios unas cuantas ruedas de engranaje con la central del Estado. Si ésto fuera así los municipios no tendrían personalidad ni relieve de ninguna clase, y resultarían gobernados desde el Centro, lo cual vendría a entronizar la centralización y el uniformismo como consecuencia. El interés general exige que los municipios tengan determinadas funciones que llenar; pero estas funciones no deben oscurecer las que son propias de la vida municipal, por suponer la gestión de los intereses comunales, que en todo momento deben ser atendidos para que de la prosperidad de los miembros del Estado resulte lógicamente la grandeza del todo."<sup>(31)</sup>

ESQUIVEL OBREGON: "Solo en la vida del municipio libre es donde puede la experiencia enseñarnos a apreciar la distancia que hay entre el principio abstracto y su relación práctica; sólo allí podemos conocer de cuánto valor es la tolerancia y cuán necesaria es en la vida una tendencia conciliadora que produzca la armonía y el bienestar."<sup>(32)</sup>

UBIERNA: "La autonomía municipal supone un grado más alto de libertad en la Entidad local que por ella tiene facultad de regirse por sus propios fueros; significa también una independencia más completa en el régimen municipal, que la reconoce la descentralización."<sup>(33)</sup>

CARLOS GARCIA OVIEDO: "La autonomía local es la escuela de ciudadanía, ya que extraña la práctica actuación en los asuntos

<sup>(31)</sup> Colín, Mario. op. cit., p. 8

<sup>(32)</sup> ibidem.

<sup>(33)</sup> op. cit., p. 82

públicos de todas las clases sociales y prepara como verdadero plantel de hombres públicos, la constitución de los núcleos que han de regir en definitiva los destinos del Estado." (34)

HANS KELSEN: "La autonomía municipal equivale a la administración democrática, a administración de los administrados por sí mismos o por la corporación por ellos elegida." (35)

La libertad en su amplio contenido ha de significar para el municipio, una libertad económica que pueda permitir su vida interna, una libertad política que haga posible su funcionamiento y una libertad ampliamente determinada por la ley que asegure su auténtica libertad interna; sólo con la libertad municipal se puede lograr una verdadera democracia.

(34) *ibidem*.

(35) *ibidem*.

## **APENDICE No. 2**

**DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS**

# DIARIO DE LOS DEBATES

## DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Regulado como artículo de la ley en la Administración Local de Correos, el 21 de noviembre de 1911.

AÑO II.—PERIODO EXTRAORDINARIO XXXII LEGISLATURA TOMO III.—NÚMERO 3

### SESION

#### DE LA

## CAMARA DE DIPUTADOS

EFECTUADA EL DIA  
16 DE MAYO DE 1928

## SUMARIO

- 1.—Abierta la sesión se lee y aprueba el acta de la anterior.
- 2.—El Secretario da cuenta con los siguientes asuntos en orden: Oficio del Senado de la República convalidando la elección de un Hon. Director, Excmo. Sr. don C. General Alvaro Obregón solicitando en proyecto de ley sobre reformas a los artículos 71, fracción VI, base 1.ª, 2.ª, 3.ª, 4.ª, 5.ª, 6.ª, 7.ª y 8.ª de la Constitución General. A las Comisiones salidas de Fracción Constitucional y de Justicia, e Instrucción. Oficio de la Secretaría de Gobernación con el que remite el proyecto de Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación. A las Comisiones salidas de Hacienda y de Gobernación, e Instrucción. Oficio de varias presidencias municipales del Distrito Federal solicitando el proyecto de reformas a las bases 1.ª, 2.ª y 3.ª de la fracción VI del artículo 71 constitucional. Varios oficios de diputados pidiendo sus proposiciones para que se discutan los artículos. Tratado en consideración se aprueba en votación nominal y se declara en discusión el general el sistema mercantil. Pasa al debate, se consideran sucesivamente discutida por lo que se procede a recoger la votación nominal. Cuando se vota la falta de "quórum", se levanta la sesión.

Presidencia del  
C. JOSE LUIS SOLÓRZANO

3

(Asistencia de 210 ciudadanos diputados.)

—El C. presidente a las 17:25 h.: Se abre la sesión.

—El C. secretario Blázquez, leyendo:

"Acta de la sesión del período extraordinario celebrada por la Cámara de Diputados del XXXII Congreso de la Unión el día catorce de mayo de mil novecientos veintiocho.

"Presidencia del C. José Luis Solórzano.

"En la ciudad de México, a las diez y siete horas y veintiocho minutos del jueves catorce de mayo de mil novecientos veintiocho, con asistencia de dos-

cientos veintiocho ciudadanos diputados, se abrió la sesión.

"Sin debate fue aprobada el acta de la junta preparatoria que tuvo lugar el día diez de los corrientes.

"Los CC. Alfonso F. Ramírez y Malchor Ortega, como presidentes de las comisiones designadas para participar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al ciudadano presidente de la República la instalación de esta Cámara y la apertura del período extraordinario de sesiones, informaron del desempeño de su cometido.

"La Secretaría dió cuenta con una comunicación del C. José María Tapia, diputado representante por el primer distrito electoral de la Baja California, en el que manifiesta que teniendo necesidad de seguir separado de sus funciones representativas, solicita se llame a su suplente.—De enterado y llámase al suplente.

"Reconstruidos a las puertas del salón los CC. Nazari Benza y Honorato Hernández, diputados suplentes por los distritos electorales 1.º de la Baja California y 10 del Distrito Federal, respectivamente, la Presidencia abrió una comisión para que los introdujera. Los mencionados ciudadanos rindieron la protesta de ley.

"El C. José E. Antona informó del resultado de la comisión designada para participar al Senado de la República la instalación de esta H. Cámara y apertura del período extraordinario de sesiones.

"Acto seguido se recibió una comisión de la Cámara de Senadores, y el presidente de ella, C. senador Juan de Dios Robledo, informó a la H. Asamblea que el Senado de la República quedó legítimamente instalado para funcionar durante el período extraordinario a que fue convocada el Congreso General. El ciudadano presidente contestó en términos generales.

"A las diez y siete horas y cuarenta y ocho minutos se suspendió esta sesión para pasar a sesión de Congreso General.

"Reanudada que fue, a las diez y siete horas y cincuenta y ocho minutos la Secretaría dió lectura a los siguientes documentos:

"Oficio de los ciudadanos secretarios de la H. Comisión Permanente con el que remiten a la Cámara de Diputados el expediente formado con las iniciativas que habrán de estudiarse en el presente período extraordinario.—Lee, y se turnan los proyectos a las comisiones respectivas.

"Oficio del ciudadano presidente de la República en el que anuncia el próximo envío del proyecto



que ligan grandes ciudades. 2. Rutas de paso. 3. Rutas circulares. 4. Rutas que reúnan o junten las partes de una gran ciudad. 5. Rutas que separan las zonas industriales de las zonas de recreación. 6. Rutas de avenidas. Después de analizar las proposiciones que se hacen para asegurar la coordinación de las rutas, se llega a los siguientes conclusiones principales: la libertad de la circulación (es el principal fin que se persigue) se puede obtener sólo por un sistema adecuado que forme parte de un plan general urbano."

Se propone, además, esta segunda opinión por el problema de la reorganización administrativa de las grandes urbes y de las poblaciones limítrofes.

En la obra titulada: "Métodos de Descentralización", del doctor Raymond Unwin, arquitecto jefe del Ministerio Británico de Salubridad Pública, se lee lo que sigue:

"Los descubrimientos industriales y científicos del siglo XIX tienden a aumentar en gran escala la producción y concentración de las ciudades, y los del siglo presente, si no se les pone un freno, terminarán por reducir las vastas aglomeraciones a la hipotecas, como resultado de la congestión. Sin embargo, si se aprovechan, deben servir para facilitar la descentralización. El crecimiento rápido y amplio provoca una serie de reacciones entre las cuales se pueden citar cuatro: 1. Amontonamiento de más edificios, que produce el crecimiento del precio del terreno y la dificultad creciente de reservar espacios libres. 2. El amontonamiento de pisos, unos sobre otros, lo que aumenta también los precios y hace imposible la reserva de los espacios necesarios; aumenta proporcionalmente la congestión de las calles y hace demasiado grande el costo de su ampliación. 3. La tercera reacción, aun cuando no sea la tercera en tiempo o en su aparición, es el esfuerzo para intensificar el tráfico, aumentando las facilidades de circulación; lo que aumenta la magnitud de los espacios requeridos y la congestión de las partes. 4. La cuarta que aparece comúnmente cuando las otras no han producido efecto, es la planificación de ciudades. Esta reacción ha tomado diversas formas y ha dado nacimiento a numerosos movimientos. Se ha reconocido usualmente, cada vez más, que estos movimientos representan partes de una más amplia política, en la cual todos deben unirse. En la época actual contamos con las federaciones tales como la Federación Internacional para la planificación de ciudades, de ruinas y de ciudades jardines, y existe un acuerdo en la política general para resolver el conjunto o sea el problema total del urbanismo aplicado a una ciudad en todos los grados de su desarrollo. Se ha reconocido con gran energía la necesidad de reservar terrenos para espacios libres permanentes, a fin de permitir la expansión de las diferentes partes de la ciudad. Se ha reconocido que el crecimiento de una ciudad debe traer como consecuencia cambios; pero también que muchos de ellos deben ser previstos y preparados que la extensión sea agregada, se toma de la periferia, siendo a producir el máximo de congestión y que las unidades individuales urbanas deben ser de talla limitada y de forma definida, y que, cuando

de se ha alcanzado el límite, debe prevverse la mayor extensión por medio de nuevas unidades de desarrollo urbano, que se establecerán en los terrenos de apropiadas condiciones secundarias, agregadas en derredor de la ciudad principal, para permitir la expansión hasta el límite deseable. La coordinación íntima de estas unidades, su limitación y separación mediante estacadas o zonas de terreno libre, su preparación o equipamiento para promover una vida tan localizada como sea conveniente, así como así el desenvolvimiento sin cesar, constituyen la política del desarrollo de ciudades. Las nuevas unidades serían barrios generales o especializadas en derredor del núcleo central; además, su extensión, de esta manera, se efectuaría por colonias o ciudades satélite más y más independientes, y a alguna distancia del centro, separadas por ciudades jardines del todo independientes. Este método general de crecimiento se cumple en la mayor parte de los casos, como el método natural; solamente necesitan una reglamentación y un plano previo. No es contrario a ninguna otra fuerte teoría de crecimiento. Numerosos detalles necesitan estudio y desarrollo; pero la política o el método antes indicado, puede ser como una guía general para el desarrollo de la ciencia y el arte de la planificación de ciudades."

Esta opinión interesante, como venidos acabas de escuchar, está de acuerdo con que el problema de la reorganización de los grandes núcleos de población es fundamentalmente, un problema de técnica que debe resolverse en función de principios o de necesidades sociales o colectivas.

En la obra titulada: "Ciudades Satélites y Gobierno Local"—G. Montagu Harris, abogado del Ministerio Británico de Salubridad y doctor Van Poelje, jefe del Departamento de Educación en La Haya.

"Los distintos sistemas de gobierno local que existen en los diferentes países, hacen prácticamente imposible el empleo de un método uniforme para tratar el asunto de la administración local de las ciudades satélites. El método más simple y obvio consistiría en crear una autoridad absolutamente independiente, de hecho una Federación integrada por un Consejo de Ciudad en la ciudad central, un Consejo Municipal en cada ciudad satélite y un Consejo Federal que trataría todos los problemas de interés común. En el caso de este Consejo Federal, la ciudad principal tendría un poder preponderante y las gerencias apropiadas para la salvaguarda de los intereses de las autoridades inferiores, las que podrían asociarse, además de las autoridades de las ciudades satélites, al bulerío zonas intermedias entre ellas y la ciudad. Este sistema no podría aplicarse que en pocas partes, porque podría causar demasiados perjuicios a la provincia, condado, departamento o distrito rural, que podría ser una gran porción de su área a consecuencia de la formación de la nueva autoridad. Además, se prevé el caso de desarrollo gradual de las ciudades satélites. La creación de múltiples administrativas que abarquen habitualmente un territorio más considerable que el del grupo formado por la ciudad y sus satélites, con una comisión regional es el caso de la cual están representados

terranidad y siempre se podrá reducir su área a 30 millas de Londres, estableciendo la primera ciudad Jardín, Leitchworth. Ahora la ciudad Jardín es ya hecha; 30,000 personas viven allí. Sus 88 fábricas y talleres dan empleo a la mayor parte de la población. Para la mayoría, la idea de una ciudad Jardín no ha llegado a ser entendida. Se imaginan casi todos que la ciudad Jardín se reduce a una colección de casitas, como arcas de Noé, con techos rojos. Muchos indolentemente manifiestan que es solamente un suburbio en que la gente vive en agradables alrededores. Sin embargo, consúltese la ciudad Jardín un vasto proyecto de descentralización de la industria y la conservación de los recursos de alimentación y de combustible de la nación, el mejoramiento de la salud y de la moral del país." Considero inútil después de haber hecho las citas anteriores recordar la opinión de otros autores más recientes por lo que toca al estado del estudio del problema de la reorganización de la gran ciudad de México. Ya creo que puede inferirse legítimamente la siguiente serie de argumentos tomando en cuenta las razones anteriores. Primero: Es indispensable resolver en conjunto los problemas de las grandes ciudades: problema de salubridad, problema de belleza, problema económico, problema moral, etc. Las grandes ciudades, ya que de hecho ejercen su influencia respecto de las ciudades que viven a su alrededor, deben ejercer esta influencia desde el punto de vista legal, y al mismo tiempo, no sea posible resolver los problemas de las ciudades circunvecinas a las grandes núcleos de población sin que estas ciudades satélites, como podría llamarse, ya que giran económica y moralmente alrededor de los principales núcleos, se asocien también legalmente a las grandes ciudades. Esto es lo que podríamos decir, que está de acuerdo la opinión extranjera; no está de acuerdo, es cambio, por lo que toca a medidas de carácter uniforme para gobernar a estas entidades nuevas que abarcan mayor área desde el punto de vista de la administración de lo que antiguamente poseían cuando eran simples ciudades y es lógico que no sea posible establecer un caso general para poder decir: éste es el tipo de administración de gobierno municipal que corresponde a una área de esta importancia, porque todo depende de las condiciones peculiares de cada medio social en que se vaya a realizar el problema; se dice, la otra consecuencia que nosotros podemos inferir de los argumentos extranjeros, es la siguiente: así como está de acuerdo la opinión de los técnicos en el sentido de que la reorganización administrativa urge en las poblaciones de importancia, de igual manera no es posible establecer una regla general para fijar el sistema de gobierno que compete o que conviene a cada nueva gran ciudad de población. Y como consecuencia de esta afirmación negativa está otra afirmación positiva como las primeras: solamente razones de orden político, razones de orden moral, razones de orden económico, razones quizás hasta históricas, razones de los lugares en donde los problemas deben resolverse, indicarán cuál es el sistema de gobierno que conviene a las grandes áreas municipales. Ahora vamos a que ha sido su asunto para el problema de la reorganización de la

terranidad y siempre se podrá reducir su área a 30 millas de Londres, estableciendo la primera ciudad Jardín, Leitchworth. Ahora la ciudad Jardín es ya hecha; 30,000 personas viven allí. Sus 88 fábricas y talleres dan empleo a la mayor parte de la población. Para la mayoría, la idea de una ciudad Jardín no ha llegado a ser entendida. Se imaginan casi todos que la ciudad Jardín se reduce a una colección de casitas, como arcas de Noé, con techos rojos. Muchos indolentemente manifiestan que es solamente un suburbio en que la gente vive en agradables alrededores. Sin embargo, consúltese la ciudad Jardín un vasto proyecto de descentralización de la industria y la conservación de los recursos de alimentación y de combustible de la nación, el mejoramiento de la salud y de la moral del país." Considero inútil después de haber hecho las citas anteriores recordar la opinión de otros autores más recientes por lo que toca al estado del estudio del problema de la reorganización de la gran ciudad de México. Ya creo que puede inferirse legítimamente la siguiente serie de argumentos tomando en cuenta las razones anteriores. Primero: Es indispensable resolver en conjunto los problemas de las grandes ciudades: problema de salubridad, problema de belleza, problema económico, problema moral, etc. Las grandes ciudades, ya que de hecho ejercen su influencia respecto de las ciudades que viven a su alrededor, deben ejercer esta influencia desde el punto de vista legal, y al mismo tiempo, no sea posible resolver los problemas de las ciudades circunvecinas a las grandes núcleos de población sin que estas ciudades satélites, como podría llamarse, ya que giran económica y moralmente alrededor de los principales núcleos, se asocien también legalmente a las grandes ciudades. Esto es lo que podríamos decir, que está de acuerdo la opinión extranjera; no está de acuerdo, es cambio, por lo que toca a medidas de carácter uniforme para gobernar a estas entidades nuevas que abarcan mayor área desde el punto de vista de la administración de lo que antiguamente poseían cuando eran simples ciudades y es lógico que no sea posible establecer un caso general para poder decir: éste es el tipo de administración de gobierno municipal que corresponde a una área de esta importancia, porque todo depende de las condiciones peculiares de cada medio social en que se vaya a realizar el problema; se dice, la otra consecuencia que nosotros podemos inferir de los argumentos extranjeros, es la siguiente: así como está de acuerdo la opinión de los técnicos en el sentido de que la reorganización administrativa urge en las poblaciones de importancia, de igual manera no es posible establecer una regla general para fijar el sistema de gobierno que compete o que conviene a cada nueva gran ciudad de población. Y como consecuencia de esta afirmación negativa está otra afirmación positiva como las primeras: solamente razones de orden político, razones de orden moral, razones de orden económico, razones quizás hasta históricas, razones de los lugares en donde los problemas deben resolverse, indicarán cuál es el sistema de gobierno que conviene a las grandes áreas municipales. Ahora vamos a que ha sido su asunto para el problema de la reorganización de la

terranidad y siempre se podrá reducir su área a 30 millas de Londres, estableciendo la primera ciudad Jardín, Leitchworth. Ahora la ciudad Jardín es ya hecha; 30,000 personas viven allí. Sus 88 fábricas y talleres dan empleo a la mayor parte de la población. Para la mayoría, la idea de una ciudad Jardín no ha llegado a ser entendida. Se imaginan casi todos que la ciudad Jardín se reduce a una colección de casitas, como arcas de Noé, con techos rojos. Muchos indolentemente manifiestan que es solamente un suburbio en que la gente vive en agradables alrededores. Sin embargo, consúltese la ciudad Jardín un vasto proyecto de descentralización de la industria y la conservación de los recursos de alimentación y de combustible de la nación, el mejoramiento de la salud y de la moral del país." Considero inútil después de haber hecho las citas anteriores recordar la opinión de otros autores más recientes por lo que toca al estado del estudio del problema de la reorganización de la gran ciudad de México. Ya creo que puede inferirse legítimamente la siguiente serie de argumentos tomando en cuenta las razones anteriores. Primero: Es indispensable resolver en conjunto los problemas de las grandes ciudades: problema de salubridad, problema de belleza, problema económico, problema moral, etc. Las grandes ciudades, ya que de hecho ejercen su influencia respecto de las ciudades que viven a su alrededor, deben ejercer esta influencia desde el punto de vista legal, y al mismo tiempo, no sea posible resolver los problemas de las ciudades circunvecinas a las grandes núcleos de población sin que estas ciudades satélites, como podría llamarse, ya que giran económica y moralmente alrededor de los principales núcleos, se asocien también legalmente a las grandes ciudades. Esto es lo que podríamos decir, que está de acuerdo la opinión extranjera; no está de acuerdo, es cambio, por lo que toca a medidas de carácter uniforme para gobernar a estas entidades nuevas que abarcan mayor área desde el punto de vista de la administración de lo que antiguamente poseían cuando eran simples ciudades y es lógico que no sea posible establecer un caso general para poder decir: éste es el tipo de administración de gobierno municipal que corresponde a una área de esta importancia, porque todo depende de las condiciones peculiares de cada medio social en que se vaya a realizar el problema; se dice, la otra consecuencia que nosotros podemos inferir de los argumentos extranjeros, es la siguiente: así como está de acuerdo la opinión de los técnicos en el sentido de que la reorganización administrativa urge en las poblaciones de importancia, de igual manera no es posible establecer una regla general para fijar el sistema de gobierno que compete o que conviene a cada nueva gran ciudad de población. Y como consecuencia de esta afirmación negativa está otra afirmación positiva como las primeras: solamente razones de orden político, razones de orden moral, razones de orden económico, razones quizás hasta históricas, razones de los lugares en donde los problemas deben resolverse, indicarán cuál es el sistema de gobierno que conviene a las grandes áreas municipales. Ahora vamos a que ha sido su asunto para el problema de la reorganización de la

...región de México y analizamos las características que presenta este problema. que se discuten. Indudablemente que no podríamos empezar por afirmar, para avanzar posteriormente conclusiones, cuáles son las condiciones actuales de la ciudad de México, si no nos vamos, para cuando sea de un modo más amplio, a considerar los antecedentes de carácter social, económico y moral que tiene la ciudad de México y que ha tenido en relación a los problemas actuales, de su crecimiento y de su reorganización administrativa. No nos bastarían para esta observación, para este juicio, los historiadores ni los sociólogos porque, desgraciadamente, no hay en nuestro país autores con bastante competencia que se hayan ocupado de un modo especial de esta cuestión; pero, en cambio, a falta de sociólogos que hayan abordado el problema en su fondo, tenemos por ventura para el propósito que nosotros perseguimos una serie valiosísima de documentos que sabiduría interpretará de un modo elemental, nos demuestra cuáles son los problemas de la ciudad, cuáles han sido los problemas del crecimiento de la ciudad de México y cuáles, en suma, son los problemas actuales de esta región geográfica conocida con el nombre de Valle de México. Estos documentos a que aludo son la historia gráfica y al mismo tiempo al mismo tiempo se sitúa del desarrollo material del concepto de vida que se ha tenido por los pobladores de la ciudad y del Valle y arranca de la edad prehispánica, desde la primera representación gráfica. Estos documentos, que no pueden ser otros que los planes de la ciudad de México, partiendo desde el primero hasta el último, nos darán en una simple revisión que hagamos de ellos, con anotaciones apropiadas, la clave, a mi juicio, la solución de estos problemas que hoy vamos a debatir. El plano de ciudad más antiguo que hay en el continente americano es indudablemente el plano de la ciudad de Tenochtitlán conocido con el nombre de Órdice Tenochtitlán. Este documento que se dice regulado por Motecuzuma a Hernando Cortés es una representación fiel de lo que era la primera ciudad nuestra, la ciudad azteca.

Este plano, cuya copia fotográfica tengo a la vista, nos muestra no solamente el que dibujó la estructura de la gran población de nuestros antepasados, el crecimiento de ella misma y es área desde el punto de vista geográfico, sino que también nos demuestra con claridad imposible cuál era el concepto de la vida, en qué forma estaba repartida la propiedad, cómo la casa habitacional ocupaba un sitio en un lugar perfectamente amplio, a la manera de los solares españoles, con jardín y verdura; lo que en su lugar hoy, en suma; una casa habitacional rodeada de jardín; y después, obedeciendo al trazado de la ciudad a los grandes ejes que eran las calzadas y los canales que comunicaban con las poblaciones lejanas circunvecinas, viene lo que llamamos los arquitectos contemporáneos "un concepto de organización", o sea una especie de ordenamiento de la población de la Gran Tenochtitlán que se compone de oficinas, de profesiones, de producción agrícola, de intercambio comercial, de la ubicación de los edificios de carácter público, etcétera. Al mismo tiempo nos muestra una planta de la ciudad Tenochtitlán.

...región de México y analizamos las características que presenta este problema. que se discuten. Indudablemente que no podríamos empezar por afirmar, para avanzar posteriormente conclusiones, cuáles son las condiciones actuales de la ciudad de México, si no nos vamos, para cuando sea de un modo más amplio, a considerar los antecedentes de carácter social, económico y moral que tiene la ciudad de México y que ha tenido en relación a los problemas actuales, de su crecimiento y de su reorganización administrativa. No nos bastarían para esta observación, para este juicio, los historiadores ni los sociólogos porque, desgraciadamente, no hay en nuestro país autores con bastante competencia que se hayan ocupado de un modo especial de esta cuestión; pero, en cambio, a falta de sociólogos que hayan abordado el problema en su fondo, tenemos por ventura para el propósito que nosotros perseguimos una serie valiosísima de documentos que sabiduría interpretará de un modo elemental, nos demuestra cuáles son los problemas de la ciudad, cuáles han sido los problemas del crecimiento de la ciudad de México y cuáles, en suma, son los problemas actuales de esta región geográfica conocida con el nombre de Valle de México. Estos documentos a que aludo son la historia gráfica y al mismo tiempo al mismo tiempo se sitúa del desarrollo material del concepto de vida que se ha tenido por los pobladores de la ciudad y del Valle y arranca de la edad prehispánica, desde la primera representación gráfica. Estos documentos, que no pueden ser otros que los planes de la ciudad de México, partiendo desde el primero hasta el último, nos darán en una simple revisión que hagamos de ellos, con anotaciones apropiadas, la clave, a mi juicio, la solución de estos problemas que hoy vamos a debatir. El plano de ciudad más antiguo que hay en el continente americano es indudablemente el plano de la ciudad de Tenochtitlán conocido con el nombre de Órdice Tenochtitlán. Este documento que se dice regulado por Motecuzuma a Hernando Cortés es una representación fiel de lo que era la primera ciudad nuestra, la ciudad azteca. Este plano, cuya copia fotográfica tengo a la vista, nos muestra no solamente el que dibujó la estructura de la gran población de nuestros antepasados, el crecimiento de ella misma y es área desde el punto de vista geográfico, sino que también nos demuestra con claridad imposible cuál era el concepto de la vida, en qué forma estaba repartida la propiedad, cómo la casa habitacional ocupaba un sitio en un lugar perfectamente amplio, a la manera de los solares españoles, con jardín y verdura; lo que en su lugar hoy, en suma; una casa habitacional rodeada de jardín; y después, obedeciendo al trazado de la ciudad a los grandes ejes que eran las calzadas y los canales que comunicaban con las poblaciones lejanas circunvecinas, viene lo que llamamos los arquitectos contemporáneos "un concepto de organización", o sea una especie de ordenamiento de la población de la Gran Tenochtitlán que se compone de oficinas, de profesiones, de producción agrícola, de intercambio comercial, de la ubicación de los edificios de carácter público, etcétera. Al mismo tiempo nos muestra una planta de la ciudad Tenochtitlán.

hay de la ciudad de México. El más antiguo es el que reproduce el arquitecto Mandalay. Desgraciadamente no se crea en México este plano. El segundo es un plano también reproducido por el mismo arquitecto; que tiene una importancia muy grande, porque al mismo tiempo que se trata de resolver el problema interior de la urbanización en México, se procura resolver también el problema de la vida en las ciudades limítrofes. El plano del Alcaide de la ciudad y Maestro Vector, Alfonso del Albornoz Intería Vajarana, del cual existen copia en grabado en el archivo de la ciudad de México, de la época del Virrey Mayorga, sigue mostrando el crecimiento de la ciudad y la preocupación preferente de su crecimiento desde el punto de vista de los intereses espirituales, católicos y sanitarios de los pobladores de México. Ya se habla aquí del trazo del paseo nuevo, que se llamó "Paseo de Bucanelli"; se habla de las repúblicas necesarias de abolición para resolver el problema de la emigración y de la educación de los pobladores de la ciudad. El plano levantado posteriormente, en 1793, por el teniente coronel de dragones don Diego García Gómez, en la época de Branciforte, es un modelo de técnica profesional que se pudo, indudablemente, surgir; sino cuando ya se tuvo el concepto de que el problema del trazo y reorganización de la ciudad es un problema fundamentalmente técnico. La obra final de la planificación debida a la época colonial, está representada en nuestra historia por la obra de Ignacio Casler, Maestro Mayor de la ciudad en 1794, ensayo por regularizar el trazo de la ciudad y conectarla con las ciudades circunvecinas. La época del México independiente se marca por el plano de don Rafael María Calvo en 1830; es un ensayo también por resolver las necesidades aéreas de la ciudad, procurando resolver no sólo esto, sino los problemas aéreos y materiales de las ciudades circunvecinas y de los barrios de México, como Santiago Tlalotelco. Don Lucas Alamán, el edil de México, en noviembre de 1836, levantó un plano en que pretendía demostrar que el mal trazo de las mansiones de la ciudad obedecía a que ésta se había hecho siguiendo el trazo de la ciudad prehispánica, y proponía reformas al trazo de la ciudad colonial.

En el año 1863 se publicó una notable vista a vuelo de pájaro de la ciudad, que podría tomarse por una de las fotografías actuales hechas desde un aeroplano, y que nos muestra al problema cada día mayor del crecimiento de las ciudades circunvecinas del Valle de México. En 1868, por orden del Ministerio de Fomento, el ingeniero don Luis Espinosa y el arquitecto don Manuel F. Álvarez levantaron un plano a gran escala de la ciudad, indicando las necesidades de un nuevo trazo de la población hacia el lado del Survato. A los planos anteriores hay que agregar un conjunto de planos, todos modernos, que más bien tienen carácter comercial y que algunos de ellos tienen importancia porque fueron redactados por el Ayuntamiento de la ciudad de México en años pasados para poderlos vender al público. Estos planos son simplemente un collage de los principales sectores de los planos anteriores, con el objeto de mostrar los proble-

mas de la ciudad y de las ciudades circunvecinas. Por último, hemos visto los principales planos de la ciudad hechos en función siempre de la unidad geográfica asociada con el nombre de Valle de México. Uno es el plano que todavía no se construyó ni se edita, que conserva el Ayuntamiento de México, redactado con motivo del proyecto de saneamiento de la ciudad y del Valle en la época en que estuvo encargado el arquitecto don Roberto Gayo, de esas obras. Y por último, el plano de la Oficina del Catastro, dependiente del Gobierno del Distrito Federal, que no solamente hace un levantamiento completo de la ciudad, sino que al mismo tiempo liga los límites de la ciudad de México con toda la triangulación del Valle; de tal suerte que allí se pueden ver cuarteles por cuarteles, área por área, toda la importancia que tiene, desde el punto de vista económico y social, el haber asociado con el nombre de ciudad de México, respecto del Valle, y viceversa, toda la enorme importancia, tanto social, económica y moral que tiene el Valle de México como zona geográfica y social respecto de la gran urbe de la ciudad. Por último, con motivo de la conferencia internacional de planificación de ciudades y regiones celebrada en el año de 1935 en la ciudad de Nueva York, a la que tuve el honor de asistir en representación del Ayuntamiento Metropolitano, se construyeron dos planos importantes, los más interesantes de los últimos años y que dan de toda la historia de México desde el punto de vista de su crecimiento material, con objeto de presentarlos ante esa asamblea internacional. Este plano, el primero a que quiero referirme, es un plano grande en dimensiones, hecho con el propósito de significar cómo ha ido creciendo la ciudad de México desde el primer plano que se hizo, desde el Códice Mendoza hasta a que primeramente surgió; se representan en colores y en trazo especial los asentamientos prehispánicos que a través de la historia ha sufrido la ciudad de México, y por último, se señalan todos los problemas del momento que tiene que resolver la ciudad en función de las otras ciudades del Valle. No es necesario, después de dicho lo anterior, considerar otros planos que se han formado ya en nuestra época y sobre todo desde que comenzó el presente siglo, con el propósito de replantear la ciudad de México, porque estos planos ya obedecen, naturalmente, al concepto contemporáneo de resolver los problemas de la administración municipal en función de los intereses integrales que resalta como núcleo del Valle de México. Yo creo que de la misma manera que me permití hacer inferencias, de la misma manera que me permití hacer conclusiones, podemos incluir los argumentos extranjeros tomando en cuenta el desarrollo lógico, la evolución que toman los planes de la ciudad de México; en esta forma también puede llegarse a conclusiones. Yo diría, en primer término, que las conclusiones nos llevan indudablemente a afirmar que el Valle de México es la región geográfica y económica dentro de la cual ejerce una influencia directa la ciudad de México; en segundo término, que la ciudad siempre ejerció un todo un historial de influencia; sino que no pudo haberlo de una manera rápida y efectiva en una influencia indudable, en virtud de que el "des-

Estado de la ciudad de México tan que hacerse a expensas de los impuestos y canales que la circundaban; pero, que de la misma manera que la ciudad se ha incorporado en su cuerpo físico las antiguas ciudades que hoy son sus barrios, en la misma forma la ciudad guarda actualmente una relación semejante a la que antes guardaba la ciudad respecto de sus barrios: la misma relación que guarda hoy respecto de su crecimiento y su cuerpo físico con relación a otras ciudades que todavía pasan del límite político del Distrito Federal. Ampliado el cuerpo físico de la ciudad hasta un extremo, podemos decir que la ciudad realmente es ya el municipio actual político de la propia ciudad de México; que la 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, aun cuando se tienen desde el punto de vista político "municipios libres", no son sino barrios de la ciudad de México. Desde luego, empezando por donde la ciudad creció más rápidamente: Tacuba, Atecapetlaca, Tacubaya, Mixcoac, San Ángel, General Anaya, Itzacalco, la Villa de Guadalupe, el Peñón de los Baños, etcétera, y que ya amplían al cuerpo material de esta gran ciudad que podemos llamar la gran ciudad de México. Esta guarda la relación, como ya lo decía ya, con las ciudades que le son ajenas en el momento presente, la misma que guardaba antes respecto de Tacubaya, Mixcoac, Atecapetlaca, etcétera, etcétera. En suma, no es posible resolver el problema de la reorganización administrativa de la ciudad de México sin resolver también el problema de la reorganización administrativa de las ciudades que ya son barrios de la propia ciudad y tal vez ciudades autónomas de la gran ciudad de México. Segundo. No es posible resolver el problema anterior de las ciudades barrios de la actual ciudad de México, así como los problemas interiores de las ciudades autónomas de la gran ciudad de México, sin tomar en consideración las formas desde el punto de vista económico y social en objeto de darles carácter legal a estas situaciones, es decir, lo mismo que cuando el arquitecto Urvilín, lo mismo que cuando toda la experiencia técnica y social nuestra. Nosotros debemos legalizar desde el punto de vista de la cuestión técnica y de la cuestión del crecimiento no interrumpido de nuestras necesidades físicas y urbanas del Valle de México; necesitamos organizar esta situación de hecho, que de no organizarse dará indudablemente lugar, al mismo tiempo que a protestas, a problemas de carácter cada día más difícil de resolver como las ciudades siguen creciendo. Yo creo que tanto de la experiencia extranjera cuanto del simple reserido que hemos hecho de la historia de la ciudad a través de los tiempos, podemos inferir esta gran regla única: El problema de la reorganización administrativa del Valle y de la ciudad de México fundamentalmente es un problema de carácter técnico y no de carácter político. Ahora vamos al problema desde el punto de vista exclusivamente político.

El Estado mexicano, como miembro de la familia internacional, está constituido en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos por todo el territorio de

Sera a su régimen interior. Los Estados, en su caso, repiten la fórmula democrática y federal como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre, es decir, el Estado mexicano como miembro de la familia internacional, el Estado Federal, tiene como base de su organización administrativa y política el Municipio Libre. Este principio de derecho público no es de ninguna manera una resolución del derecho para crear entidades no existentes; es decir, el municipio siempre ha sido la primera organización cívica de los pueblos sociales perfectamente distintos en cualquier organización humana, lo mismo en nuestro país que en cualquiera otra parte de la tierra. Lo que la Constitución ha hecho al reconocer al municipio estas características de base de la organización política y administrativa ha sido simplemente sancionar un hecho sociológico y una verdad innegable desde el punto de vista histórico. Por eso mismo nosotros podemos afirmar que funda la Constitución el carácter al Municipio Libre, de la base de la vida cívica del país, no ha hecho sino garantizar el desenvolvimiento lógico, el desenvolvimiento sociológico del propio pueblo mexicano. Tienen indudablemente mayor vida los municipios del país desde el punto de vista social y económico, que las entidades llamadas Estados Libres y Soberanos que forman la Federación Mexicana. No hay, a mi juicio, más que dos personas de derecho público que realmente corresponden a entidades sociales con caracteres propios. Fundamentalmente, por supuesto, el Estado Federal que por razón de su constitución internacional que posee libre que haber creado intereses y perfiles idénticos y después finalmente el municipio por las razones antes expuestas; pero no así el estado soberano desde el punto de vista de la asociación para crear el Estado Federal. Nosotros, y no volveré a detenerme en estas consideraciones por demandar más, dirigidos a la vida federativa desde el punto de vista de una simple copia de instituciones extranjeras, no nacimos a la vida federativa desde el punto de vista de la solución de problemas nacionales; no nacimos al autoedecio histórico, ni nacimos bastante de otra índole para afirmar la personalidad de la federación mexicana. Sin embargo, la Revolución ha mantenido, por supuesto, como tenía que ser, la existencia de esas entidades; pero al mismo tiempo reconoció el derecho que tiene, desde el punto de vista social, la organización cívica del país, la base de la organización política y administrativa de los Estados, que es el Municipio Libre. La tradición contemporánea ha sido en todas partes del mundo ésta y la propia idea la Constitución de 1917 al entregarnos una nueva entidad de derecho público, al decirnos que la base del civismo es el país política en la libre albedrío de los municipios, para que más tarde, haciendo como de civismo, pudiera llegarse a la comprensión de los problemas políticos abstractos del país. Entonces todo el mundo entendió que el Municipio Libre, que trata operajada la supresión de las jefaturas políticas, realmente obedecía a un principio revolucionario con el objeto de que el país se organizara dentro de sus principios democráticos. Pensemos que que discutimos actualmente, computemos,

es fundamentalmente un problema que la Revolución ofreció cumplir y que degradadamente no hemos podido cumplir todavía. Yo siempre me he preocupado, tanto desde esta tribuna como desde cualquier sitio en donde he tenido oportunidad de manifestar mi opinión, así como todos mis compañeros de Bieque, yo, algo, me he manifestado siempre enemigo de que se afirme el fracaso del Municipio Libre en nuestro país, 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 muy bien que vivimos dentro de un régimen que no es precisamente el de 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 un Jurisdicción. Si nosotros repasamos, aun cuando sea rápidamente, el texto de las Constituciones locales y vemos cuáles son las leyes orgánicas municipales en las propias Entidades federativas, veremos que el mayor número de ellas tiene facultades para que las Legislaturas revisen las elecciones municipales, y es indudable que todo expediente que llega a una Legislatura se resuelve siempre en función de los intereses de esa Legislatura y no en función de los intereses del vecindario. Si, pues, el municipio no ha podido trabajar fundamentalmente desde el punto de vista de su integración, desde el punto de vista de la elección de su gobierno (cómo hablar del fracaso del municipio en la República Mexicana? ¿Qué argumento vale ante la simple observación de los hechos, cuando con las excepciones contadas y sin que yo pretenda aludir a nada, cada diputado local se considera dueño de su distrito y quiere siempre, por regla general, que el juez sea un amigo suyo, que el agente del Ministerio Público sea un amigo suyo y todos los que tengan alguna influencia sean sus compañeros y amigos; si cada diputado al Congreso de la Unión lo mismo hace respecto de su distrito electoral; si constantemente estamos peleando con el propósito de que los Ayuntamientos sean gente nuestra, de que las autoridades locales también lo sean? ¿Cómo, si esto ocurre en la práctica; cómo, si nosotros no hemos visto que haya libertad de elección en los gobiernos municipales del país, cómo hablar del fracaso del municipio? Indudablemente que no tenemos razón para hablar así y yo creo que esta Asamblea no podrá estar nunca por la supresión del Municipio Libre como base de la organización política y administrativa del país. Sólo que la iniciativa me parece incompleta: desde este otro punto de vista. ¿Por qué no aprovechar la ocasión, señoras compañeras, para afirmar esa libertad municipal de un modo absoluto y de un modo franco; por qué no decir, por ejemplo, como una adición al propio artículo 115 constitucional, que si los gobernadores

ni las Legislaturas de los Estados calificarán las elecciones municipales, que la transmisión del poder en los Ayuntamientos o en los municipios se hará respetando el principio anterior de acuerdo con lo que disponga la ley relativa? ¿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 municipios? ¿Por qué nosotros pensamos por alto esta situación que no pretará indudablemente a que sigan las Legislaturas locales violando el voto en las elecciones municipales? ¿Por qué no afirmamos esa libertad poniendo la taraxiva a que antes me permití aludir y que aun me permití formular con el propósito de que ya no haya funcionarios que se consideren con derecho para revisar las elecciones municipales? Si así se hace, indudablemente que el Municipio Libre empezará a ser algún día una verdadera entidad básica de la organización mexicana. Porque el peligro que nosotros vemos precisamente para resolver el problema de la ascesión de los Ayuntamientos del Distrito Federal en un solo núcleo administrativo quitándole el carácter de elección, de Ayuntamientos electos que actualmente tienen, es un peligro tanto desde el punto de vista de la tradición, como desde el punto de vista educativo actual, así como desde el punto de vista del futuro.

En efecto, mientras la Federación siga permitiendo que los Estados aniquilen la vida municipal en los términos ya dichos, es indudable que el propio Estado Mexicano, al Estado Federal, minará sus bases y llegará a un momento en que el Estado se vea en un apuro serio. En estos momentos, la tendencia en todas partes del mundo no es la de matar la libertad de los municipios; al contrario, se ha de purificar, se ha de hacer más, la de hacerla más. El municipio americano, el Ayuntamiento yanqui, que los hasta principios de este siglo el Ayuntamiento tipo, puede siempre como ejemplo de decaimiento, de desorganización interior, de falta de honorabilidad, ese Ayuntamiento se ha reivindicado ante los ojos de su país y de las mismas naciones extranjeras, no mediante la restricción de la libertad electoral, sino, al contrario, mediante la intensificación de los métodos electorales con el objeto de hacer respetar a quienes gobiernan los municipios. Yo creo, compañeras, que las victimas de la democracia no habrán de corregirse sino con la democracia misma. Mientras nosotros queramos exprimir de una manera completa la democracia porque tiene errores, lo tanto que habemos de conseguir será cambiar las orientaciones definitivamente dentro de las cuales corre el tren de México. A pesar de todo, no se trata aquí de un problema trascendental ni nuevo, se trata simplemente de afirmar que estamos viviendo siempre dentro del antiguo principio democrático; la Revolución todavía, por desgracia, no llega a retocar las bases de la organización política del país; no estamos debatiendo problemas revolucionarios en este momento, estamos debatiendo problemas técnicos fundamentalmente y después problemas de reorganización, de acuerdo con las necesidades colectivas. Frases, que es el tipo del Gobierno central por asociación, no ha

acabado de 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. El mismo gobierno ruso que es si no una asociación de pequeñas entidades municipales libres, gobernadas por sus "soviets" ¿qué es cualquier tipo de nación en el mundo, si no una asociación de derecho público que desama indefectiblemente en las bases de libertad en las pequeñas entidades municipales, cañonales, regionales o como quiera llamarse? Si nosotros vamos a permitir, como ya lo decía, que el Estado siga tolerando la muerte del municipio, indudablemente que contribuiremos al desprestigio de los sistemas democráticos en nuestro país. Es más fácil concebir una entidad política que no tenga alguna estructura superior, que no dependa de un jefe superior, que considere la vida de una nación posible si le faltan las bases, y el Estado Mexicano, si no cuida este momento, indudablemente que contribuirá a ese fin. 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 mismos lo hemos estudiado alguna vez; desde hace algunos años hemos manifestado nuestra opinión a funcionarios públicos, a líderes políticos, a otras personas y aun a la propia opinión pública. No estamos en desacuerdo con esa finalidad; no solamente no estamos en desacuerdo, sino que nos parece la iniciativa que se discute una iniciativa pequeña, porque no ve todo el problema en su amplitud. Nosotros queremos, de acuerdo con los principios expuestos, que la región que correspondía al gobierno administrativo municipal, exactamente esa la de la unidad geográfica del Valle de México; que se rotorea los límites políticos; que se resuelva la vida municipal del Valle de México desde el punto de vista integral: 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? ¿no creo que sea necesario suprimir el sistema democrático para elegir el Ayuntamiento de la región del Valle, reorganizando esta región. Una cosa es el problema de la reorganización administrativa y otra cosa es aplicar el principio constitucional y revolucionario del Municipio Libre en el Valle de México. Se dirá, como ya lo explica la iniciativa, que es muy difícil en las grandes urbes lograr un consenso en la población para elegir a sus mandatarios; que es más fácil elegir un Ayuntamiento pequeño en una población de poca importancia en el país, es muy difícil conseguir una opinión unánime o cuando menos la opinión de una mayoría en una población tan heterogénea, tan dispersa, tan difícil como es la población de las ciudades de México.

¿Por qué no se recurre a las formas derivadas del sistema de votación directa, siempre dentro del campo de la pura y estricta democracia, para poder afirmar la necesidad de conservar los principios democráticos en la elección. Por ejemplo, ¿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 dá intervención al elemento obrero organizado, por qué no se dá intervención en los destinos de la gran ciudad de México a la clase capitalista organizada en aquellos aspectos que tenga interés de vigilar; por qué no se dá intervención simultánea a los pequeños artesanos a domicilio, a los pequeños comerciantes, a los hombres que representan esta situación intermedia entre el asalariado y el pequeño rentista; por qué no se dá igual intervención a los electores de la clase media y al Gobierno mismo para presidir esta asociación, y en ese punto se consigue no violar el principio del sufragio y, al cambio, se habrá mantenido incólume el principio revolucionario de la libertad municipal? En cambio, si nosotros anulásemos este principio, el incremento de poder está gran entidad administrativa del Ejecutivo Federal y mantemos la libertad de intervención del vecindario en las negocios del mismo, indudablemente que desde luego se producirá una disociación cívica en la población más importante de la República. Ya a nadie le ignorará el destino de la ciudad de México entre el vecindario, y cuando el pueblo no interviene en los negocios propios de él, compadecido, indudablemente que al pueblo no marcha dentro del campo democrático; indudablemente que entonces al pueblo no le interesa ya ningún problema. Es que se puede elegir un buen Ayuntamiento, indudablemente no tendrá interés para elegir un buen diputado, ni habrá elegido a él.

La democracia es un órgano y como órgano, compuesto, 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. Si nosotros matásemos esta derecho de intervenir en la población de México, aun cuando sea en la forma que yo me permito sugerir como simple aclaración, a proveer en la forma de representación proporcional o en forma de representación directa o presentemente, con un criterio ya analista de diferenciar clases sociales y de darles interés en los negocios públicos; si, como digo, matásemos este derecho de intervenir al pueblo en alguna forma, entonces, al mismo tiempo que descaeramos evidentemente a la población más caracterizada del Valle de México, poblaciones más caracterizadas del Valle de México, estableceremos un ejemplo, y habrá indudablemente Legislaturas y gobernadores que desde luego seguirán los Ayuntamientos libres en las capitales de los Estados y después de las capitales de los Estados, se suprimirá el Ayuntamiento en las poblaciones de importancia, dentro de las propias entidades, y así se irá matando poco a poco, con las generaciones, el principio democrático de elegir a los mandatarios.

más importante que Jalapa, y no quedará el Municipio Libre más que de nombre, siempre con la ayuda de la Legislatura encima para calificar sus elecciones y quedará sólo en los pueblos pequeños donde la gente se amañaba en mayor proporción que en el resto del país, quedando a merced de los pequeños caciques, de los pequeños hombres que hacen a los pueblos su órgano incondicional de acción, y entonces, compañeros, no habremos logrado el bienestar atribuido a salvar a la Revolución en este aspecto de sus promesas, sino que lo único que habremos hecho será crear dentro de nuestro desarrollo público un fantasma más y nada más. (Aplausos estruendos.)

—El C. presidente: Tiene la palabra su pro el ciudadano Corral.

—El C. Corral: Señores diputados: El compañero Lombardo Teledano, inscripto en contra del proyecto de reformas propuestas, en su larga y erudita peroración solamente al final tocó un punto relacionado, y eso relativamente, con el problema a discusión. Comencé por analizar opiniones de extranjeros prominentes respecto de problemas de legislación, de planificación y de tráfico. Y heuos visto que aun bajo estos aspectos considerado el asunto, nos da la razón a los que venimos a hablar en pro del proyecto de reformas, puesto que todos ellos están conformes en decir que la multiplicidad de autoridades impide los buenos servicios, impide la unidad de mando. Yo, siguiendo un camino opuesto al del compañero Lombardo Teledano, voy a procurar entrar de llano en el meollo de la cuestión; voy a analizar los hechos concretamente relacionados con nuestras circunstancias especiales.

Todos sabemos que el Municipio Libre es una conquista revolucionaria; pero el Municipio Libre son todos los caracteres que la Constitución le señala, es decir, el municipio son un Ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridad intermedias entre él y los gobiernos de los Estados; pudiendo disponer y administrar libremente su hacienda y teniendo con sus recursos los fondos necesarios para cubrir todos los servicios públicos. La creación de ese municipio son los caracteres señalados, que son los únicos que le marca la Constitución, fue una conquista democrática que satisfizo cuando fue creada, entre otras, la necesidad imperiosa de suprimir las jefaturas políticas, libertaciones de los señores feudales, señores de viñas y haciendas, que ejercían tales cargos, en su mayoría tiranotas de la proter especie, que contaba con todo el apoyo de los gobernadores, cometían toda clase de atrocidades. Algo de esto nos dijo el compañero Lombardo Teledano; pero lo que no nos dijo, y también es verdad, es que además es una conquista democrática inspirada en el noble deseo de que los diestros que el pueblo paga por concepto de redistribuciones sean realmente administrados por individuos ajenos de su sexo, concejales por él y a su vez concededores de las necesidades populares, en cuya satisfacción deben emplear los diestros que el pueblo les ha confiado para garantizar su beneficio colectivo. (Aplausos.) Todo esto es verdad y por eso debemos defender la institución del Municipio Libre, 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 Territorios como verdaderos municipios autónomos? (Voces: ¡No!) Sus representantes pueden considerarse como tales, formados por representantes populares, concededores de las necesidades del pueblo y dispuestos a gastar los fondos públicos en proveyo de la colectividad? ¿cumplan con esa misión? (Voces: ¡No!) Los hechos van a constatar estas interrogaciones que analizo en este espíritu desde el momento en que comenzamos a estudiar el problema a discusión. Análizemos, pues, vamos con la seriedad que debe ser la del compañero, la inseparable compañera del juicio del legislador, los hechos, y vemos: ¿se puede considerar a los municipios del Distrito Federal como municipios autónomos? Deslucemos que los caracteres esenciales que la Constitución, en su artículo 115, fija para los municipios libres son, además de ser administrados por un Ayuntamiento de elección popular directa —y este requisito lo examinaremos en lo relativo a los Ayuntamientos del Distrito Federal—; las características, repito, son: la de cubrir con sus propios recursos todos los servicios públicos y la de no tener autoridades intermedias entre ellos y los gobiernos de sus Entidades. Ninguna de estas cuatro características concurre en los municipios del Distrito Federal y Territorios: No pueden administrar libremente su hacienda, porque el artículo 73 de nuestra Constitución de 17, que es el que les dió vida, les señala a todos la obligación de contribuir a los gastos comunes. No pueden disponer, su consecuencia, libremente de sus rendimientos económicos; no pueden tampoco cubrir el importe de los servicios públicos con sus propios recursos. Todos sabemos que los municipios del Distrito Federal no tienen a su cargo ni la educación pública, ni la higiene, ni la salubridad, ni los caminos, canales, comunicaciones, ni la justicia municipal. De aquí: si de la ciudad de México no tiene a su cargo ni siquiera la policía y el departamento de tráfico. (Aplausos estruendos.)

Los únicos servicios que tienen a su cargo son los secundarios, por ejemplo, el de alumbrado, y éste sólo queda a deber! (Aplausos.) No teniendo, pues, las características del municipio autónomo, no son municipios autónomos, ni nadie puede considerarlos como tales, pues ni siquiera tienen el requisito de no tener autoridad intermedia entre ellos y el Gobierno de su Entidad, ya que siendo el Distrito Federal el asiento de los poderes federales, ni esta H. Cámara de Diputados, en función de Legislatura, ni el Ejecutivo tratan directamente con ellos sino por intermedio del gobernador del Distrito. ¿Son verdaderamente populares los que los administran? Vamos a estudiar esto en lo relativo a la ciudad de México. Aquí en México pasa lo contrario de lo que generalmente ocurre en provincias; podemos en este punto considerarlo como su polo opuesto. En provincias sólo por excepción se hacen las cosas como se hacen aquí en México. En efecto, en la gran mayoría, por no decir en la totalidad de las poblaciones de los Estados, es venenos entre sí todos sus habitantes. Desde el más alto hasta el más humilde, son perfectamente conocidos por todos fides, intelectuales y moralistas; se les

conocen sus cualidades, sus virtudes, sus defectos, sus vicios, sus medios de vida y hasta sus costumbres más íntimas; así, es imposible que en la provincia figuren en las planillas de regidores municipales individuos desconocidos; y esos conocimientos que tienen los habitantes de la provincia entre sí, sirve hasta cierto punto de freno a los funcionarios municipales que, en lo general, en su mayoría, sienten cierto respeto por la sociedad en que han vivido, en que viven y en que seguirán viviendo, y al cual así no escapamos en algunas poblaciones de que el poder municipal sea ejercido por individuos de pocas aptitudes que cometen intolancia de atrocidades. (Aplausos ruidosos en curules y galerías.) ¿Pues qué no sucederá aquí en México donde no conocemos a nadie, (risas) ni al vecino de la casa contigua a la nuestra...? (Aplausos.) ¿Qué no sucederá aquí, donde nos perdemos entre la multitud, donde la vida, mucho más activa y la lucha mucho más difícil que en provincia, nos obliga a cuidarnos de lo nuestro, desatendiendonos completamente de lo del vecino? De esta circunstancia se aprovechan los partidos políticos para formar planillas en las que figuran sus favoritos, sin importarle que sean estimados o condesados siquiera por la mayoría, que los dejan hacer por espalla proverbial y porque de entonces saben que dada la viciosa organización municipal aquí en México, lo mismo les da que rija las fiestas municipales Tulaco o Toluca; con cualquiera tendrán que pagar contribuciones elevadísimas y con ninguno tendrán servicios municipales eficientes al algún adelante. (Aplausos ruidosos.) No pueden considerarse, pues, verdaderos Ayuntamientos de elección popular directa. En la zona provincial el partido político se atreve a imponer candidatos; tiene que consultar la opinión pública por dos razones: en primer lugar, porque la inmensa mayoría de los habitantes toma mucho más en serio la elección electoral que aquí en México, y en segundo lugar, porque no existe la disciplina férrea del partido, y el partido que se atrevera a imponer candidatos, seguramente que sería desconocido y aun destruido. (Aplausos.)

No siendo municipios autónomos al siendo Ayuntamientos de elección popular, como no lo son, constituyen los Ayuntamientos, cuya supresión se propone, una institución respetable, provechosa, útil para la sociedad. Tampoco. La constitución aquí en el Distrito Federal de Ayuntamientos, Gobierno del Distrito y poderes federales impide la unidad de mando, la unidad de acción de que nos hablaban los autores extranjeros que el compañero Lombardo nos citó aquí; argumentos, pues, en favor de la supresión propuesta. No habiendo unidad de mando, volutamente se están presentando conflictos entre unas autoridades y otras, conflictos que redundan siempre en perjuicio de la sociedad. Sería larguísimo enumerar todos los conflictos que se han presentado y que se siguen presentando a diario entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Distrito, entre estos dos autoridades y el Departamento de Salubridad; entre los Ayuntamientos y la Secretaría de Gobernación; entre los Ayuntamientos y la Secretaría de Educación; entre los Ayuntamientos y la Secretaría de Hacienda; en

fin, entre los Ayuntamientos y todos los otros departamentos (Aplausos.) Y todos estos conflictos se resuelven en tradiciones, finalmente, en el abandono de los servicios públicos o por la inercia, en retardos en el cumplimiento de ellos. Yo, en su caso, tampoco voy instituyendo provechosos para la sociedad.

Now sería el compañero Lombardo Toluca, ya para terminar, pasando como por encima sobre el asunto, que la supresión de estos Ayuntamientos sería el principio, el primer paso hacia la supresión del Municipio Libre. Esto es un temor pueril que se debe desmentar. El artículo 115 constitucional que establece el Municipio Libre como base de nuestra división territorial, como base de nuestra división política y administrativa, queda intacto; queda en todo en vigor y ningún gobierno de ninguna Entidad está expectado para reformarlo; ninguna disposición legal de un Estado puede estar en contra de los preceptos constitucionales, y menos en este punto. Ni las Cámaras mismas, ni las Cámaras federales mismas se atreverían a tocar la institución del Municipio Libre, ni a intentar siquiera su reforma, en primer lugar, porque estamos convencidos de que es una conquista revolucionaria, y en segundo, porque esto equivaldría a destruir desde su base nuestra organización fundamental. En supe más, en cambio, de los Ayuntamientos del Distrito y Territorios Federales no afecta en lo más mínimo nuestra organización fundamental. Por último, he oído decir, que al proyecto de reforma propuesta persiga un fin político que trata de restarle elementos a algún partido. Nada más falso. Para demostrar la falsedad de esta afirmación, basta recordar que la ley el 2 de abril de 1917, que está en pleno vigor, faculta al gobernador del Distrito—dependiente directamente del Ejecutivo—para nombrar concejos municipales en lugar de Ayuntamientos cuando se presente cualquier conflicto político, y claro está que si se persiguiera el fin de restar elementos a determinado partido, nada más fácil que establecer conflictos políticos en todas y cada una de las municipalidades, con lo cual no solamente se le quitaría el poder al partido, sino que se podría nombrar concejos municipales con elementos antagonicos, situación mucho más ventajosa y que no traería los largos trámites de una reforma constitucional. No, lo que se busca, lo que se discute es algo mucho más elevado, mucho más noble que un fin político; se busca el progreso económico y administrativo, se busca el mejoramiento de los servicios públicos, se busca, en una palabra, un bien general, y yo pregunto a los revolucionarios, a los que comprenden, a los que sienten, a los que aman a la revolución ¿qué cosa es más revolucionario: dejar una organización deficiente y perjudicial para todas las clases sociales, o destruir esa organización en bien de la comunidad? Tomen la palabra los señores del contra. (Aplausos ruidosos.)

—El C. presidente: Tiene la palabra en contra el ciudadano diputado Treviño Ricalda. (Silencio en las galerías. Campesinilla.)

—El C. presidente: En efecto, está ya, como decía al enumerar. Coriolano, se trata en esta ocasión de restar elementos a ningún partido político. Hemos empezado, al iniciar este debate, por decir:

tar que no tenemos el propósito de llevar este asunto al terreno político, sino solamente al de expresar el punto de vista del grupo laborista de la Cámara en una forma categórica y seguida exactamente el procedimiento que hemos seguido hasta aquí. No se podrá argumentar que en este caso hemos seguido una conducta distinta, sino que, al contrario, hemos hecho exactamente lo mismo que en casos anteriores; es más: como en esos anteriores, hemos tratado primero de buscar oportunidad para exponer nuestro criterio en una forma privada, fuera de los elementos interesados en formular esta clase de iniciativas. En los dichos casos fuimos de la opinión de que no convenía nuestra opinión, pero finalmente se fueron negadas de manera que siguió en nuestra línea de conducta, tratamos primero de ponerse de acuerdo con las personas que debían redactar estas iniciativas para ser escuchadas, como en casos anteriores, hablando abundantemente; pero no habiéndose cumplido esto, al ser escuchados, hemos tenido necesidad de venir a esta tribuna a decir lo que pensamos.

Decía el camarada Cerisola, y perdóneme que comencé por donde al momento que cosa es más revolucionaria, mantener una institución inútil, defectuosa, perjudicial para la sociedad, o matarla? Es preferible, decía el camarada Cerisola, matarla. Si al matarla es el propósito de matarla es con el objeto de mejorarla, seamos absolutamente de acuerdo; pero si el propósito de matarla es el de hacerla desaparecer, no estamos de acuerdo. En efecto, entre las cosas que el camarada Cerisola expresó hay muchas en las que estamos absolutamente de acuerdo, por ejemplo: que además de las funciones democráticas, los Ayuntamientos tienen por objeto el de manejar de manera absolutamente honrada los fondos públicos. Nadie ha dicho lo contrario, en esa estamos absolutamente de acuerdo y creo que no se serviría nada a nosotros que estuviéramos en desacuerdo en punto semejante. (Toman en las galerías. Campanilla.)

—El C. Topete: Una aclaración, escopafiero.

—El C. Treviño: Sí, señor.

—El C. Topete: ¿Se perjudica en algo el Partido Laborista al suprimir los Ayuntamientos no puede ya obtener las cuotas de sus miembros? Si es que esto podrá llevar que vez en el asunto pecuniario....

—El C. Treviño, interrumpiendo: Absolutamente en nada.

—El C. Topete: ¿Se hiciera favor de decir si entra alguna cuota o algunos fondos al Partido? (Murmuran. Voces en las galerías. Aplausos ruidosos. Voces: ¡¡Viva Topete!!! Campanilla.)

—El C. presidente: Se previene a las galerías que deben guardar la debida compostura, porque la Presidencia está dispuesta a no tolerar un atentado en los debates. (Aplausos.)

—El C. Treviño, continuando: No ha sido necesario decirlo —lo hemos reiterado varias veces— hacer de esta sesión un debate político. Como que la primera interpretación de este orden no parte de nosotros, y como que se haga constar así. Sin embargo, no tengo absolutamente ningún inconveniente en declarar al camarada Topete que el Partido Laborista, mexicana, como todos los partidos

políticos, según entiendo, tiene necesidad de vivir y vivo de las cuotas de sus asociados. De manera que si cobra el Partido Laborista cuotas, no creo que haya motivo absolutamente ninguno para cancelar este; pero de ninguna manera afecta al Partido Laborista la supresión de los Ayuntamientos de México ni de ninguno de los Ayuntamientos del Distrito Federal, toda vez que en este punto, ya lo dije el camarada Lombardo, estamos absolutamente de acuerdo; en el único punto en que discrepamos es en la forma de resolver el problema. ¿Qué existe multiplicidad de mandos y administración, que existe deficiencia, que existen todas esas cosas que dijo el camarada Cerisola? Es absolutamente exacto y no hemos querido a refutar esto; al contrario, el discurso del camarada Lombardo tuvo por objeto demostrar que es necesaria la unificación administrativa, no sólo del Distrito Federal, sino de todo lo que pueda constituir una unidad geográfica en el Valle de México. De manera que en cuanto a la supresión administrativa de los municipios del Distrito Federal estamos absolutamente de acuerdo; en lo que estamos en desacuerdo, repito, es en la forma de substituir estos órganos. Algo que no debía de servir como argumento a estos señores es precisamente la multiplicidad de que han sido objeto las autoridades municipales, los cuerpos administrativos municipales. Decía el camarada Cerisola: si los municipios no tienen la administración de los servicios públicos, si la Salubridad les quita los rastro, si el Gobierno del Distrito les quita el tráfico, si no tienen la policía gestiones para que los quiten (para que sirven). De manera que hasta tratar atribuciones a una entidad administrativa para que se justifique su desaparición. Por este camino los gobernadores de los Estados van a retirar la policía; el Departamento de Salubridad Pública del Estado va a controlar los rastro; controlaría también el tráfico; harán exactamente lo mismo, en forma indebida —ya lo dije Cerisola—, porque los gobiernos de los Estados no tienen derecho de restar a los municipios la administración de los servicios públicos; pero hasta con que comience a restárselo, para que justificados después, en su propia obra, el deseo y el derecho de hacer desaparecer los Ayuntamientos libres en los Estados, también. (Silencio.) No puede ser argumento esto, y sin embargo, estamos de acuerdo en que deben suprimirse los Ayuntamientos del Distrito Federal, pero no con ese argumento, sino con el otro; que es necesario que desaparezca esta duplicidad de institución y de personas que interviene en la administración de los servicios públicos. Los servicios públicos de la Ciudad de México son servicios comunes no sólo al Distrito Federal, sino al Valle de México, y hemos sido los primeros, desde hace mucho tiempo, en proponer, privada y públicamente, como lo dije el camarada Lombardo, la supresión de los Ayuntamientos del Distrito Federal y la creación de un órgano homogéneo único, que se encargue de la administración de los servicios públicos en el Distrito Federal. En lo que no estamos de acuerdo, seamos, es en la forma de substituir a estos Ayuntamientos, en decir, en la forma de crear este órgano, porque la forma de crearlo pertenece al ejercicio de la democracia, siempre que

el perfeccionamiento... el ejercicio de la democracia; antes un pueblo nuevo, un pueblo en formación que no puede estar capacitado todavía para el ejercicio pleno de sus funciones cívicas; pero se va a capacitar al pueblo de México, en las funciones cívicas, restándole oportunidad para ejercer sus derechos cívicos? Seguramente que no. Ese es el único punto en que estamos en desacuerdo, porque nosotros consideramos y lo vamos a decir con toda entera, que por el camino que se va restringiendo oportunidad cada día al pueblo para el ejercicio de la democracia, para el ejercicio de sus derechos cívicos, no se va a capacitar realmente al pueblo para el ejercicio de sus democracia. De manera, señores, que ese es el único punto en el que estamos en desacuerdo. No hay, por lo demás, nada que refutar a las apreciaciones, fundamentadamente a las apreciaciones del camarada Cervantes; todas las dificultades que él señala las hemos señalado ya nosotros; la necesidad de resolver este problema la hemos señalado ya, la forma de sustituir, de crear este órgano, es lo único en que estamos en desacuerdo y hemos venido a expresarlo, porque tenemos el deber y el derecho de hacerlo, buscando primero todos las oportunidades que hemos creído indispensable, para que no se diera a esta expresión de nuestra marca de sentir interpretación distinta al deber de ejercitar un derecho manifestando nuestra manera de pensar. No hemos tratado de llevar este asunto al terreno político y si me permitieran de que haya sido el camarada Topete el primero en hacerlo, aunque en una forma leve y que no puede lastimar de ninguna manera, este asunto. (Murmullos)

—El C. Topete: Para una aclaración. No lleva a ningún terreno político el asunto; únicamente decía que no le interesaba ninguna cuestión pecuniaria, y yo hice al orador una pregunta en el sentido de que manifestara si el Partido Laborista Mexicano percibía algunos fondos por concepto de haberes que se le cobran directamente a sus miembros que trabajan en el actual Ayuntamiento. (Aplausos autorizados. Vozes en las galerías. ¡Viva Topete!!! ¡Viva el Partido Laborista!!! Campanilla.)

—El C. presidente: Tiene la palabra en pro el ciudadano diputado Ramón Alfonso Francisco.

—El C. Ramón Alfonso Francisco: Señores diputados: Pose el privilegio de razones que vine a exhibir en esta tribuna el diputado Tulezano y que corroboré en seguida el compañero Treviño, el alegato más elocuente contra el Municipio Libre, no de la República, sino de la ciudad de México y del Distrito y Territorios Federales, ha sido escrito en una forma indestructible y evidente por los hechos mismos: la requisitoria más vívida contra el Ayuntamiento de la ciudad de México la ha escrito el mismo Ayuntamiento con su historia de fracasos y de inoperias. (Aplausos.)

La iniciativa a debate no es sino la expresión de un clamor popular, la expresión de un sentimiento de justicia que se manifiesta en el

caso de una forma... que así resulta vicariado al Municipio Libre... en la ciudad de México y en el Distrito y Territorios Federales, porque en estas entidades nunca ha tenido el un organismo jurisdiccional ni una realidad amplia. Su estructura ha sido las requisitorias y desmoronadas, tan restringidas sus atribuciones, tan limitada su área jurisdiccional, que propiamente no ha existido municipio autónomo, y lo que se trata de conseguir es un sistema de Ayuntamiento, una apertura de Municipio Libre que no ha hecho sino poner obstáculos y dificultades en la marcha administrativa del Gobierno. Ya el proyecto de una síntesis breve pero clara de todos los antecedentes jurídicos y nos explica cómo desde la Constitución de 1824, a través del Decreto de 1856, en la Constitución de 57 y las demás disposiciones relativas no se concedió nunca sino una existencia precaria al Ayuntamiento, restándole facultades, poniéndole siempre bajo la jurisdicción y el dominio del Gobierno General y haciendo que sus funciones se desarrollaran en una forma verdaderamente deficiente. Cuando los constituyentes del 17, en un ruego de romanticismo político y evasivos de la excelencia del Municipio Libre quisieron extenderlo a la ciudad de México sin reflexionar que aquí las circunstancias no eran las mismas que en el resto de la República y no existía la tradición históricajurídica ni las mismas necesidades que reclamaban su creación en el resto del país; cuando este hicieran los constituyentes, no lograron otra cosa que crear una fuente de dificultades de todo linaje, una zona de desórdenes políticos, dando origen a que los servicios municipales, los servicios urbanos más urgentes fueran desamparados en una forma cada día más defectuosa. Venimos, como han dicho ya los anteriores oradores, que el Ayuntamiento aquí no tiene una existencia real, como debería corresponder a un Municipio Libre, porque las funciones de Justicia, de Instrucción, de salubridad, de beneficencia, etcétera, no le están encomendadas. Y no es que se le hayan restado facultades y que esta circunstancia sea un argumento suficiente para pedir que desapareciera esta institución, sino que no es la duda porque precisamente, de haberse concedido, habría venido un auxilio mayor en el Distrito Federal, desde el momento en que todas estas funciones no se circunscriben a la ciudad de México sino que continúan en las poblaciones circunvecinadas; son servicios que necesariamente tienen una relación íntima y se llegaría al fracaso más rotundo no solamente con dejarles las facultades que tienen, sino que se les substraerá más aún. Entonces esta municipalidad autónoma dictaría disposiciones sobre el tráfico, sobre estancias, policía, salubridad, etcétera, y vendría un cúmulo tal de disposiciones legislativas que produciría conflictos, fricciones a cada momento e innumerables complicaciones. En el Ayuntamiento actual se ha venido planteando un problema no sólo de política municipal sino un problema que constituye uno de los

materia de gobierno político y lo que puede incorporarse en la práctica a la gestión o acción de la competencia técnica.

El avance incontestable de la democracia para 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 empleo de los técnicos, como decía Lombardo Tolezano, de los vicijalizados, de los competentes en el desarrollo de determinadas funciones que requieren una suma de conocimientos determinados. Se ha visto que a medida que avanzan los conocimientos humanos, a medida que va extendiéndose el dominio del hombre sobre la naturaleza, va siendo cada día más urgente la necesidad de especializarse y que ningún pueblo, por alto que sea su nivel cultural y grande su dosis de experiencia política, puede juzgar, más que de una manera general, de asuntos que requieren formalmente el empleo de los técnicos. Para llegar a una armonización de estas dos tendencias, puesto que no puede tratarse a la sociedad como una simple negociación, desde el momento en que hay factores y apreciaciones de índole ética y jurídica que están sobre cualquiera técnica; se ha buscado, digo, una fórmula que permita robustecer, estableciéndose un equilibrio entre la función política y la técnica. La función política se desarrolla en la elección de los funcionarios, en su fiscalización por medio de la Prensa, de la opinión y de los demás órganos de la sociedad, y se queda encomendada la ejecución de todos los proyectos, de todas las obras al saber profesional, a los técnicos. Éstos es que el señor Lombardo Tolezano haya venido a ver tarde estas verdades; que haya venido a comprender que en lo meramente administrativo en forma, es indispensable la intervención de los técnicos, pues 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, por ligas con los compañeros en la lucha, a dar los puestos, no a los más competentes, no a los especializados, sino a los individuos que son solamente integrantes de su partido. Por esta circunstancia la opinión reclama en una forma verdaderamente clamorosa, que se vaya suprimiendo todo lo que signifique un desbordamiento, una invasión de la política en las funciones meramente administrativas de los Ayuntamientos. Lo que quiere la opinión son servicios eficientes, que se podrán lograr mientras se hagan consideraciones de partido que puedan prevalecer sobre las consideraciones verdaderamente técnicas que requieren estos servicios. Nosotros, al venir a abogar aquí por la supresión del Ayuntamiento de la ciudad de México, no venimos en ninguna manera a lesionar la institución democrática y revolucionaria del Municipio Libre, porque somos sus más ardientes defensores; pero el Municipio Libre no tiene esas razones "de" "de", las razones históricas. La necesidad de verdad que le impone en el resto del país, desde el bien es cierto funciona todavía en

una forma imperfecta y defectuosa, porque es humano, es natural, dado el poco tiempo que lleva de establecerse y en atención a la forma en que se ha instalado en los Estados; pero esa institución, digo, lejos de haber sido un fracaso, ha sido un éxito rotundo y los pueblos, convencidos de la bondad del Municipio Libre, defendan en una forma fiera y gallarda a sus municipios libres. Nosotros debemos ir realizando una labor verdaderamente meritosa, una empresa brillante, al ir adoptando todas nuestras leyes a nuestras necesidades reales, al ir poniendo de acuerdo nuestra Constitución Política con nuestra constitución sociológica. El Municipio Libre, como un resultado necesario e inevitable de las condiciones históricas y sociológicas, ha sido implantado en una forma victoriosa por la Revolución, y los pueblos la defienden y defenderán amorosamente y con todo tesón pero aquí en el Distrito y Territorios federales, en la capital de la República, ha sido una creación artificial no demandada por necesidades sociales y nosotros, que tenemos obligación de ir poniendo de acuerdo nuestra legislación con nuestras necesidades, debemos suprimir este fantasma del Municipio, este simulacro de Municipio que no responde a una realidad, que no es la expresión de una verdad social y que, al contrario, viene a constituir el origen de numerosas dificultades. Está en la conciencia de todos el fracaso del Municipio Libre de la capital y podemos decir que nosotros, al hora de la Constitución, no tenemos sino robustecer, aumentar 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, una zacha de desconfianza en los lugares donde existe realmente el Municipio Libre. Nosotros, al suprimir esta simulación de municipio, defendamos en verdad el Municipio Libre, evitando que las críticas formuladas contra el municipio de la ciudad y los Ayuntamientos del Distrito puedan repercutir en alguna forma y aplicarse ostensiblemente al resto de los municipios libres del país. Esta reforma cuenta con la simpatía de la opinión; viene a expresar una necesidad urgente y grande, y podemos decir que cuenta en forma tal con la adhesión de todos los habitantes del Distrito y Territorios federales, que ella no ha venido solamente suscrita por el general Alvaro 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 Territorios federales. (Aplausos.)

—El C. presidente: Tiene la palabra en contra el ciudadano diputado Cortés Herrera.

—El C. Cortés Herrera: (Sicco, Campanilla.) Señores diputados:

Empezaré por dar los gracias al señor presidente de estos debates, por la imparcialidad de que ha dado muestras en ellos, y porque ha procurado que reine la cordialidad en esta Asamblea; por lo mismo, quiero declarar que no aceptaré ninguna interpelación, y que no contestaré absolutamente ninguna interpelación fuera de los contextos que me he propuesto hacer.

Ya el compañero Lombardo Tolezano, en su contestado discurso, expresó, precisa y claramente



la holganza a que tiene derecho. Vicente Lombardo Tejada es un valor real en el seno del Partido Laborista Mexicano, ha defendido gallardamente en caso, ha dado bravamente su batalla. Algún día me parece que ocurrirá "con energía y con valor dignos de mejor causa", pero yo recuerdo a Nietzsche: "el más que la buena causa había buena la batalla, pero yo sé digo que la buena batalla hace la buena causa". (Aplausos.) Y Lombardo Tejada ha dado hoy una buena batalla y por esto el debate, que por las circunstancias especiales de medio y de momento que aquí encontramos tiene que ser breve y del que yo sólo intentaré, sólo podré intentar hacer brevísimos resúmenes por haberme tocado en suerte ser el último de los oradores inscriptos en este debate, digo, tiene que ser sencillo, porque la cuestión se aborda frente a un auditorio, frente a una asamblea que tiene ya sentimientos, propósitos y convicciones perfectamente definidos frente a los problemas que aquí se abordan: problema político, problema social, problema jurídico. Los diversos aspectos que pudieran por un elemental análisis señalarse en el problema a debate, problema de reforma constitucional de los artículos a que la iniciativa primero y el dictamen después se contrastan; aspectos son éstos, digo, sobre los que ya la Asamblea tiene sentimientos y criterio perfectamente definidos. Y respecto político no sólo en el sentido más alto del vocablo, que quería estramente Lombardo Tejada que se tocara, sino también en el aspecto que no sé por qué llama inferior, cuando en la historia misma de la humanidad y la historia misma de nuestro pueblo, choques de intereses, choques de pasiones humanas. Lombardo Tejada quería que nos eleváramos a la cumbre superior de la seriedad y que abandonáramos el debate político. ¿Qué era esto o qué significaba esto? ¿Se quería arrastrarnos al debate político, imaginando que era allí nuestra fuerza mayor; pero se nos quería demostrar, por contrapartida, que éramos inferiores a los oradores del Partido Laborista Mexicano, a los miembros del Partido Laborista Mexicano, al afrontar el debate técnico, el debate del especialista, el debate del especializado, el debate del hombre preparado en una ciencia, en un arte, en un oficio, en una disciplina humana? Era esto lo que se quería? Pues si era este lo que se quería, no se ha logrado. Cualquiera que sea el aspecto, cualesquiera de los dos aspectos contradictorios que este tema, en ambos aspectos de la lucha podamos demostrar, no acrobáticamente, apasionadamente, nuestra superioridad. (Aplausos.)

El debate político no lo rechazamos; nos sería muy grato abordarlo; pero ya que el Partido Laborista Mexicano, que parece tener toda la fuerza de la razón, toda la fuerza de la moral, toda la fuerza de la argumentación en este debate, lo rebuye generalmente, a nosotros se nos toca sólo pasar al terreno a que el contrario —digo contrario en el sentido más sereno que pueda imaginarse— ha pretendido llevarnos.

Quiero Lombardo Tejada que abordemos el debate técnicamente. Ya el compañero Cerisola, cuyo discurso fue todo él una imprevisión, puesto que

fue concretamente réplica al discurso de Lombardo Tejada — al preparado discurso de Lombardo Tejada — y aquí el preparado no encierra reproche— ya el discurso de Cerisola —debate paleológico, fan, fábil— demuestra qué fácilmente puede destruirse, como castillo de naipes, toda la arquitectura de un discurso lento, paciente, largamente elaborado. Los interesantes no son los datos concretos señalados por Lombardo Tejada, lo interesante es examinar si es lícito, si es legítimo desde el punto de vista de la lógica y de la metodología, si son legítimos, lícitos desde el punto de vista de la lógica y de la metodología las conclusiones que él infiere de los datos que aquí laborosamente ha aportado al debate. Con la disciplina, con el método que él sabe poner en sus cosas, nos hace interesantes y a estos asuntos historia de la ciudad de México, de su sucesivo desarrollo, y luego de hacer dos o tres atravesadas y muy interesantes historias, dos o tres atravesadas y muy interesantes esfuerzos de síntesis, sobre lo que ha sido la vida de México, sobre lo que ha sido el desarrollo de la ciudad de México en los últimos años, para pasar de allí, por una generalización, legítima dentro de un sistema, se nos enseña, no menos valores; al inferir, digo, lo que será la vida de la ciudad de México en un futuro lejano, desahogado de este alto, de este noble terreno de abstracciones, al debate concreto que tenemos aquí la obligación precisa de abordar. Y se notaron cuando aparece clara, precisa, indiscutible, la debilidad de los argumentos de Lombardo Tejada. Lombardo Tejada afirma que la ciudad de México se ha desarrollado en tal o cual forma, afirma que grandes ciudades de este o del otro hemisferio se han desarrollado de acuerdo con tal o cual interesante proceso histórico. Todo esto es indiscutible, todo esto no podríamos cuestionarlo, contradecirlo, sino en detalles; pero admitiendo como buenas, como lícitas y indiscutibles los hechos históricos que Lombardo Tejada señala apodricados estar de acuerdo en las sucesivas generalizaciones, en las conclusiones que infiere, en las conclusiones que saca —para expresarnos familiarmente—, de la argumentación anterior? Seguramente que no. Nuestro problema concreto es éste: el municipio de la ciudad de México, y con él los municipios de las demás poblaciones del Distrito Federal han cumplido la misión histórica que el país esperaba de ellos, y más concretamente aún, la misión histórica que la Revolución tenía derecho a esperar de ellos? Yo, con más confianza acaso, y acentuando o dando más énfasis mayor a la respuesta del compañero Cerisola, digo, categóricamente que no. Pero Lombardo Tejada, en una generalización legítima desde el punto de vista lógico, y comintando lo que es lógico se llama, como él bien lo sabe, una petición de principio, da por demostrado que pretendemos, luego de explicar el Municipio Libre en el Distrito Federal, pasar por sucesivas etapas hasta lograr la independencia del Municipio Libre de la fan entera de la República, de la faz de la República; petición de principio, digo; porque nada hay en la exposición de motivos de Álvaro Obregón, del ciudadano Álvaro Obregón, nada en el dictamen que se presenta a nuestra consideración, que autorice a Lombardo

hardo Toledano a inferir que es éste nuestro pensamiento.

Su embargo, si yo hubiese entendido mal la argumentación de Lombardo Toledano; si él no hubiese querido expresar que tal era nuestra intención; si no hubiese querido reprocharnos tal intención; si no hubiese acaso inferido que, una vez iniciada esta corriente de ideas era natural, era lógico esperar que se pasase, existía el peligro de que se pasase de la supresión del Municipio Libre en el Distrito Federal a la supresión del Municipio Libre en las capitales de los Estados, a la supresión del Municipio Libre de las más importantes ciudades de los Estados, como con toda claridad y método espaldas, entonces podríamos a este contestar en dos formas: o como Caricola, negando categóricamente que fuera éste nuestro pensamiento y más aún que fuera este posible en México, o bien, o por reducción al absurdo o al quédirá por reducción al absurdo — en esto no ha de ser muy riguroso — sino dentro de la lógica misma de nuestras ideas, y habilitado ya, por disciplina, a sentar, a llevar más ideas hasta sus últimas consecuencias, examinadas allí, para preguntarnos al estor dispuesto a aceptarlas — digo — examinando cuáles podrían ser las últimas consecuencias de nuestras ideas y aceptando, provisionalmente, el razonamiento de Lombardo Toledano — digo que si la vida de México justificase, como hay la desaparición del Municipio Libre de la ciudad de México, el pasar a la sucesiva desaparición del Municipio Libre de las capitales de los Estados, de las ciudades más importantes de los Estados, y acaso en una época más lejana aún, puesto que estamos hablando hipotéticamente, en toda la faz del territorio, si así lo reclamaba — por las mismas razones que hoy en 1928, y más aún, que en los últimos diez o doce años en la ciudad de México — la vida y las necesidades y las legítimas exigencias biológicas del resto de la República, iríamos valerosa, serenamente, a la supresión del Municipio Libre donde ello fuera necesario. (Aplausos nutridos.)

Ya ve el compañero Lombardo Toledano que no me alarmo su argumentación, ya ve el compañero Lombardo Toledano — ya vería si estuviese presente — que no me alarmo el debate así presentado, ya ve que es temperamento lo fui descalo y que fui en vano que su disciplina mental exigiese imprimir seriedad al debate, si su temperamento habría de trasladarse para hablar ya al final de su brillante y serena exposición anterior del fantasma de la supresión del Municipio Libre. Yo he de ser sereno y no he de presentar aquí fantasmas y donde se precisan fantasmas, nosotros, que sabemos combatir sus vestigios, estamos dispuestos a combatir al fantasma. (Aplausos nutridos.) Yo, que no soy un constitucionalista — en el sentido de especialista en el Derecho Constitucional — no abordaré el debate en la forma, estor autorizado a no abordar el debate en la forma, que como constitucionalista, si es como técnico lo hiciera nuestro compañero Francisco Alfonso Ramírez hace pocas momentos; yo sólo razono en forma sencilla, afirmativa, al chance de todos, al alcance del pueblo que vive en México en estos momentos, acaso más que en los otros momentos que me escuchan. Las auto-

ridades, los organismos políticos y administrativos no son una finalidad en sí; más, deben ser — importa no olvidar esto — sólo un medio para realizar una finalidad; ellos son sólo un medio, un instrumento para realizar una finalidad, la finalidad, así, pues, dentro sencillamente, evitando abstracciones jurídicas, del bienestar de la colectividad. (Aplausos nutridos.) Pero la vida nos presenta ejemplos de absurdos, el dinero — esto es una brevísima digresión — el dinero, por ejemplo, que comienza por ser un factor de felicidad humana, un medio para realizar la felicidad humana, acaba por ser instrumento de la felicidad para el hombre. Y hay hombres que acaban por convertir al dinero en la finalidad misma de la vida. La casa al dinero, la adquisición de bienes materiales lo convierte, parece convertirse en el objeto mismo de todos sus afanes, y entonces el dinero, que podría ser — como lo es en manos de hombres sanos y rectos — medio para hacer la felicidad ajena, se convierte en un propósito y en argumento y en tortura para esos hombres. (Aplausos nutridos.) Así también, aunque más — aquí termina la digresión — el poder, el gobierno, la autoridad que comienza históricamente por ser un instrumento, un medio para realizar la felicidad, el bienestar, la dicha, la salud de la colectividad, se convierte, al llega a caer en manos de hombres corrompidos o que lleguen a corromperse, si alguna vez tuvieron idealidades, acaba por ser, digo, instrumento de opresión, obstáculo para la felicidad, para el bienestar, para la dicha, para la salud física y moral de las poblaciones, para la salud de la colectividad. (Aplausos.)

Es esto lo que importa evitar y por eso nosotros no huimos el debate, no rehuimos el debate, por muy secreto, por muy preciso y limitado que sea el terreno a que se nos llame, por muy preciso y limitado que sea el tema que para nuestra discusión se señale. Y esto será en nosotros la prueba más alta, el criterio más definitivo no sólo de nuestra fealtad, sino de la coherencia que tenemos de la verdad, de nuestra verdad. (Aplausos.)

Considero ya — esto es adicional para quien crea sinceramente que la democracia, al menos tal como técnicamente se la define, camó se definía en los tiempos, en los buenos tiempos de Jefferson, de Washington, de Lincoln más tarde — y es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo; si por esto la democracia, si creyéramos realmente en ella, si tuviéramos como finalidad y objeto esenciales de toda autoridad, de todo organismo político y administrativo la felicidad de los más, la felicidad de las mayorías, tendríamos que inferir lógicamente que cuando un organismo político o administrativo, cuando una autoridad, cuando un gobierno no cumple con la finalidad esencial que a su misión histórica le destinaba, debe modificarse o desaparecer. Hable en abstracto. Si fuera necesario hablar en concreto, claro que hablaríamos guatemalmente. Llego, pues, el momento de afirmar serenamente, categóricamente, como si pudiese recoger nuestras palabras la historia política de México, que los Ayuntamientos de México, de la ciudad de México y de las ciudades de los Estados, los Ayuntamientos de la ciudad de México y de las demás,

populistas del Distrito Federal, no me hubiera ido a los de 1923 y 1927, sino igualmente a los Ayuntamientos todos de los últimos años; no han cumplido con su misión histórica ni han realizado el bienestar de la colectividad en la medida que sus recursos y su enorme poder moral y material nos daban derecho a esperar. Esta es la afirmación categórica de la que no podríamos retirar una sílaba, si lo que no podría retirarse un punto al sus conculcamiento del Distrito Federal se han cumplido con su misión histórica en la medida que también derecho a esperar, dados los enormes recursos materiales y morales de que han podido disponer, y siendo ésta la realidad histórica vamos nosotros a cometer el absurdo, seremos nosotros, legisladores — que al tenemos alguna cualidad es por lo menos la de tener un conocimiento del medio preciso en que nos movemos y vivimos, conocimiento preciso de la realidad mexicana de estos años —, hemos de cometer, nosotros, legisladores, el despropósito de pretender que quedamos en pie, intactos e intocables los Ayuntamientos del Distrito Federal? ¿O hemos de absurdar, no diré valerosa, sino serrenamente, la tarea histórica de probar, de determinar la reforma constitucional? Este es ese de aquellos silencios a los que puede aplicarse la expresión popular: "el que calla olerga" y éste es silencio no sólo de las bancas a mi derecha, sino de las curules todas, de todos los amigos que me escuchan; es este silencio, no sólo del auditorio llamado que ha de decidir esta cuestión, formado por los honorables diputados; sino también de las galerías pesadamente repletas al silencio por el interés mismo del debate — las galerías, que es siempre escuchar silenciosamente cuando se aborda seriamente y con autoridad moral una cuestión; estas mismas galerías que siempre escuchan respetuosamente a Lombardo Toledano. Este silencio, digo, es la afirmación clara, expresa y categórica de que tengo más; de que al hablar en nombre de la mayoría parlamentaria asisto al afirmar que tenemos el deber histórico de afrontar la reforma constitucional, precedida, iniciada por un hombre que tiene, por lo menos, una cualidad: la de su enorme sensibilidad, la de su receptividad exigida para todas las inspiraciones de la vida del país. (Aplausos) El silencio a que aludía hace poco momentos afirmaba con elocuencia mayor que la de servir banal garrulería, que los Ayuntamientos del Distrito Federal no habían cumplido con su misión histórica y que era preciso abordar serena y valerosamente la reforma constitucional necesaria, la reforma constitucional exigida por este hecho.

Feroz hoy más; retando a la argumentación de Lombardo Toledano todo lo que me es contra concretamente a demostrar la reforma o la bondad de la reforma en el sentido en que él sólo la ordenaba, queda en pie un hecho: el contra, los oradores del contra en realidad se han batido en retirada, para usar de una expresión familiar; convienen ya con nosotros en lo fundamental; aceptan, a pesar de ese fantasma referido de que nos hablaba Lombardo Toledano al final, aceptan uno y otro y aun el tercero de los oradores, que es necesaria la desaparición de los Ayuntamientos del Distrito Federal.

Deben desaparecer los Ayuntamientos del Distrito Federal, pero lo que importa es establecer ya cuáles han de ser los órganos llamados a sustituirlos. Tienen razón los oradores del contra y es fácil responder a su objeción, no diré victoriosamente, sino sencillamente, sin esfuerzos alguno, recordando que la iniciativa, es su exposición de motivos que ha de desarrollarse más tarde en una ley reglamentaria del artículo 73, en la fracción primera del inciso VI habla de la creación de consejos que tendrán que realizar esta misión técnica de que tan detallada, tan larga, tan documentadamente nos habló Lombardo Toledano; consejos que han de realizar estos deberes o deberes que apuntaban los oradores del contra: unidad de acción, cohesión, disciplina, realización de las funciones de la vida de una ciudad moderna; consejos que han de realizar todos estos deberes que apuntaban los propios oradores del contra. Efectivamente, ninguno de ellos, acaso porque la emoción los embargaba, a pesar de esa seriedad aparente de que hablaba yo hace un momento, aludí concretamente al dictamen a discutir. El artículo 73 del dictamen dice expresamente, y aquí no hay retórica posible, el artículo 73, antes decía: artículo único — propro la comisión del proyecto de decreto, por su sujeción — "Se reforman las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República en los términos que sigue: VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes". Hasta aquí el precepto constitucional está intacto. Ahora viene la nueva cláusula, la nueva proposición, la reforma propiamente dicha: "Primera: 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". Si hay, pues, una objeción seria que pueda arrancarse el ropaje retórico, que pueda arrancarse a las abstracciones históricas más o menos valiosas, pero cuya pertinencia al debate y al momento resultaría discutible; si hay alguna afirmación, si hay alguna objeción interesante digna de tomarse en cuenta en el discurso de los oradores del contra, está ya victoriosamente contestada en el dictamen que tuvieron en la distracción de no leer. Artículo 73, inciso VI, fracción I: "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."

Y aquí una digresión, acaso la final; Lombardo Toledano hablaba de democracia. Trevidó, con más insistencia que Lombardo Toledano — acaso por lo mismo que desconocía la connotación precisa del vocablo —, insistía en hablar de democracia. (Murmullos.) Advertido algunas sonrisas maliciosas; pero no se tema que aborde el debate político. Debemos ser serenos y yo les prometo que abandonaremos el debate político. (Aplausos.) Yo no sé tratar respecto de las farasas. A las farasas, las he llamado:



personajes, generalmente el día 1.º de mes, el día 15. de algún mes; o tal también de tarde en tarde en esas mismas fechas, indicaciones, nociones, y al aquí me había de comenzar, yo me confieso que no sé cómo terminar. (Risas. Aplausos.) Yo, en efecto, a veces tan ansioso tener que preguntarse si me está incurriendo en una falta de nobleza, y cayendo en aquello que expresa el adagio, de "a mero muerto gran llamada"; es tan ansioso pensar, reprocharse pasajeramente a sí propio, plantearse este recordatorio: ¿qué, estamos abusando; qué, ostendé abando de mí posición? Este escarabajo, ataco tardío, es el que expulsa este estado de ánimo, de indecisión; sin embargo, allí va la penúltima digresión. (Risas)

Me he usado afanosamente las firmas del dictamen y he hallado—¡oh!, menos de Kerler, el gráfico villanamente acusado hace pocas días en la ruidosa ciudad de Tampico—, he hallado algunas firmas que voy impetramente a intentar describir. La de Fernando Moretuzama: clara —me refiere a la escritura, a los trazos de la escritura—, clara, elegante, casi femenina; (Risas) legible, absolutamente legible; lo que expresa claridad, disposición, tendencia a la franqueza. La de Moreno Salido, escritura clara, legible, transparente, de hombre franco, diáfano, de esos que no tienen secretos ni para amigos ni para enemigos. Acaso —tal me dice sea "B" tan amplia—, acaso un poco pálido, un poquito marrotrito. (Risas.) La de Beato Juárez Ochoa: de trazo menudito, pequeños, delicados, que revelan una gran timidez. (Risas.) La de Francisco López Soto, de trazo raeto, brusco, fuerte, denotativo del carácter; la de Benjamín Aguillón, elegante, la más elegante del pliego, (Risas) de trazo más fino y delatado, también un poquito femenina, pero también como la de Moretuzama, también como la de Salido, también como la de Juárez Ochoa y López Soto, clara y franca, legible. Hay al final una firma oscura, ilegible, de esa que el astrólogo de Ferner señalaría como denotativas de carácter confuso, de ánimo poco hallado a la franqueza; reunido a descifraría.... (Risas.) Duece el Directorio de las comisiones de la Cámara y excomo con tanta modestia y con tan íntima alegría como el de Siracusas; ¡Bureka! Esta firma ilegible, connotativa de un carácter poco dispuesto a la franqueza, a la expansión, a la claridad, es descifrada con el auxilio de este pequeño diccionario que se llama aquí Directorio de la Cámara de Diputados: Víctor Díaz de León. ¿Será esta forma de escritura habitual o quiso expresar solamente cierta pasajería rubor al subscribir un dictamen con el que no habla de estar de acuerdo sus compañeros de grupo; será este signo de disolución, de desagregación, será esta anarquía que comienza, uno de esos signos que los métodos legistas están habituados a atrapar para clasificar y señalar largas metáforas y cronológicamente en el proceso de descomposición de los cadáveres? No lo sé, pero sé, al menos, si algo sería de hacerle de este, que se ha habido unidad de criterio en el grupo opuesto que oficialmente representan aquí los señores Treviño y Cortés Herrera y el compañero Vicente Lombardo Toledano. Y queda esto en pie: que la argumentación de Lombardo Toledano, argumentación

en torno de la cual hemos girado todos y cada uno de nosotros, por ser la única serie, la única que agitando la discusión, concentraba todos los posibles argumentos del contra; argumentación en torno de la cual hemos tenido que girar —y era fácil la tarea, porque el método y la disciplina que ella revelaban nos lo permitían—, hemos tenido que girar, digo, Cortés, Ramírez y yo; argumentación que, descentrada de las abstracciones no pertinentes a la discusión íntima, que descentrada de la hejarasca retórica, que sólo en ciertos momentos se desliza, porque no es Lombardo Toledano orador retórico —me refiero aquí a aquello del fantasma de la reforma constitucional, de la supresión del sufragio efectivo, de la supresión del Municipio Libre, que dice—; argumentación que demostrada de todo esto, deja en pie el reconocimiento expreso, repetido y corroborado después por Treviño y por Cortés Herrera: de que hay un mal que corrige; de que los Ayuntamientos del Distrito Federal no responden ya a su misión histórica, y que es fuerza afrontar la reforma constitucional necesaria. ¿Cuál el camino para substituir el órgano señalado? Lombardo Toledano apuntaba, sin decirnos por una solución propia y personal, apuntaba dos o tres posibles soluciones: hablaba vagamente, tímidamente, tomamos quizá de resultar heterodoxo en la iglesia laicista. (Risas) hablaba tímidamente de una posible representación funcional o gremial; hablaba también de la creación de órganos técnicos, acaso los consejos administrativos, los consejos fiscales, los consejos administrativos que señala ya en la exposición de motivos el ciudadano Alvaro Obregón. Ni Cortés Herrera ni Treviño apuntaban, porque no pueden hacerlo, solución concreta alguna.

He terminado. Recuerdo, digo: los oradores del contra no han señalado objeción seria al proyecto. Conviene con nosotros —esto es lo que los abogados como Lombardo Toledano suelen llamar confesión de parte—, conviene con nosotros en que los municipios de los Ayuntamientos federales, en que los Ayuntamientos del Distrito Federal —este ítem es señal ya de fatiga, que debe ser proporcional a la vuestra—, conviene Lombardo Toledano en que los municipios del Distrito Federal deben desaparecer, pero no señala, no decide qué órganos han de substituirlos; en cambio el dictamen presentado, artículo 72, inciso sexto, fracción I, señala claramente el camino: "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del segundo y órganos que determine la ley respectiva. Quiere esto decir —ya que en buena teoría constitucional estos preceptos no pueden ser tan detallados de reglamentación al entrar en expedientes de detalle—, quiere esto decir que no bastará la reforma constitucional —sea cuando sea la propuesta y aprobada, como lo será, por el Congreso de la Unión y por las Legislaturas de los Estados—; quiere esto decir que faltará para complementarla la expedición de una ley reglamentaria, materia en que ha de ocuparse la próxima XXXIII Legislatura. He terminado, compañeros; no he habido argumento serio que oponer al dictamen presentado por

la sesión, señalamos agenda, ya lo vea, por los comités cívicos de Unión Constitucional y Gobernación. Hecha la advertencia, hecha la señal de que no ha habido voto particular que oponer, vota particular que exprese el disenso, en la divergencia de una sola de los miembros de las comisiones, sería ocioso argumentarlo. Creo desvanecidos los argumentos en contrario, la Asamblea está convocada y es indicada la votación, que podrá retardarse si los oradores del contra lo solicitan, porque no estamos acostumbrados ni a rebatir afirmaciones, ni a dar al tiempo oportuno de una mayoría que obtiene de su poder. Si la discusión no se prolonga porque así lo desean los oradores del contra, sólo queda votar, pedamos votar con la clara convicción de haber cumplido con un deber, señores diputados. (Aplausos nutridos.)

—El C. secretario Mayoría Paró: Habiendo hablado tres oradores en pro y tres en contra en la

Asamblea del proyecto de ley en lo general, se pasa a la Asamblea de los señores comisionados de la Secretaría. Los que están en el momento de votar manifestarán si lo solicitan. Se procede a revocar la votación pasada respecto del artículo de ley en lo general.

—El C. secretario Silva: Se va a proceder a tomar la votación. Por la afirmativa.

—El C. secretario Simón: Por la negativa. (Votación.)

—El C. presidente: Se venga a los señores diputados no abandonen el salón.

—El C. secretario Silva: ¡Falta algún ciudadano diputado por votar! (Algunos ciudadanos diputados van a su sombra.) Se procede a tomar la votación de la ley. (Votación.)

—El C. presidente: Siendo viable la falta de quórum, se levanta la sesión para repetir la votación mañana si incluírse la sesión. (A las 11:45.)

## APENDICE No. 3

### PROPUESTA DE CREACION DE UN NUEVO ESTADO (1)

#### Argumentos a favor

El Distrito Federal debe convertirse en un Estado de la Federación. Mantener un espacio geográfico con asiento de los poderes Federales, que bien puede ser el Centro Histórico de la ciudad de México. (Ing. Rodolfo Torres Velázquez PMT).

Convertir al D F en un Estado de la Federación "Estado del Valle de Anáhuac" libre y soberano, con sus respectivos poderes ejecutivo y legislativo -electos en votación popular directa- y facultad para integrar su propio poder judicial.

El área federal o sea, la capital de la República, debe reducirse, circunscribiéndose a los edificios sede de los poderes federales. Esto no debe alterar el régimen municipal (C. Santos Urbina Mendoza PPS).

Constituir el "Estado del Valle de México", que comprende el actual D F junto con algunos municipios del Estado de México conurbados con la ciudad de México.

Traslado de la capital de la República a un lugar distinto al del Territorio del D F, sujeto a un referéndum nacional.

#### Argumentos en contra

Se manifiesta contra la creación de un Nuevo Estado; ya que para la creación del nuevo Estado habría que trasladar los poderes federales.

"...erigir un nuevo Estado conlleva a la colisión entre los poderes federales [sic] locales." (Manuel Osante López, secretario general del Comité Directivo del PRI en el D. F.)

Se manifiesta en contra de la creación de un nuevo Estado debido a los riesgos de conflicto por la coexistencia de poderes locales y federales en el mismo ámbito físico.

"Pretender la coexistencia en un sólo ámbito físico de poderes locales y federales, conduciría a la destrucción del pacto federal." (Luz Lajous).

(1) Secretaría de Gobernación. Renovación Política. P.C.E. 1988. Cuadernos de Renovación Nacional No. 1 pp.121-125

#### Argumentos a favor

Legislatura Local propia electa en forma directa Poder Judicial Local y Poder Ejecutivo ejercido por un Ayuntamiento encabezado por un gobernador o alcalde electo.

Constitución propia para el nuevo Estado, formulada por el Constituyente ordinario federal y sus reformas calificadas por su Congreso Local y mediante referéndum. (David Orozco Romo PDM.)

Reformar la Constitución para dar al D F carácter jurídico de entidad federativa con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. Este Estado que sería el número 32, se puede llamar "Estado del Valle de México" o "Estado de Anáhuac".

Elección de gobernador bajo el mismo marco electoral de las 31 entidades federativas. Elección de un Congreso Local de diputados a través del voto secreto, directo, universal.

No hay peligro de convivencia entre los poderes de la Federación y los de un nuevo Estado. La división territorial de los municipios de la nueva entidad, está resuelto a través de la actual división delegacional en funcionamiento. (Reyes Fuentes García PARM).

Convertir al D F en una entidad federativa con plena autonomía integrada al pacto federal.

#### Argumentos en contra

Se pronuncia por no cambiar el asiento de los poderes de la Federación. (Miguel Angel Camposeco).

Señala que la sede de los poderes federales no puede convertirse en una entidad federativa más, pues esta situación provocaría un enfrentamiento constante entre los tres niveles de gobierno que se superpondría en un mismo territorio. (Dr. Fco. Javier Osorio Correa).

#### Argumentos a favor

Que haya un gobernador electo, un Poder Judicial autónomo y una Cámara Local con cien diputados de representación proporcional, que realice dos periodos ordinarios de sesiones al año.

Para evitar el conflicto de poderes, que en un pequeño territorio del actual D F, sea sede de los poderes federales. (Beatriz Gallardo Macías PST.)

Reformas al artículo 43 constitucional para añadirle a la Federación del Valle de México, suprimiendo el D. F. Este estado se compondrá del Territorio que actualmente tiene el D. F. Proponemos que sea un gobernador electo por el pueblo y que el D. F. tenga un Congreso de la Unión. Los poderes federales residirán en la Ciudad de México, capital del Estado del Valle de México.

Reformar los artículos 43, 44, 73, fracción VI, 74 fracciones IV y VI, 79 fracciones II y V, 89 fracciones II y XVII, 110 y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (PAN.)

Crear una nueva entidad federativa en sustitución del D. F.: El Estado del Valle de México.

Una Asamblea Constituyente y Soberana a partir del referéndum y de las

#### Argumentos en contra

#### Argumentos a favor

necesarias reformas jurídicas que introdujeran el Congreso de la Unión. La Asamblea deberá promulgar una Constitución Política Local y quedar integrada por 200 diputados. (Alma Flores PRT.)

Organizar al D. F., como un gobierno y no un Departamento.

Gobernador originario del D. F., nombrado por el Presidente apoyado por una Cámara de Diputados.

Tribunal Superior de Justicia del D. F. autónomo de la Cámara y del Gobernador. (Mario Moya Palencia PRI.)

#### Argumentos en contra

## APENDICE No. 4

### PROPUESTA DE RESTABLECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS (1)

#### Argumentos a favor

Las actuales Delegaciones deben convertirse en municipios. (Ing. Rodolfo Torres Velázquez PMT.)

Debe restablecerse el régimen municipal, substituyendo a las delegaciones. (C. Santos Urbina Mendoza PPS.)

Descentralización de las funciones del gobernador y Ayuntamiento a través de delegaciones y subdelegaciones políticas con Consejo de ciudadanos. (David Orozco Romo PDM.)

Que cada Delegación del DF, se elija a igual número de Ayuntamientos con presidentes municipales, síndicos y regidores. (Reyes Fuentes García PARM.)

Elección de Consejos delegacionales encabezados por un Delegado Político electo. Estos Consejos estarán integrados por Consejales electos mediante el sistema de representación proporcional y el delegado por el sistema de mayoría relativa. (Beatriz Gallardo Macías PST.)

Proponemos que la división política actual a base de Delegaciones sea convertida en Municipios con sus correspondientes ayuntamientos. (PAN)

#### Argumentos en contra

Se pronuncia contra la creación de municipios, en virtud que traería problemas de aspecto administrativo, financiero y fiscal. (C.P. Home ro Díaz Córdoba).

Se pronuncia por no convertir a las Delegaciones en Municipios. (Lic. Miguel Angel Camposeco).

Hay que ampliar la autonomía técnica de las Delegaciones del D. F. Cambiar su designación por la de "Unidades Administrativas Territoriales." (UAT.) (Dr. Fco. Javier Osorio Correa).

Señala que "...es imposible establecer presidencias municipales que de suyo estarían harto limitadas en sus funciones por la presencia del Poder Ejecutivo Federal en la Entidad." (Roberto Torres Herrera).

(1) Secretaría de Gobernación. Renovación Política. F.C.E. 1988.  
Cuadernos de Renovación Nacional No. 1 pp.131-132

## APENDICE No. 5

### PROPUESTA DE CONSERVACION DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA (1)

#### Argumentos a favor

Expresa la necesidad de "fortalecer paralelamente la organización vecinal y a sus cuerpos representativos, para que crezcan genuinamente". (Lic. Manuel López Osante. Secretario General del Comité Directivo del PRI en el D.F.).

Se pronuncia por una participación mas activa de los ciudadanos. (Lic. Manuel Jiménez Guzmán. Diputado por el PRI).

Asambleas Cívicas Delegacionales. Asambleas de Representantes del D.F. Asambleas Delegacionales elegidas directamente por los ciudadanos de cada delegación.

Un número prefijado de ciudadanos de cada Asamblea para el D.F. (Pedro G. Zorrilla Martínez PRI).

Deben mantenerse "Las organizaciones de ciudadanos, en comités de manzana, asociación de residentes, juntas de vecinos y consejo consultivo."

#### Argumentos en contra

(1) Secretaría de Gobernación. Renovación Política. P.C.E. 1988. Cuadernos de Renovación Nacional No. 1 pp.133-134

#### Argumentos a favor

Al crearse el órgano legislativo pierde sentido el "Referendum" y la "iniciativa popular". (Dr. Fco. Javier Osornio Correa).

Servirán de órganos auxiliares al trabajo legislativo de la citada comisión, entre otros cuerpos, el consejo consultivo de la ciudad, junta de vecinos, representaciones de partidos políticos, cámaras de gremios y un cuerpo integrado por la diputación suplente, tanto de mayoría como de representación proporcional. (Lic. Miguel Angel Camposeco).

#### Argumentos en contra

## APENDICE No. 6

### PROPUESTA DE CREACION DE UN CONGRESO LOCAL (1)

#### Argumentos a favor

Plantea la necesidad de crear un Congreso Local. "...Esto daría una mayor identidad entre ciudadanos y representantes." El Congreso Local se encargaría de aspectos normativos y de gestoría social. Así como el de solucionar algunos problemas de la población del D.F. (Lic. Manuel López Osante, Secretario General del Comité Directivo del PRI en el D.F.)

#### Argumentos en contra

Se pronuncia por la Constitución y elección de una Asamblea Representativa.

La Asamblea Representativa tendría facultades normativas. Podría revisar y aprobar el presupuesto del D.F.; el Plan General del Desarrollo Urbano. Promover las consultas e incursar la democratización. (Jaime Aguilar Alvarez M. Diputado por el PRI).

Propone el establecimiento en el D.F. de un órgano representativo de consulta, integrado democráticamente por ciudadanos de esta ciudad. Propone también la creación de un órgano de consulta, y participación más activa de los ciudadanos en el diseño de políticas y programas en la coordinación de acciones referentes a la política urbana y la planeación democrática. (Lic. Manuel Jiménez Guzmán. Diputado por el PRI).

Propone la creación de un órgano legislativo, que ventile exclusivamente

(1) Secretaría de Gobernación. Renovación Política. F.C.E. 1988.  
Cuadernos de Renovación Nacional No. 1 pp.126-130

#### Argumentos a favor

Cámara de Diputados o Asamblea de Representantes, con facultades explícitas y limitadas, que legislará sobre materias exclusivas de la entidad. Formada por 100 diputados, 70 elegidos por mayoría relativa y 30 por representación proporcional. (Mario Mo ya Palencia PRI).

#### Argumentos en contra

te los asuntos particulares de la ciudad de México. Sería una entidad legislativa, democrática de elección popular y partidista. El órgano propuesto deberá tener, entre otras, facultades de coadyuvar con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en aprobación del presupuesto de ingresos y egresos y cuenta pública. (C.P. Homero Díaz Córdova. Diputado por el PRI).

Implantar un órgano colegiado de elección popular directa, mayoritaria o proporcional (Consejo o Cabildo).

Tendría una variada competencia en las materias municipales, inclusive en la aprobación de reglamentos. Concederle derechos de iniciar leyes ante el congreso. (Antonio Martínez Baez. PRI).

#### Argumentos a favor

El partido se pronunciaría por una mayor participación ciudadana que tienda a perfeccionar el proceso de toma de decisiones para la vida democrática del D.F. (Adolfo Lugo Verduzco PRI).

Que el Poder Legislativo del D.F. se deposite en una Asamblea dividida en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados se integraría por 40 diputados de mayoría relativa y 14 de representación proporcional. La de Senadores por 16 miembros, uno por cada delegación. (Jorge Fernández Ruiz).

Se manifiesta por la existencia en el D.F. de un órgano legislativo, integrado por diputados elegidos en votación universal y directa, con las reglas de representación proporcional ya vigentes.

El órgano legislativo aprobará o rechazará las propuestas del presidente para nombramiento del Jefe del DDF.; de los delegados, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los funcionarios que se juzgue conveniente. (Roberto Torres Herrera).

#### Argumentos en contra

#### Argumentos a favor

Señala que es una cosa lógica y natural la existencia de un organismo legislativo de carácter local que expida las normas jurídicas más idóneas para los habitantes de esta ciudad.

Propone:

- 1o. Crear un organismo local para el Distrito Federal.
- 2o. Acrecentar la participación ciudadana para acentuar la democratización.
- 3o. Avocarse al estudio de la estructuración y organización correspondiente. (Héctor Terrón Torres).

#### Proyecto de Reformas:

A) Función legislativa: integrar un organismo que reúna la representación política de los ciudadanos del D.F. Las funciones serían en materia fiscal, financiera, civil, penal, mercantil, etc., para el D.F.

B) Función ejecutiva: hay que subordinar "...el nombramiento presidencial del Jefe del Departamento del D.F. a la aprobación de la legislatura local."

C) Función jurisdiccional: aprobación de la legislatura local de los nombramientos de los magistrados. (Dr. Fco. Javier Osornio Correa).

#### Argumentos en contra

**Argumentos a favor**

Se pronuncia por la creación de una Cámara de Diputados propia que tuviera funciones de Congreso Local.

Propone:

1o. Que la Comisión Legislativa del Distrito Federal, pueda actuar como órgano local y con un período propio.

2o. Permitirá la participación ciudadana en la decisión del Congreso Local en la aprobación de egresos-ingresos. (Lic. Miguel Angel Camposeco).

**Argumentos en contra**

**APENDICE No. 7**

**"POR EL RENACIMIENTO DE ANAHUAC"  
PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL  
PARA CREAR EL ESTADO DE ANAHUAC**

## ¡Por el renacimiento de Anáhuac! Proyecto de reforma constitucional para crear el Estado de Anáhuac!

### Presentación

La democratización del Distrito Federal y la recuperación de los plenos derechos políticos de sus habitantes ha sido, a lo largo del tiempo, una demanda popular que ha variado cobrando cada vez más arraigo. La lucha por esa demanda alcanzó un punto de especial relevancia el 21 de octubre del año pasado, cuando cinco partidos de distinta orientación política e ideológica lograron ponerse de acuerdo para presentar ante la Cámara de Diputados el Proyecto de Decreto que reforma la Constitución con el fin de crear el Estado de Anáhuac, que significa la confluencia de distintas fuerzas políticas en torno a un objetivo demandático y pone en evidencia el aislamiento del partido del gobierno, el PRI, en este terreno, aislamiento que ha hecho que sólo ese partido sostenga la oposición a cambios de fondo en la capital de la república.

Los partidos firmantes de este proyecto consideran que la discusión de los formas de gobierno en la capital no es asunto que interese sólo a una reducida cúpula de políticos y ni siquiera es suficiente su debate en la Cámara de Diputados sino que, puesto que se trata de una cuestión que afecta a todos los ciudadanos, debe ser la opinión de éstos la que juegue el papel fundamental en las decisiones que se tomen.

Posteriormente a la iniciativa pluripartidista, el Presidente de la República envió a la Cámara otro proyecto en torno al mismo asunto, propuesta que dejó intacta la estructura antidemocrática del poder en la capital y se firmó a crear una Asamblea del Distrito Federal sin facultades para legislar.

Ambos proyectos serán discutidos próximamente por el Congreso de la Unión. Es por ello que damos a conocer el proyecto pluripartidista para que sea el pueblo quien lo juzgue y, en su caso, lo apoye, homónima en cuenta que de las formas de gobierno que se adopten en la capital de la república depende en buena medida el que, mediante una participación ciudadana real y efectiva, se puedan resolver realmente los múltiples problemas de ese territorio, hasta hoy llamado Distrito Federal, y que, según nuestro propósito, debería ser el Estado de Anáhuac.

Que esta publicación sirva a la ciudadanía para llamar la atención sobre un problema urgente a resolver como lo es el de la democratización de los órganos de gobierno del D. F. y la reivindicación de los derechos políticos de los capitalinos.

CC. Secretarios de la  
Cámara de Diputados del  
H. Congreso de la Unión.  
Presentes

Los diputados integrantes de los grupos parlamentarios que suscriben, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución General de la República y con base en los artículos 56 y 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos la siguiente iniciativa de decreto que reforma y deroga diversos artículos de la Constitución General de la República.

### Exposición de motivos

Una de las cuestiones que ha generado consenso entre las distintas fuerzas políticas y sociales del país es la necesidad de restituir al actual Distrito Federal su calidad de entidad federativa con derechos políticos plenos para sus habitantes. Diversas han sido las propuestas que se han formulado para la transformación democrática de nuestra capital federal pero todas ellas coinciden en un aspecto fundamental: es insostenible desde todos los puntos de vista la marginación política en la que viven alrededor de diez millones de mexicanos. Así como la gestión que en todos los ámbitos llevan a cabo las autoridades no electas en la mayor concentración urbana del país.

Si hoy el problema fundamental que demanda la sociedad mexicana es el de la democratización, ésta no podrá ser integral si no se llevan a cabo modificaciones de fondo en todos los aspectos de la vida política nacional. A tal aspiración de muchos mexicanos queremos contribuir los partidos políticos que suscribimos esta iniciativa, ya que la democratización no podrá ser completa si no pasa por la transformación profunda del régimen político del Distrito Federal, permitiendo a sus habitantes darse su propio gobierno.

Se ha documentado ampliamente que el progresivo despojo de las derechos políticos de los capitalinos y la supresión del Distrito Federal como entidad federativa fueron injustificados desde sus orígenes. El desarrollo del Distrito Federal en México forma parte de nuestra peculiar evolución política y constitucional y en ella no parece que nuestro país no se parece a ningún otro. Del régimen constitucional norteamericano se tomó la sugerencia de constituir una residencia permanente de los poderes federales; pero nuestra capital federal no se parece en nada a la capital de los Estados Unidos ni nuestro Distrito Federal tiene nada que ver con el Distrito de Columbia. Allí se trató de una decisión de los antiguos Colonos, convertidos después de la independencia en Estados Soberanos, de dar a los poderes de la naciente federación un asiento permanente, ojalá, de un resultado natural de nuestros luchas intestinas y de un largo proceso de formación del Estado Nacional.

<sup>1</sup> México, Tipografía, Diseño Impresión, 1987.

En el sistema constitucional norteamericano, dar asiento territorial a los poderes federales significa, simplemente, establecer la extensión suficiente para fundar la ciudad capital ("que no podrá ser mayor que un cuadrado de diez millas por lado"); dicho territorio se reservaba a la soberanía exclusiva de los poderes federales y, por lo tanto, quedaba al margen del conjunto de derechos especiales de que eran titulares los verdaderos fundadores del pacto federal, los Estados de la Unión. De acuerdo con los principios del derecho constitucional norteamericano el Distrito de Columbia no forma parte del pacto federal, vale decir, no es entidad de la Federación.

En México, en el constituyente de 1824 el padre Mier resolvió que la nueva capital debería ubicarse en el antiguo centro del poder y la cultura, cosa necesaria para la constitución de la nación, mientras que en Estados Unidos los integrantes del pacto federal simplemente designaban el lugar, cedido por algunos Estados, en donde tendrían su residencia los poderes generales: allá no se trataba de hacer de una antigua capital el centro del nuevo poder nacional, sino de fundar otra, libre de viejos mitos de poder y autoridad.

El problema constitucional de nuestra capital federal comenzó realmente cuando Santa Anna decidió proporcionar un territorio que es, con algunos añadidos posteriores, el que hoy tiene, que la hiciera política, militar y económicamente autónoma frente al resto del país. El Constituyente de 1856 a 1857 no volvió a la solución de fijar un espacio reducido, estrictamente indispensable para establecer los edificios e instalaciones al servicio de los poderes federales, en la antigua capital de Anáhuac o en algún otro lugar. Si así hubiera hecho, hoy tendríamos problemas para definir el estatuto constitucional del Distrito Federal. En lugar de ello, como hemos señalado antes, se reconoció como Distrito Federal no sólo a la ciudad de México, sino a los territorios que Santa Anna le había anexionado, cercenándolos del Estado de México.

En realidad, de la solución que se dió en la Constitución de 1857 extrapolada, con varios agravantes, por la Constitución de 1917, nació el gran problema constitucional, ambiguo e incierto, de nuestra capital federal. Se discutió si en ella podían coexistir los poderes federales y los poderes locales de los cuales, como entidad, debía ser dotada; para muchos era exactamente el caso de los municipios estatales que daban asiento a los poderes de los Estados de la Federación, en los cuales jamás se había presentado ni se imaginaban conflictos de jurisdicción entre el gobierno municipal y los poderes estatales. Prevaleció, por desgracia, la opinión de que en el espacio del Distrito Federal sólo podían residir los poderes federales.

Para solucionar el supuesto conflicto entre la muy fundada opinión de que una entidad como la que se estaba creando tenía todos los medios para convertirse en un Estado Federal y la infundada idea de que en un mismo territorio no pueden existir al mismo tiempo los poderes federales y los poderes locales, se llegó a lo más absurdo de las soluciones: como no podía ser de otra manera, se reconoció al Distrito Federal, con los límites que Santa Anna le había fijado, como una entidad federativa y, en cuanto fundador del pacto federal, el Artículo 43 de la Constitución lo designaba como Estado del Valle de México; se sobre-

entendía que, como tal, tenía una existencia política igual que la de los demás entidades y era tan soberano como éstas, de otra manera no podía considerarse como fundador del pacto federal. Pero el texto constitucional de '57 erra en la más absurda contradicción cuando, al mismo tiempo, en su Artículo 46 establece que el Estado del Valle de México todavía no está constituido y ello ocurrió sólo cuando los supremos poderes federales se trasladaron a otro lugar. De esta manera una entidad aún no constituida era fundadora y, al mismo tiempo, miembro del pacto federal.

En la Constitución de 1917 ya no se menciona al Estado del Valle de México como entidad cofundadora del pacto federal; en su lugar se designa al Distrito Federal. Con ello se comete una doble arbitrariedad: por un lado no se explica como en una federación de Estados libres y soberanos se incluye como miembro fundador a un "Distrito Federal" que, por su misma definición, no puede ser ni libre ni soberano; por otro lado, como ya apunté en su tiempo Manuel Herrera y Lasso, se supone que los poderes federales quedan inhabilitados para cambiar de sede cuando así convenga a sus funciones, pues la Constitución designó a la entidad asiento de su residencia; de una vez y para siempre, como "Distrito Federal". Como si esas contradicciones no fueron suficientes, el Constituyente introdujo en el Artículo 46 la prevención que hacía el 46 de la Constitución de 1857 en el sentido de erigir al Estado del Valle de México una vez que los poderes federales cambiasen su residencia. A todas luces y a pesar de sus inconsecuencias, era más coherente la Constitución de 57 que la de 17.

Les es común, empero, la falta de lógica que llegó al absurdo de crear una entidad que, como un fantasma, aparece igual entre sus paros, para inmediatamente desaparecer o, en el mejor de los casos, reaparecer como una entidad con derechos suspendidos o, como señalan los constitucionalistas, como un "Estado condicionado"; mientras los poderes federales deciden residir en su territorio. Esto, de cualquier forma, no es lo más grave. Tal y como están definidos en nuestras Constituciones, las entidades federales son sólo conceptos; en la realidad lo que tenemos son conglomerados humanos con determinados derechos definidos y establecidos por nuestros Cortes Mognas y es en este sentido que comienza de verdad el drama de nuestra capital federal.

Retomando la comparación con el sistema norteamericano, hay que hacer notar que en lo único en que nuestro Distrito Federal se parece al Distrito de Columbia es en el hecho de que en ambos los únicos que gobiernan, son los poderes federales y sus habitantes están desprovistos de ~~derecho de autogobierno en el resto del país, pero sí, por voluntad soberana, sus poderes locales. La diferencia radical estriba en que el nuestro es constitucional, político, social, económico y culturalmente una entidad, mientras que el Distrito de Columbia es sólo un plató territorial suficiente estrictamente para el establecimiento de los edificios y el centro cívico de los poderes de la Unión Americana.~~

La naturaleza de "Estado condicionado" o "entidad con derechos suspendidos" de que se ha dotado constitucionalmente al Distrito Federal es profundamente absurda e injusta, porque con ella se marcó el destino, no solamente de una entelequia jurídica llamada "entidad fede-

ral" sino de una población que hoy es la otrora poseedora de la nación a la que se le ha despojado del derecho de elegir los poderes y los ciudadanos que habrán de regirlos y de servirlos.

Para la situación del Distrito Federal habíamos de permanecer en 1917 y todavía más en 1929. El Artículo 40 de la Constitución de 1857, en su fracción V, daba facultades al Congreso para "el arreglo interior del Distrito Federal" para imponer, por lo menos, el que hasta hoy por parte de los ciudadanos elijan pacíficamente sus autoridades políticas, municipales y judiciales, designen sus representantes para cubrir sus atenciones locales. La Constitución de 1917 dejó en pie sólo el poder judicial del Distrito Federal, entregando al ejercicio de los otros dos poderes al ejecutivo y al legislativo federales, mientras que en 1928 se suprimió arbitrariamente los municipios, desconociendo más aún la soberanía de la entidad y los derechos políticos de los ciudadanos.

Hoy, casi seis décadas después de la última modificación sustancial para que se suprimiera el régimen municipal, el Distrito Federal ha visto multiplicarse sus problemas sociales, urbanos, culturales, económicos y políticos, convirtiéndose en una de las ciudades más densamente pobladas del mundo, en la que prácticamente los habitantes están privados de derechos políticos.

De esto nace la imposibilidad para los ciudadanos de influir directamente en las decisiones que se toman sobre el Distrito Federal, así como la falta de mecanismos para ejercer un efectivo control social sobre sus autoridades y la ausencia de instancias que garanticen la participación activa y permanente de la comunidad, han ocasionado una considerable falta de correspondencia entre sus necesidades y aspiraciones de la mayoría de los habitantes y la política que se lleva a cabo por el Departamento del Distrito Federal en una serie de aspectos sustanciales.

Así, se ha mostrado reiteradamente la total insuficiencia de las actuales estructuras administrativas para enfrentar y resolver los grandes problemas derivados del excesivo crecimiento urbano y como fue obvio desde el primer semestre de 1985 mostraron que a pesar del crecimiento absoluto de las formas burocráticas y centralizadas para atender las emergencias.

En contraparte, estos difíciles días y semanas, nos habrían en la capacidad organizativa y el espíritu de unidad existente en las barriadas capitalinas. Los desastres de noviembre de 1985 mostraron que a pesar del crecimiento urbano y de la pérdida de muchas de nuestras valores comunitarios tradicionales, la vida comunal de los ciudadanos del Distrito Federal sigue tan vigorosa y creativa como lo fue en sus inicios.

Todo lo anterior muestra la necesidad inaplazable de abrir cauce a la participación ciudadana en el gobierno de la capital del país. Consideramos que la democracia en el Distrito Federal debe ser un proceso amplio y general que al mismo tiempo que permita la creación de organismos representativos, fomente y apoye todas aquellas formas de participación social para la discusión y solución de los problemas colectivos.

La formación de una entidad federativa en el territorio que ahora ocupa el Distrito Federal, conformado por tres poderes y adoptando la organización municipal, con elecciones directas del gobernador, de la Cámara de Diputados y de las autoridades municipales, es una propuesta en la que conciliaremos en lo fundamental los intereses políticos por participación política a excepción hecha del PRI - en sus actividades políticas llevadas a cabo en los meses de julio y agosto de este año sobre participación ciudadana en el Distrito Federal.

Con el presente proyecto, cinco partidos políticos representados en la Cámara de Diputados pretendemos rescatar esta demanda que han hecho suya los capitalinos en sus aspectos centrales, contemplando mecanismos para que sean los propios habitantes del Distrito Federal quienes decidan, a través de un Congreso Constituyente, la nueva organización interna de la entidad federativa, así como las modalidades que permitan la participación directa de los ciudadanos y otros aspectos centrales, mediante la discusión y elaboración de una Constitución Política del Estado.

La iniciativa que presentamos plantea la transformación del Distrito Federal en el Estado de Anáhuac con lo cual se restituirán los derechos constitucionales de la entidad y se devolverá a los ciudadanos sus derechos políticos plenos. Ello implica incluir a este Estado como parte integrante de la Federación en el Artículo 43 Constitucional.

En nuestra propuesta el Estado de Anáhuac tendrá los límites que actualmente comprende el Distrito Federal y dentro de él residirán los poderes federales, para lo cual se modifica sustancialmente el Artículo 44 de la Constitución, despojando en la condición que ahí se establece para este país al Distrito Federal en Estado. Como ya mencionamos, al recuperar su entidad de Estado de la Federación la entidad contará con una Constitución propia, donde se definirá su régimen interno.

Actualmente, el Artículo 73 Constitucional contempla la figura del referéndum como un mecanismo de pronunciamiento de los ciudadanos en torno a los ordenamientos legales en el Distrito Federal. Cabe hacer notar que cuando se trata de llegar a aplicar el anterior por falta de legitimación, consideramos importante que se conserve este mecanismo en la nueva Constitución del Estado, con las modalidades necesarias para garantizar una forma de participación ciudadana directa en las decisiones más importantes sobre la entidad. Eventualmente se podría incluir también a la Constitución del Estado como sujeta a referéndum, en su texto inicial y en sus posteriores reformas.

Aunque no se señala expresamente, el nuevo Estado, de acuerdo con el Artículo 115 Constitucional, deberá adoptar el régimen republicano, representativo y popular. Anáhuac tendrá un poder ejecutivo, un legislativo y un judicial y establecerá las modalidades que adoptará su régimen municipal, tomando en cuenta la identificación de las comunidades naturales, es decir, los pueblos, barrios y colonias de la ciudad, y en razón de las actuales necesidades, instituciones e historia de los diversos sectores de la ciudad. En relación a esto último queremos insistir en que

resulta insostenible que se siga suprimiendo el derecho de los habitantes del Distrito Federal de elegir sus autoridades más directas, para lo cual se hace necesario cambiar la actual estructura delegacional por nuevas formas de organización que permitan la elección directa de los autoridades.

La residencia de los poderes federales dentro del Estado de Anáhuac puede ser modificada por el Congreso de la Unión de acuerdo a lo que definió el Constituyente del '17. Aunque esto no se señala en el texto de la iniciativa, está expresamente contemplado dentro de las atribuciones del Congreso en la fracción VI del Artículo 73 Constitucional, con la cual queda a salvo la facultad del Congreso de la Unión para determinar, de acuerdo con las necesidades de la nación, la residencia de los poderes federales.

Además de las modificaciones sustanciales a los Artículos 43 y 44 de la Constitución, proponemos reformar otros seis artículos (74 fracción IV, 89 Fracciones II y XIV, 92, 104 Fracción I, 108 y 134) y derogar tres fracciones (fracción VI del 73, fracción VI del 74 y fracción XVI del 89). Estas modificaciones buscan adecuar la Constitución a la existencia del nuevo Estado suprimiendo las referencias al Departamento del Distrito Federal o al DF como un régimen de excepción lo cual, con los reformas a los Artículos 43 y 44, dejaría de tener vigencia. Dentro de estas reformas se encuentra la eliminación de la facultad del Jefe del Ejecutivo Federal para nombrar gobernador y procurador del DF (Artículo 73, fracción VI). Está por demás decir que con las modificaciones propuestas, estas funciones serán cubiertas por los poderes del propio Estado y que el Ejecutivo y el legislativo serán electos por votación directa, secreta y universal, de conformidad con los bases que dispongan las leyes locales.

Los artículos transitorios que se proponen en esta iniciativa son de gran importancia ya que establecen los procedimientos que se deberán seguir para la constitución del Estado de Anáhuac, así como los reglas para la transición del régimen interior en su conjunto, lo cual comprende el período que va desde la entrada en vigor del presente decreto hasta el momento en que asuman sus funciones los nuevos autoridades electas, de acuerdo con la Constitución Estatal.

En estas reglas se señala que será el Congreso de la Unión quien convoque a elecciones para integrar el Congreso Constituyente del Estado, y fije los plazos para las mismas y las bases de la convocatoria. Se establece que la convocatoria se formulará treinta días después de la entrada en vigor de este proyecto y que las elecciones se llevarán a cabo noventa días después de emitida aquella. En las bases para la elección proponemos que el Congreso Constituyente se integre por cien diputados electos mediante la fórmula de primer proporcionalidad señalada en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y la formación de una Comisión Electoral para la organización de las elecciones.

También proponemos que sea la Cámara de Diputados del Congreso Federal quien designe al Ejecutivo Estatal provisional, así como a otros órganos hasta que funcione plenamente el nuevo estatuto jurídico del Estado de Anáhuac. El Congreso Constituyente deberá expedir la

Constitución del Estado a más tardar, seis meses después de su instalación.

Por todas las razones anteriormente expuestas, los diputados integrantes de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Socialista Unificación de México, Acción Nacional, Revolucionario de los Trabajadores, Mexicano de los Trabajadores y Democracia Mexicana, presentamos a la consideración de esta Cámara el siguiente:

## Proyecto de decreto

Por el cual se reforman y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo primero. Se reforman los Artículos 43, 44, 74 fracción IV, 89 fracciones II y XIV, 92, 104 fracción I, 108 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como a continuación se señala.

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Anáhuac, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecos.

Artículo 44. El Estado de Anáhuac se compondrá del territorio que actualmente tiene el Distrito Federal y en él se ejercerán los poderes federales. El Estado de Anáhuac gozará de todos los derechos que esta Constitución otorga a las entidades integrantes de la Federación, las cuales no podrán restringirse ni limitarse por su calidad de residencia de los poderes federales.

Artículo 74. Son facultades de la Cámara de Diputados:

- I. ...
- II. ...
- III. ...
- IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.
- V. ...
- VI. Se deroga.
- VII. ...
- VIII. ...

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. ...
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a

NOTA: Los puntos suspensivos que aparecen a lo largo de este proyecto de decreto indican que la fracción del Artículo Constitucional citado a parte del mismo no sufrirán modificación alguna de acuerdo a la propuesta.

los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

- II. ...
- IV. ...
- V. ...
- VI. ...
- VII. ...
- VIII. ...
- IX. ...
- X. ...
- XI. ...
- XII. ...
- XIII. ...
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.
- XV. ...
- XVI. ...
- XVII. Se deroga
- XVIII. ...
- XIX. ...
- XX. ...

**Artículo 92.** Todos los reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario a que el asunto correspondo, y sin este requisito no serán obedecidos.

**Artículo 104.** Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todos los controversias del orden civil a criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichos controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

- II. ....
- III. ...
- IV. ...
- V. ...
- VI. ....

**Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, quienes serán responsables por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispone el Gobierno Federal, así como sus respectivas Administraciones Públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

**Artículo segundo.** Se derogan la fracción VI del Artículo 73; la fracción VI del Artículo 74; fracción XVII del Artículo 89.

#### TRANSITORIOS

**Artículo primero.** El Congreso de la Unión convocará a elecciones para integrar el Congreso Constituyente del Estado de Anhuac treinta días después de que entre en vigor el presente decreto. Las elecciones se llevarán a cabo noventa días después de expedida la convocatoria, que contendrá las siguientes bases:

I. El Congreso Constituyente del Estado de Anhuac se compondrá de cien diputados.

II. Podrán participar en la elección los partidos políticos nacionales. Cada uno de ellos registrará una lista de diez candidatos, con sus respectivos suplentes.

III. Se integrará una comisión electoral formada por un comisionado de cada partido político nacional. Dicha comisión elegirá a un presidente y a un secretario, con el voto aprobatorio de los dos terceros partes de los comisionados. La Comisión Electoral tomará en sus manos la organización de las elecciones; tendrá las facultades señaladas en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, y el proceso electoral se llevará a cabo sobre las bases establecidas en dicha ley y por el presente decreto.

IV. La fórmula electoral que se aplicará para la elección de diputados será la de primera proporcionalidad señalada en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

V. La Comisión Electoral declarará electos a aquellos que reúnen una vez aplicados los preceptos señalados, los que deberán cumplir con los requisitos establecidos para los Diputados Federales. Las resoluciones de la Comisión Electoral en este aspecto serán inapelables.

**Artículo segundo.** La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o en su caso la Comisión Permanente nombrarán a un encargado del Poder Ejecutivo del Estado de Anhuac.

Dicho encargado tendrá el carácter de interino hasta que se promulgue la Constitución del Estado y se apliquen las disposiciones que en ellos se contengan.

A más tardar veintún días después de la elección, los diputados electos instalarán la Cámara de Diputados, según las normas señaladas en el Artículo 63 de la Constitución Federal, en lo que se refiera a la Cámara de Diputados del Congreso Federal. Elegirán una mesa directiva integrada por un presidente, tres vice presidentes y tres secretarios. Los funciones del gobernador interino serán las que las leyes actuales señalan para el Jefe del Departamento del Distrito Federal, y tendrá que informar a la Cámara de Diputados de la ciudad cada vez que ésta lo requiera, así como observar todos sus indicaciones y decretos. Estos últimos serán promulgados por el gobernador así que éste pueda vetarlos.

**Artículo tercero.** El Congreso Constituyente sesionará el tiempo que juzgue necesario, pero deberá expedir la Constitución del Estado a más tardar seis meses después de su instalación. En su segunda sesión, la Cámara aprobará su reglamento interno.

**Artículo cuarto.** El encargado del Poder Ejecutivo, designado de acuerdo con el artículo segundo transitorio de este decreto, no podrá ser gobernador en la sucesiva.

**Artículo quinto.** El Tribunal Superior de Justicia se convertirá en el del nuevo Estado. Sus integrantes, así como los jueces, continuarán en sus cargos hasta que se promulgue la Constitución y se apliquen las disposiciones que en ella se contengan.

**Artículo sexto.** El Procurador del nuevo Estado será nombrado, con carácter de interno, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, o por la Comisión Permanente en su caso. Este durará en su cargo hasta que se promulgue la Constitución del Estado de Anáhuac y se apliquen las disposiciones que en ella se contengan. El Procurador designado de conformidad con el primer párrafo del presente artículo, no podrá serlo en la sucesiva.

**Artículo séptimo.** La Cámara de Diputados nombrará concejos municipales en cada uno de los territorios que

actualmente ocupan las delegaciones políticas del Distrito Federal. Los concejos municipales así nombrados tendrán un carácter provisional hasta en tanto sean electos los Ayuntamientos en los Municipios que se integren en el Estado de Anáhuac, de acuerdo a las bases y límites territoriales que señala la Constitución Estatal.

**Artículo octavo.** Las propiedades, dominios, créditos, recursos, contratos y obligaciones de todo tipo con que cuente el Departamento del Distrito Federal, pasarán a poder del gobierno del nuevo Estado.

**Artículo noveno.** Las leyes del Distrito Federal que no contravengan este Decreto, se mantendrán en vigor hasta que la Cámara de Diputados de la entidad expida la Constitución y las leyes de ella derivadas.

**Artículo décimo.** El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados  
México D.F. a 21 de octubre de 1986

POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DE ACCION NACIONAL  
Dip. Jesús González Schmall

POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL  
PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO DE MEXICO  
Dip. Arnoldo Martínez Verdugo

POR LA FRACCION PARLAMENTARIA DEL  
PARTIDO DEMOCRATA MEXICANO  
Dip. Antonio Monsivais Ramírez

POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL  
PARTIDO MEXICANO DE LOS TRABAJADORES  
Eduardo Valle Espinosa

POR LA FRACCION PARLAMENTARIA  
PARTIDO REVOLUCIONARIO  
DE LOS TRABAJADORES  
Dip. Pedro Peñalora

**APENDICE No. 8**

**INICIATIVA DEL PARTIDO POPULAR SOCIALISTA PARA  
REFORMAR LOS ARTICULOS 43 Y 44 DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1986),  
RELATIVA A LA CREACION DEL  
ESTADO DE ANAHUAC**

## Iniciativa del Partido Popular Socialista para reformar los artículos 43 Y 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1986), relativa a la creación del Estado de Anáhuac<sup>1</sup>

### INICIATIVA DEL PARTIDO POPULAR SOCIALISTA PARA REFORMAR LOS ARTICULOS 43 Y 44 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En ejercicio de las facultades que nos concede la fracción II del artículo 73 de nuestra Carta Magna, los que suscribimos, diputados integrantes de la Fracción Parlamentaria del Partido Popular Socialista, presentamos ante esta representación nacional un Proyecto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Iniciativa que proponemos crea el Estado de ANAHUAC en la extensión que actualmente ocupa el Distrito Federal, y establece la denominación de México, Distrito Federal, a la sede de los poderes federales, que será al mismo tiempo la Capital de la República y no necesariamente será la Ciudad de México. Establece, además, el principio de que la presencia de los poderes federales no alterará la existencia y funcionamiento de los poderes estatales y municipal.

La Iniciativa que proponemos, tiene como fundamento la siguiente:

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Cuando el Constituyente de 1856-1857 empezó a reflexionar sobre la organización política del Distrito Federal, como capital del país, sede de los poderes federales, se inició un debate que aún no termina y que, en la medida que transcurre el tiempo se vuelve más actual, porque las condiciones en que vive aproximadamente el 15% de los mexicanos es verdaderamente intolerable por el carácter antidemocrático que prevalece en la capital del país.

Desde que el Distrito Federal pasó a formar parte de la Federación, aspecto que se discutió con pasión y con acrimonia en el constituyente de 1856, se advirtió inmediatamente que a nivel constitucional se pautan graves limitaciones a los derechos del pueblo que habita el lugar sede de los poderes federales, que en ese tiempo apenas representaba el 3% de una población de 7 millones de mexicanos.

Como se recordará, en el seno del Constituyente que redactó la Constitución de 1857, prevaleció la idea de que la región que ocupara el Distrito Federal sólo podría erigirse en Estado, siempre que se cambiara la sede de los poderes de la federación a otro lugar, con lo cual se estableció, como se dijo en sus históricas debates, una con-

dición que en la práctica negaría, y negó, los derechos de muchos mexicanos, que vivían en la región que alojaba al Distrito Federal, ya que prevaleció también la idea de que en un mismo lugar no podían coexistir poderes federales y estatales, porque necesariamente se producirían enfrentamientos de poder.

Avanzadas ideas, expresadas con gran precisión de lo que ocurriría, como las expuestas reiteradamente por Francisco Zarco, no fueron tomadas en cuenta y la realidad los ha justificado plenamente después de 130 años de aquellos jornadas históricas.

Fue precisamente Francisco Zarco quien, de manera brillante, construyó los argumentos de los que condicionaban la creación del Distrito Federal en Estado, al cambio de los poderes federales a otro lugar. También Zarco impugnó sólidamente los argumentos de aquellos que auguraban un enfrentamiento serio y permanente entre los poderes federales y locales.

"Inconveniente es —santiva Francisco Zarco— que un punto tan secundario como la residencia de los supremos poderes se quiera fijar constitucionalmente, cuando la natural es dejarla a la discreción de los futuros congresos ..."

"Se ha dicho —continuó Zarco— que es imposible que coexistan en un mismo punto el gobierno general y el de un Estado, y así se propaga una idea falsa de la federación y se pinta al gobierno de la Unión como una planta maldita que seca y esteriliza cuanto esté a su alrededor. ¡Por qué el gobierno que sólo debe ocuparse del interés federal, ha de ser obstáculo para la libertad local! Los Estados ganarían con lo que los poderes generales, consagrados al interés de la Unión, dejan de ser autoridades locales; así no perderían el tiempo y el decoro en poner unas elecciones de ayuntamiento o en cuidar de negocios de policía, y, tratada por la Constitución la órbita en que deben girar todos los poderes, no habría que temer conflictos ni colisiones\*."

Lo afirmado por Zarco a mediados del siglo pasado, adquiere plena validez en la última parte del siglo XX, además, porque la realidad ha demostrado que no ha habido conflictos en los múltiples casos en que, en nuestro país, en un mismo territorio coexisten poderes estatales y municipales.

¡O qué es lo que ocurre en aquellos municipios, capitales de las entidades que forman la Federación, sede, por tanto, de los poderes estatales, en que hay dependencias del Poder Ejecutivo Federal y que, además, son Cabeceras Municipales?

Hoy, más que hace 130 años, la ley delirina dice:

<sup>1</sup> Archivo de la Cámara de Senadores de la República Mexicana.

merse las facultades y competencias de los poderes de la Federación, de los Estados y de los Municipios. Y hoy, más que en el siglo pasado no es posible levantar como argumento, los "vanos fantasmas" que Ignacio Ramírez, otro gran constituyente, denunció y combatió vigorosamente al rechazar el posible conflicto entre distintos poderes, en el lugar de residencia de los poderes de la Federación.

La presencia de los poderes federales no debe, por tanto, suspender la soberanía de un Estado absorber funciones otorgadas, a nivel constitucional, a los Ayuntamientos, porque si ocurre lo contrario se presentaría lo que Guillermo Prieto denominó "soberanía de resorte que se estira y se encoge, se borra y se estampa sin cesar", ante la presencia o ausencia de los poderes federales.

Las modificaciones que propone el Partido Popular Socialista permitirán restablecer, mediante la creación del Estado denominado ANAHUAC, en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal, los derechos que por tantos años se han conculcado a los habitantes de la Capital de la República. De esa manera podrá repararse una injusticia histórica que torcemente se mantiene al desconocer "los legítimos e incontestables derechos del pueblo que vive dentro de los límites del actual Distrito Federal a tener un gobierno propio y a existir como un Estado de la Federación".

La denominación propuesta para el Estado que se crea, de acuerdo con nuestra Iniciativa, nos parece que tiene plena justificación histórica, ya que ANAHUAC se llamaba el actual territorio que ocupa el Distrito Federal y, por extensión, el resto del país.

Además, las modificaciones propuestas harán posible la descentralización de que tanto se habla y que se ha convertido en una necesidad inaplazable, porque permitirá cambiar los poderes de la Federación cuando se estime llegado el momento y al lugar que se crea más conveniente, lo que ayudará a evitar que se sigan centralizando las funciones económicas, políticas, sociales y culturales como hasta ahora, con grave riesgo de la vida y la salud de millones de mexicanos, además de que no se alterará la organización jurídico-constitucional del territorio en que se instalarán los poderes federales.

También, esta Iniciativa, al aprobarse, permitirá acabar con una contradicción constitucional que se presenta al otorgarle al Presidente de la República, electo como tal por el pueblo, funciones de gobernador en el territorio sede de los poderes federales, contradicción que se agravó a partir de la reforma promovida por Álvaro Obregón, en 1928, al conferir al Primer Mandatario de la Nación funciones de Político y Buen Gobierno, que las recientes reformas, de 1982, al artículo 115 de la Constitución General de la República, otorgan exclusivamente a los Ayuntamientos.

Por las consideraciones anteriores, la Fracción Parlamentaria del Partido Popular Socialista, propone:

1.- Se reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 43. Los partes integrantes de la federación

son los siguientes Estados: Aguascalientes, Anáhuac, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

2.- Se reforma el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 44.- El lugar donde residan los poderes federales se denominará México, Distrito Federal, y será la Capital de la República, manteniéndose la estructura política de la entidad y el municipio donde estos poderes se ubiquen.

#### ARTICULOS TRANSITORIOS.

Artículo Primero.- El Estado de Anáhuac tendrá los límites que tienen actualmente el Distrito Federal;

Artículo Segundo.- Se deroga la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Artículo Tercero.- Se reforma el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, suprimiendo la última parte que dice: Departamento del Distrito Federal;

Artículo Cuarto.- Se aboga la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal que se encuentra vigente, y se declaran transitoriamente vigentes las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, hasta en tanto se expidan las leyes locales de la nueva entidad.

Sala de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 23 de septiembre de 1986.

La Fracción Parlamentaria del PPS.

Dip. Indalecio Sayago Herrera  
Coordinador  
(Rúbrica)

Dip. Cuauhtemoc Amecua D.  
Subcoordinador  
(Rúbrica)

Dip. Manuel Fernández Flores  
(Rúbrica)

Dip. Francisco Hernández J.  
(Rúbrica)

Dip. Vicente Calva Vázquez  
(Rúbrica)

Dip. Adner de la Cruz  
(Rúbrica)

Hildebrando Goytán M.  
(Rúbrica)

---

Dip. Gabriela Guerrero Oliveros  
(Rúbrica)

Dip. Victor Manuel Jiménez O.  
(Rúbrica)

Dip. Hector Marquecha Rivera  
(Rúbrica)

Dip. Martín Tavira Urióstegui  
(Rúbrica)

C. DIP. CUAHUTEMOC AMEZCUA: Señor Presidente,  
hago entrega de Iniciativa y solicito se le dé el turno que  
manda el Reglamento Muchas gracias.

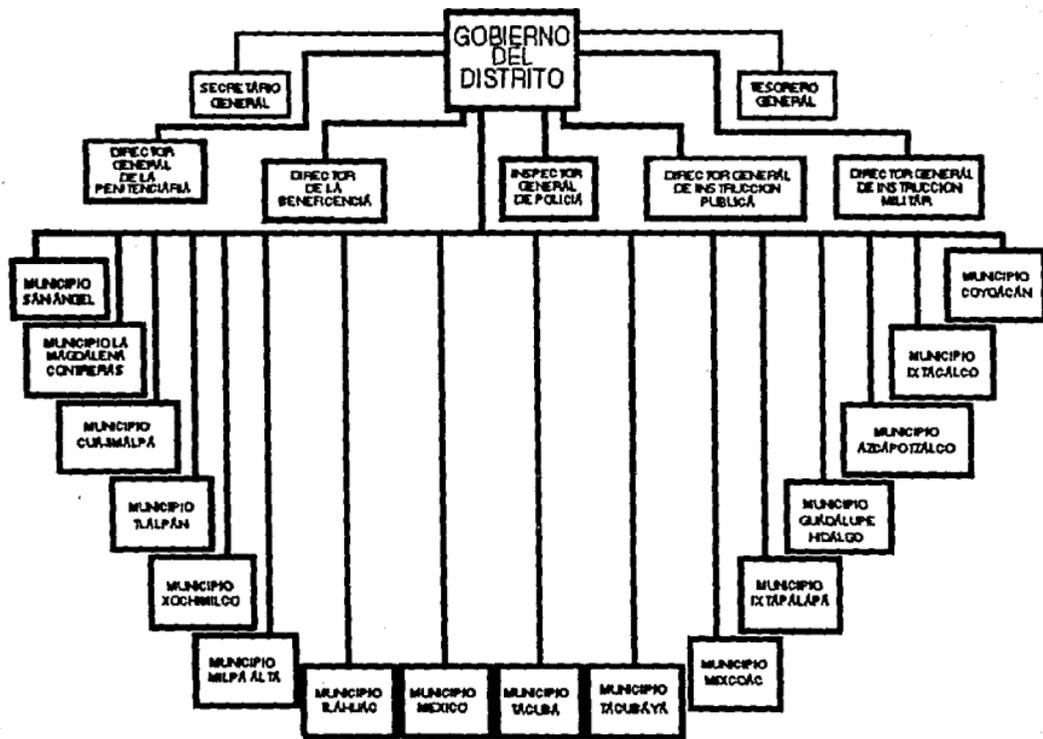
C. PRESIDENTE: Tómese a la Comisión de Gober-  
nación y Puntos Institucionales.

Por la Confederación de Escuelas Particulares  
Dr. Andrés Delgado  
(Rúbrica)

Por la Universidad La Salle  
Lic. César Rangel  
Rector  
(Rúbrica)

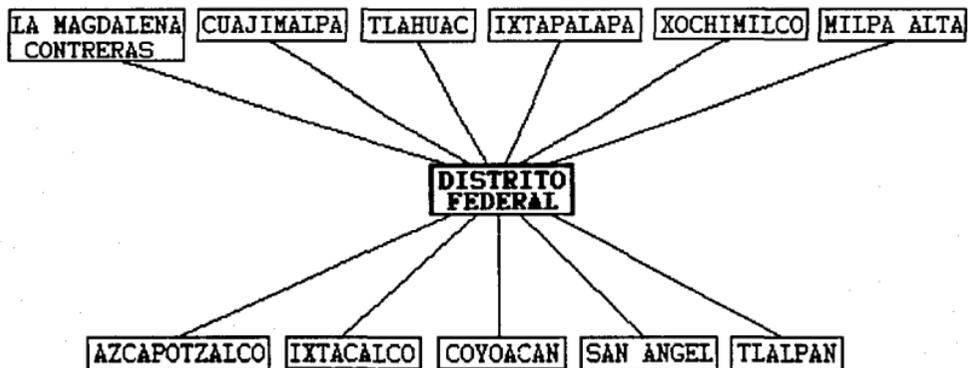
Por la Universidad Anáhuac  
Lic. Thomas White  
(Rúbrica)

# ORGANIGRAMA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO 1917





# ORGANIZACION DELEGACIONAL 1931







# ORGANIZACION DELEGACIONAL 1962



# ORGANIZACION DELEGACIONAL 1970



## **ORGANIZACION DELEGACIONAL 1972 (1)**

**EL D. F. SE DIVIDE EN 16 DELEGACIONES DENOMINADAS  
COMO SIGUE:**

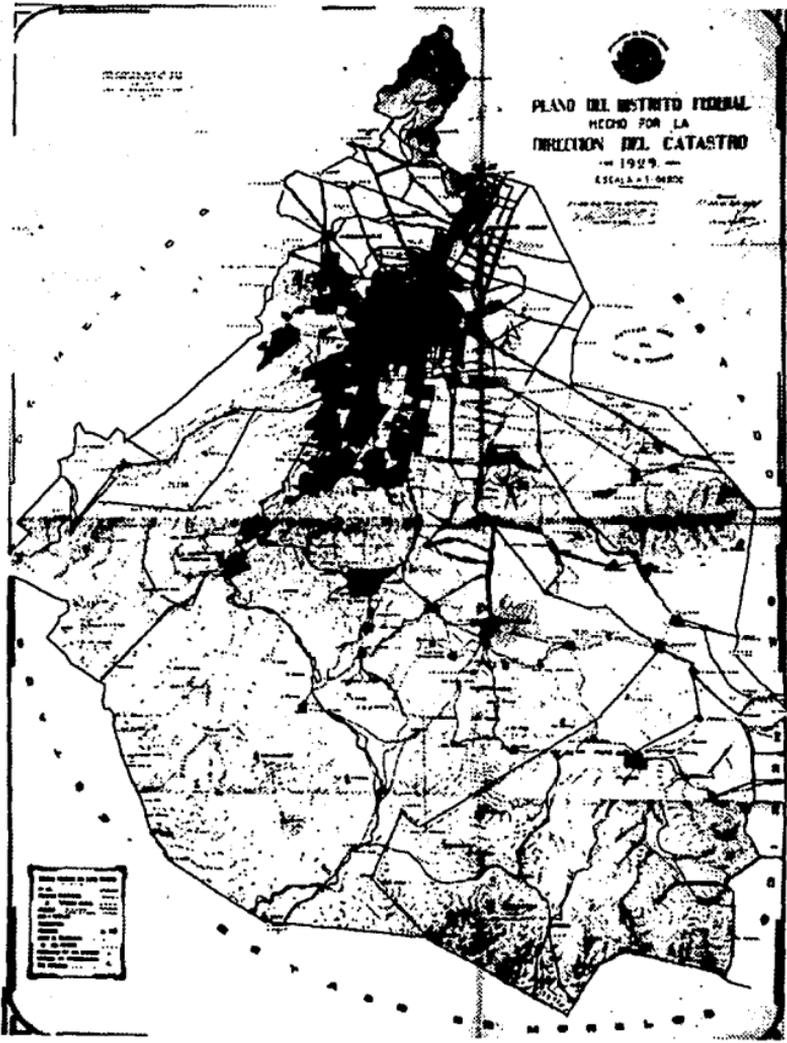
- I.- ALVARO OBREGON**
- II.- AZCAPOTZALCO**
- III.- BENITO JUAREZ**
- IV.- COYOACAN**
- V.- CUAJIMALPA DE MORELOS**
- VI.- CUAUHTEMOC**
- VII.- GUSTAVO A. MADERO**
- VIII.- IXTACALCO**
- IX.- IZTAPALAPA**
- X.- LA MAGDALENA CONTRERAS**
- XI.- MIGUEL HIDALGO**
- XII.- MILPA ALTA**
- XIII.- TLAHUAC**
- XIV.- TLALPAN**
- XV.- VENUSTIANO CARRANZA**
- XVI.- XOCHIMILCO**

**(1)** La enumeración de las delegaciones se hizo en orden alfabético por cuestiones políticas

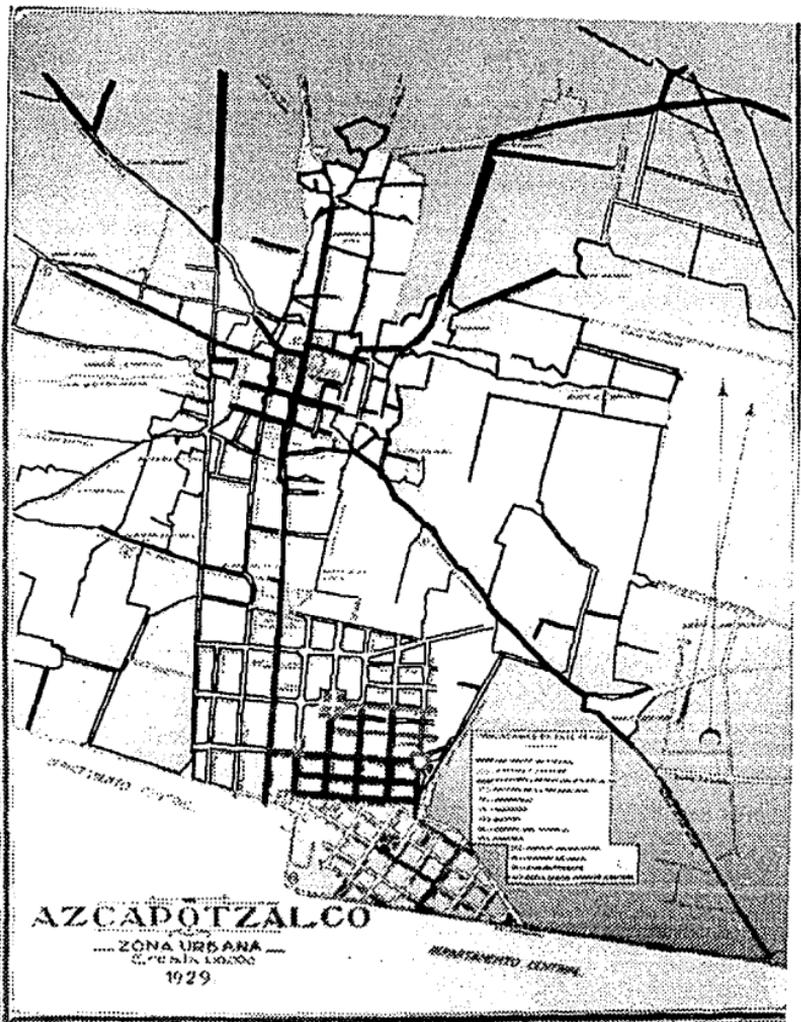
INSTRUMENTO DE  
LA LEY DE REFORMA DEL  
CATASTRO

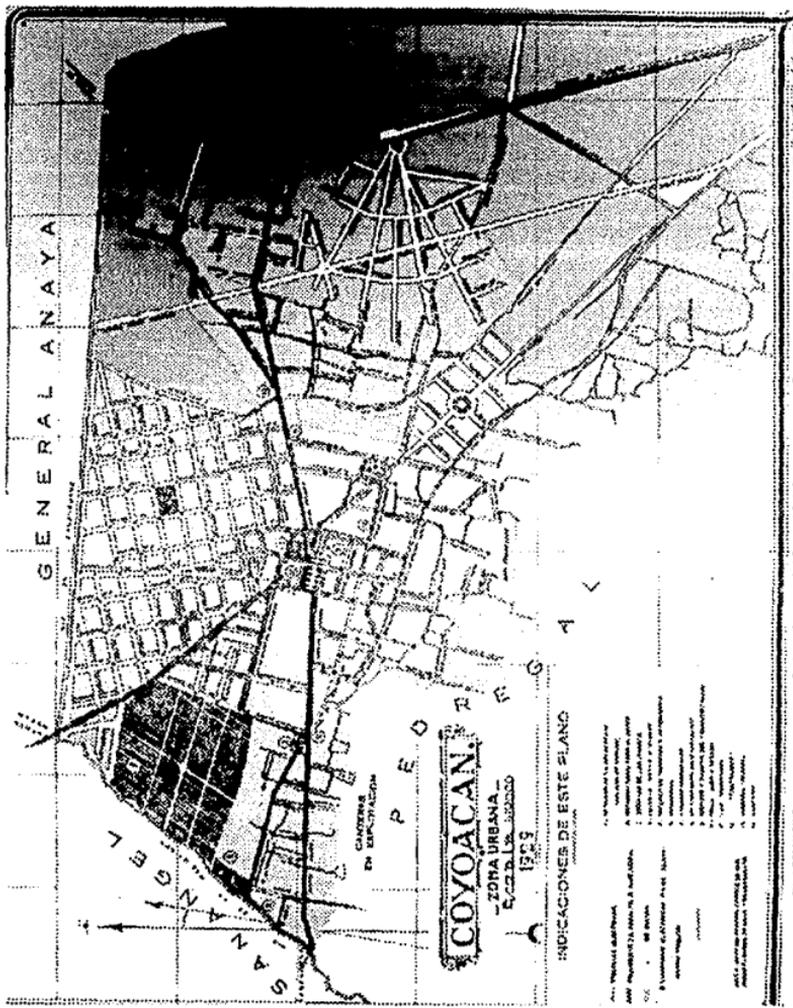
PLANO DEL DISTRITO FEDERAL  
HECHO POR LA  
DIRECCION DEL CATASTRO  
— 1929 —  
ESCALA 1:50,000

PLANO DEL DISTRITO FEDERAL  
HECHO POR LA  
DIRECCION DEL CATASTRO  
— 1929 —  
ESCALA 1:50,000



Linea	...
Carretera	...
Rio	...
Edificio	...
...	...





GENERAL ANAYA

SAN ANTONIO

CONVENIO DE SAN FERNANDO

**COYOACÁN**  
 ZONA URBANA  
 ESCALA 1:50,000  
 1939

INDICACIONES DE ESTE PLANO

- 1. Línea roja: Línea de ferrocarril
- 2. Línea azul: Línea de tranvía
- 3. Línea negra: Línea de camión
- 4. Línea verde: Línea de autobús
- 5. Línea amarilla: Línea de taxi
- 6. Línea blanca: Línea de peatón
- 7. Línea gris: Línea de ciclista
- 8. Línea naranja: Línea de motociclista
- 9. Línea morada: Línea de jinetero
- 10. Línea rosa: Línea de jinetero
- 11. Línea azul claro: Línea de jinetero
- 12. Línea verde claro: Línea de jinetero
- 13. Línea amarilla claro: Línea de jinetero
- 14. Línea blanca claro: Línea de jinetero
- 15. Línea gris claro: Línea de jinetero
- 16. Línea naranja claro: Línea de jinetero
- 17. Línea morada claro: Línea de jinetero
- 18. Línea rosa claro: Línea de jinetero
- 19. Línea azul muy claro: Línea de jinetero
- 20. Línea verde muy claro: Línea de jinetero
- 21. Línea amarilla muy claro: Línea de jinetero
- 22. Línea blanca muy claro: Línea de jinetero
- 23. Línea gris muy claro: Línea de jinetero
- 24. Línea naranja muy claro: Línea de jinetero
- 25. Línea morada muy claro: Línea de jinetero
- 26. Línea rosa muy claro: Línea de jinetero
- 27. Línea azul casi blanco: Línea de jinetero
- 28. Línea verde casi blanco: Línea de jinetero
- 29. Línea amarilla casi blanco: Línea de jinetero
- 30. Línea blanca casi blanco: Línea de jinetero
- 31. Línea gris casi blanco: Línea de jinetero
- 32. Línea naranja casi blanco: Línea de jinetero
- 33. Línea morada casi blanco: Línea de jinetero
- 34. Línea rosa casi blanco: Línea de jinetero
- 35. Línea azul casi blanco: Línea de jinetero
- 36. Línea verde casi blanco: Línea de jinetero
- 37. Línea amarilla casi blanco: Línea de jinetero
- 38. Línea blanca casi blanco: Línea de jinetero
- 39. Línea gris casi blanco: Línea de jinetero
- 40. Línea naranja casi blanco: Línea de jinetero
- 41. Línea morada casi blanco: Línea de jinetero
- 42. Línea rosa casi blanco: Línea de jinetero
- 43. Línea azul casi blanco: Línea de jinetero
- 44. Línea verde casi blanco: Línea de jinetero
- 45. Línea amarilla casi blanco: Línea de jinetero
- 46. Línea blanca casi blanco: Línea de jinetero
- 47. Línea gris casi blanco: Línea de jinetero
- 48. Línea naranja casi blanco: Línea de jinetero
- 49. Línea morada casi blanco: Línea de jinetero
- 50. Línea rosa casi blanco: Línea de jinetero





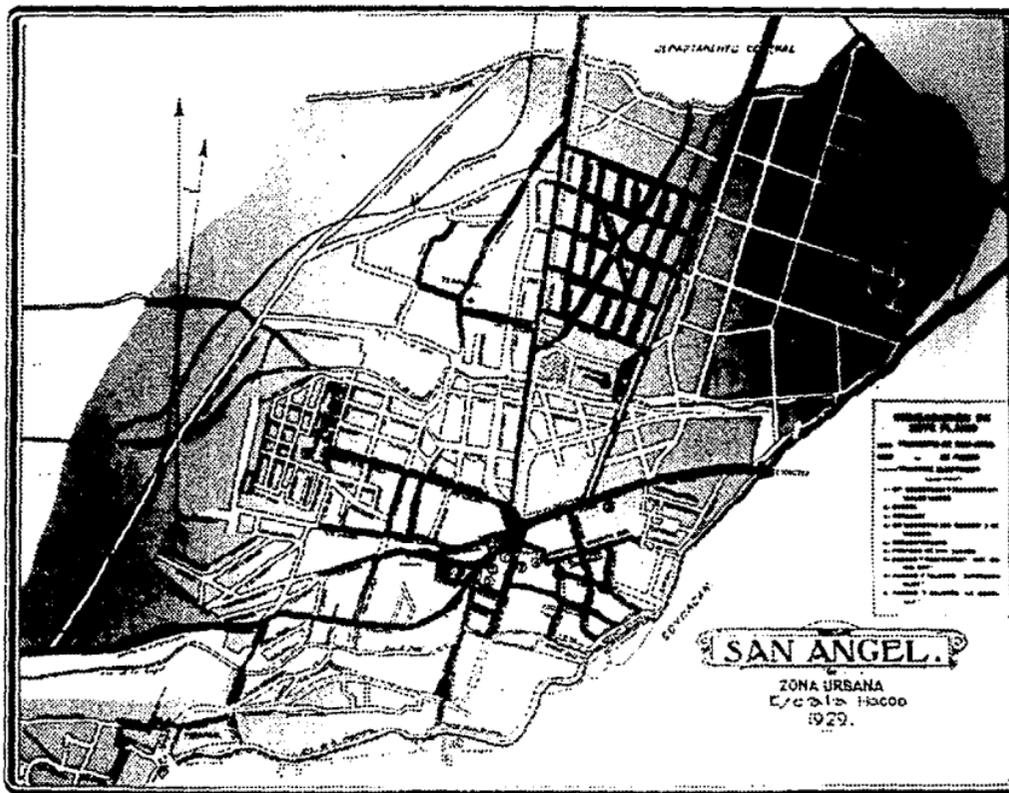
-----	-----
-----	-----
-----	-----
-----	-----

**XOCHIMILCO**

ZONA URBANA  
E/CALE 1:10000

1929



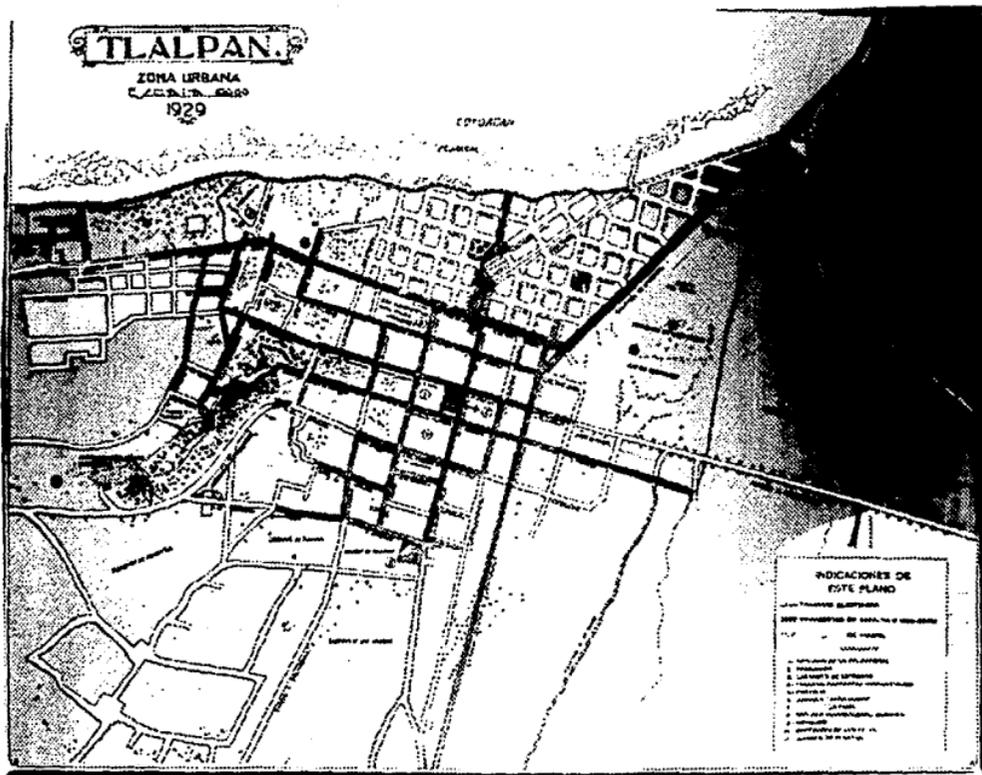


# TLALPAN.

ZONA URBANA  
CALLEJONES 1929  
1929

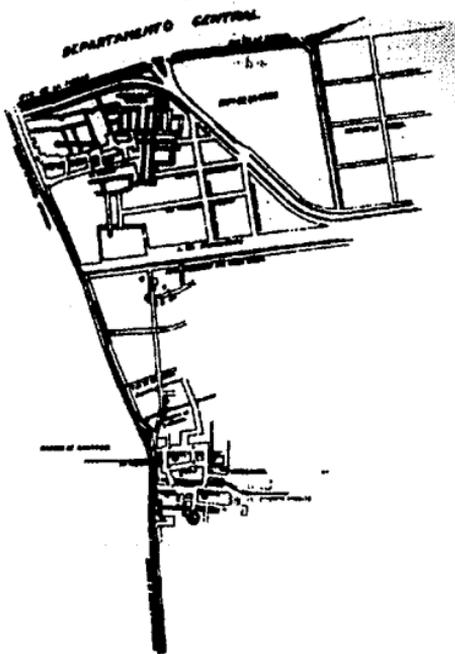
ESPANOLA

PLAZA



## INDICACIONES DE ESTE PLANO

- Linea Troncal de Ferrocarril  
Línea de Ferrocarril  
Línea de Camión  
Línea de Autobús  
Línea de Trolley  
Línea de Tranvía  
Línea de Metro  
Línea de Metro  
Línea de Metro  
Línea de Metro



**PROYECTO DE**

**PLANO**

**DE LA**

**EDIFICIO**

**IXTACALCO**

**ESTADO DE GUATEMALA**  
**1950**

# GENERAL ANAYA

CIUDAD URBANA.  
1776-1800

INDICACIONES DE

1800 AL PRESENTE

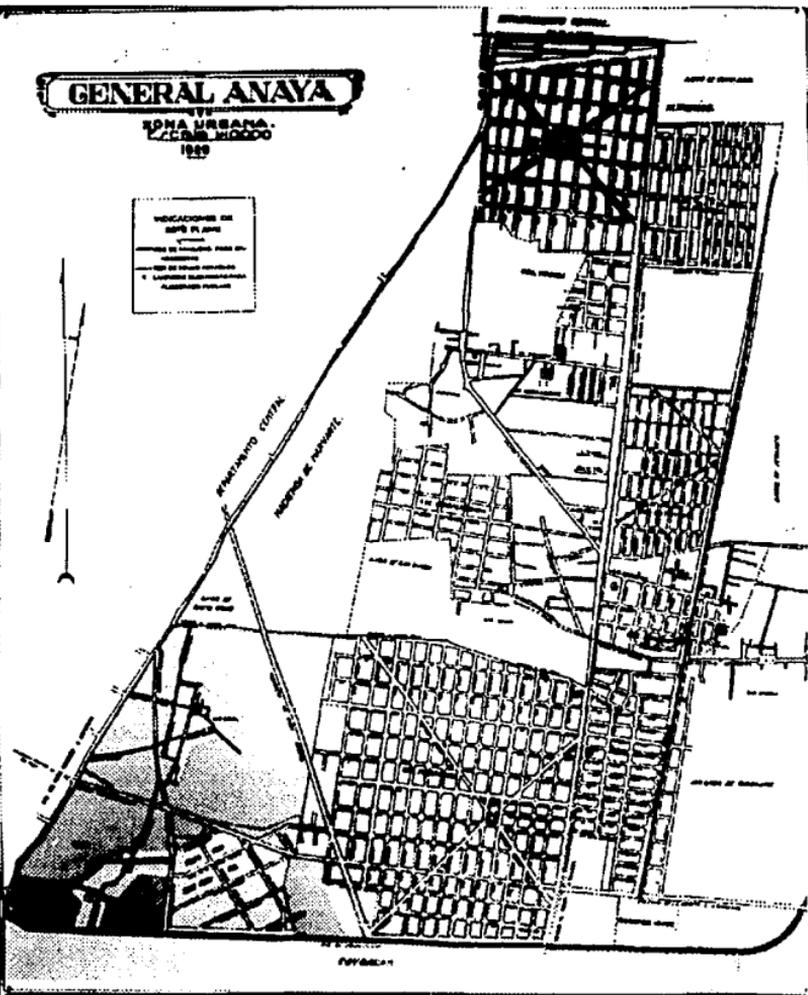
1. Línea de la muralla

2. Línea de la muralla actual

3. Línea de la muralla antigua

4. Línea de la muralla moderna

5. Línea de la muralla actual



1800 AL PRESENTE









## BIBLIOGRAFIA

### FUENTES MANUSCRITAS

#### ARCHIVOS

Archivo General de la Nación.

Ramo Obregón-Calles

Archivo Histórico del Ex-Ayuntamiento de la Ciudad de México  
Ramos

-Elecciones. Ayuntamiento. Años 1820-1921 8 vols.

-Gobernación. Designaciones en las diferentes  
demarcaciones. Años 1921-1924 15 vols.

-Gobernación. Elecciones. Años 1919-1922 3 vols.

### TESIS INEDITAS

Aguilar Aguilar, Jorge.

El municipio libre: su trayectoria e importancia en la vida  
pública de México.

México, D.F. UNAM-Derecho. 1946.

Gaona Castrejón, Angel.

El municipio mexicano. Bases económicas para su reestructuración.

México, D.F. IPN-Economía. 1965.

González Lobo, Salvador.

El municipio mexicano: antecedentes, naturaleza, funciones.

México, D.F. UNAM-Derecho. 1940.

Labastida Ovando, Joel.

El municipio mexicano y su estructura constitucional.

México, D.F. UNAM-Derecho. 1976.

Minchaca Flores, Federico.

El municipio mexicano (Análisis sociojurídico).

México, D.F. UNAM-Derecho. 1969.

Ochoa Campos, Moisés.

La reforma municipal. Historia municipal de México.  
México, D.F. UNAM-Ciencias Políticas y Sociales. 1955.

#### PUBLICACIONES DEL GOBIERNO DE MEXICO

- Diario Oficial: 1928, 1933, 1943, 1947, 1976, 1977, 1983 y 1988.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos 1928.
- Boletín Oficial del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal 1903.

#### PERIODICOS Y REVISTAS

- El Constitucionalista. Veracruz, Ver. No. 3 26 de diciembre de 1914.
- El Economista. México, D.F. 1917.
- Excelsior. México, D.F. 1917, 1926-1928.
- El Monitor Republicano. México, D.F. 1926.
- La Jornada. México, D.F. 1987.
- La Prensa. México, D.F. 1928.
- El Universal. México, D.F. 1927-1928.
- El Universal Gráfico. México, D.F. 1926-1928.
- Nexos. México, D.F. No. 99 marzo de 1986.
- Nuestro México. México, D.F. No. 14 UNAM 1984.

#### ARTICULOS

Iniciativa de Decreto que reforma el artículo 115 constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Senadores. 6 de diciembre de 1982.

#### LIBROS

Altamira y Crevea, Rafael. et. al.  
Contribuciones a la historia municipal de América.  
México, D.F., Instituto Panamericano de Geografía e Historia.  
1951.

Ayuntamiento Constitucional de Mèxico.

En defensa del Ayuntamiento.

Mèxico, D.F., Imp. Francesa, 1919. (Colección de la Revolución Mexicana).

Ayuntamiento Constitucional de Mèxico.

Memoria del Ayuntamiento Constitucional de la ciudad de Mèxico.

Mèxico, D.F., 1925.

Ayuntamiento Constitucional de Mèxico.

Memoria de los trabajos realizados durante el ejercicio de 1926.

Mèxico, D.F., 1927.

Ayuntamiento Constitucional de Mèxico.

Memoria del Ayuntamiento Constitucional de Mèxico 1927.

Mèxico, D.F., 1928.

Bellver Cano, Antonio.

Teoría del Municipio.

España, Arjona, J. Montilla, 1924.

Borah, Woodrow.

El gobierno provincial en la Nueva España 1570-1787.

Mèxico, D.F., UNAM, 1985, Instituto de Investigaciones Històricas, Serie Historia Novohispana No. 33.

Cardoso Eguiluz, Clicerio.

Notas para un ensayo de sociología política.

Mèxico, D.F., Ed. Polis, 1939.

Colegio de Mèxico.

Historia General de Mèxico.

Mèxico, D.F., Colegio de Mèxico, 1982, vol.2.

Colin, Mario.

El municipio libre.

Toluca, Edo. de Mèx., Ed. Gob. del Edo., 1978. (Colección  
Divulgación Històrica, Serie Chimalpahin 4).

Constitución Política de los Estados Unidos de México.

Senado de la República, 1991.

D' Costa y Esquivel O; Julio.

El fuero del municipio. Breves consideraciones sobre el artículo  
115 constitucional.

México, D.F., Ed. Jus, 1948. (Colección de Estudios Jurídicos).

Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917.

México, D.F., Publicado bajo la dirección de Fernando Romero  
García: Oficial Mayor de dicho Congreso. Ed. Oficial. 1922. vol.1

Díaz R., Fernando.

El municipio libre en la Constitución de 1917.

Querétaro, Qro., Talleres Tipográficos del Gob. del Edo. 1974.

Dublán, Manuel y Lozano, José Ma.

Legislación mexicana.

México, D.F., Imp. del Comercio de Dublán y Chávez, 1877, Tomo IX.

Esquivel Obregón, Toribio.

Apuntes para la historia del derecho en México.

México, D.F., Antigua Librería Robredo, 1948.

Fernández, Justino.

El arte en México.

México, D.F., Imp. Universitaria, 1967.

Fraga, Gabino.

Derecho administrativo.

México, D.F., Porrúa, 1966.

Garza, Sergio Fco. de.

El municipio. Historia, Naturaleza y Gobierno.

México, D.F., Ed. Jus, 1947, (Colección de Estudios Jurídicos).

La participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

México, D.F., INEHRM, 1978.

Loyola Díaz, Rafael.

La crisis Obregón-Calles y el estado mexicano.

México, D.F., Siglo XXI, 1987.

Memoria y encuentros. Ciudad de México y Distrito Federal 1824-1928.

México, D.F., Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora y Gobierno del Distrito Federal, 1988, tomo 1.

Memoria del XXXII Consejo Consultivo de la ciudad de México.

México, D.F., DDF, 1986.

Ochoa Campos, Moisés.

El municipio su evolución institucional.

México, D.F., Banobras, 1981, (Colección cultural municipal).

Partido Liberal Constitucional.

Manifiesto a la ciudad de México.

México, D.F., Ed. Mexicana, 1922. (Folletos de la Revolución Mexicana Vol. 16).

Priestley, Herbert Ingram.

Municipalidades coloniales españolas 1875- 1944.

México, D.F., Porrúa, 1921.

Prontuario. Texto de los acuerdos, bandos, circulares, decretos, leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes de la Secretaría de Gobernación y sus dependencias.

México, D.F., Secretaría de Gobernación, 1902.

Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y otras disposiciones de interés general. Dictadas por los poderes legislativo y ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos.

México, D.F., Talleres Gráficos de la Nación, 1914.

Rolland, M. C.

El desastre municipal en la República Mexicana.

México, D.F., Librería Cultura, 1921.

Secretaría de Gobernación.

Planes de la Nación Mexicana.

México, D.F., Senado de la República y Colegio de México, 1987.

Secretaría de Gobernación.

Renovación Política.

México, D.F., CFE, 1988. (Cuadernos de Renovación Nacional No. 1).

Sierra, Justo.

El municipio en México. Su evolución 1521-1821-1900.

México, D.F., 1900, Vol. II.

V. Santoyo, Ramón y M. Moreno, Manuel.

Codificación de las disposiciones administrativas vigentes cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal.

México, D.F., DDF, 1943, Tomo I.

Vázquez, Héctor.  
El nuevo municipio mexicano.  
México, D.F., SEP, 1986.