

LOS GOBIERNOS DE LA REVOLUCIÓN Y LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL EN EL DISTRITO FEDERAL, 1912-1917

SERGIO MIRANDA PACHECO

Previo a los hechos que llevaron al triunfo de la Revolución y al derrocamiento del gobierno de Porfirio Díaz, los ayuntamientos del Distrito Federal enfrentaban serias dificultades para cumplir eficazmente sus tareas de gobierno, principalmente por su falta de autonomía política, la escasez de fondos de sus arcas y la indefinición del marco legal que regulaba sus funciones. Los gobiernos surgidos de la Revolución, apoyados en la defensa de la "libertad municipal", se enfrentaron a la necesidad de resolver estas dificultades. Durante su gobierno, Francisco I. Madero emprendió un estudio detenido de las mismas con el fin de hacer una realidad en el Distrito Federal el principio programático de la Revolución. Sin embargo, tras su derrocamiento, la solución a la problemática municipal se vio sujeta a los imperativos políticos, militares y económicos que impuso la lucha intestina entre las facciones de la Revolución que había derrocado al gobierno de Victoriano Huerta, lo cual provocó que los problemas del régimen municipal no fueran resueltos a fondo y, en consecuencia, tampoco los problemas urbanos del distrito. Este artículo analiza los antecedentes de la problemática municipal del Distrito Federal y las diversas soluciones que aplicaron los primeros gobiernos de la Revolución entre 1912 y 1917. Su argumento central es que las medidas adoptadas durante este periodo determinaron el ulterior fracaso del régimen municipal en la capital de México.

Palabras clave: ayuntamientos, Revolución, Distrito Federal, ciudad de México, Consejo Superior de Gobierno, municipios, municipio libre, reforma municipal, Ayuntamiento de México, Porfirio Díaz, Francisco I. Madero, Venustiano Carranza, Alfredo Robles Domínguez, Convención de Aguascalientes, Ley de Organización Política y Municipal, Ley Orgánica del Distrito Federal, gobierno municipal, administración municipal, hacienda municipal, servicios municipales, obras públicas.

Before the triumph of Mexican Revolution, during the government of Porfirio Díaz, the municipal councils of the Federal District were in difficulties to fulfill with its tasks of government, mainly because they didn't have political autonomy, sufficient funds and an adequate municipal code. The revolutionary governments, in defense of "municipal freedom", tried to resolve these difficulties. President Francisco I. Madero began a detailed study in order to reform the National Constitution and fulfill in the Federal District with the revolutionary promise of "municipal liberty". Notwithstanding, after Madero's headlong fall, the Federal District municipal reform was suspended and determined by the political, military and economical demands of the fight between the revolutionary forces that had defeated the conspirator Victoriano Huerta's government. By cause of this situation the troubles of local government weren't resolved with objectivity and, in consequence, neither the urban problems of the capital city. This article analyzes the precedents of the municipal troubles in the Federal District and the solutions applied by the revolutionary governments from 1912 to 1917. Its main argument holds that these revolutionary solutions determined the posterior failure of municipal councils in the Federal District.

Keywords: municipal councils, Revolution, Mexico City, Federal District, Consejo Superior de Gobierno, municipality freedom, Municipal reform, Porfirio Díaz, Francisco I. Madero, Venustiano Carranza, Alfredo Robles Domínguez, Convention of Aguascalientes, Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, Ley Orgánica del Distrito Federal, local government, local finances, local services, public works.

INTRODUCCIÓN

Cuando la revolución encabezada por Francisco I. Madero entró triunfante a la ciudad de México en junio de 1911, el ayuntamiento de la ciudad y los del conjunto de municipios que formaban entonces el Distrito Federal llevaban varios años de haber perdido sus

Sergio Miranda Pacheco es doctor en Historia por El Colegio de México, investigador en el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor de Historiografía y de Historia Urbana en la Facultad de Filosofía y Letras de la misma universidad. Su trabajo de investigación versa en torno a la historia política, la historia institucional y la historia urbana de la ciudad de México y el Distrito Federal en los siglos XIX y XX. Actualmente desarrolla una investigación sobre la urbanización del Distrito Federal y la gestión del Departamento del Distrito Federal durante los años de 1929 a 1941. Es autor de *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, así como de los trabajos "El legado colonial en el régimen político institucional del D. F., 1824-1857", en *Continuidades y rupturas urbanas en los siglos XVIII y XIX*, y "Problemática urbana y reforma político-administrativa en el

atribuciones de gobierno, y en su lugar se desempeñaban sólo como órganos de consulta del gobierno federal en materia de obras públicas en sus respectivas localidades. Años atrás, en 1903, sin dificultad alguna el régimen de Porfirio Díaz había obtenido de los legisladores las reformas constitucionales necesarias para limitar así las facultades de las corporaciones municipales con el argumento de que éstas no habían sido capaces de promover en la capital el progreso que en su conjunto vivía la República.

Bajo estas circunstancias, el triunfo de la Revolución supuso para los ayuntamientos del distrito la posibilidad de recuperar su antiguo *status* institucional debido a que una de las principales banderas de lucha de la gesta revolucionaria había sido la defensa de la libertad municipal.¹ Francisco I. Madero lo entendió así y una vez instalado en la presidencia, como un paso previo para restituir a los ayuntamientos sus antiguas prerrogativas, realizó un diagnóstico entre éstos para conocer cuáles eran los males que aquejaban al régimen municipal del distrito y cuáles los remedios que convenía suministrarle mediante una reforma constitucional. Con su homicidio los trabajos para completar la reforma quedaron inconclusos, pues ninguno de los gobiernos que le sucedieron se interesaron en conocer y resolver a fondo la problemática municipal del Distrito Federal.

Pocos años después los constituyentes consagraron la figura del municipio libre en el artículo 115 de la Constitución de febrero de 1917 como base de la organización política y administrativa de los estados de la federación, y en el artículo 73, fracción VI, establecieron que los ayuntamientos del distrito se eligieran mediante elección popular directa. Sin embargo, no fueron suficientes estas disposiciones ni aquellas contenidas en la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales de 13 de abril del mismo año para promover soluciones a las viejas dificultades que habían impedido a los cuerpos edilicios cumplir eficazmente con sus funciones pú-

Distrito Federal, 1903-1914”, en *Miradas recurrentes. La ciudad de México en los siglos XIX y XX*, entre otros. Su dirección electrónica es <smiranda@servidor.unam.mx>.

¹ Entre los programas y planes políticos que incluyeron un apartado exigiendo la libertad municipal antes del triunfo de la revolución maderista pueden citarse los del Partido Liberal Mexicano (1906), del Partido Democrático (1909) y desde luego el Plan de San Luis (1910). Vid. Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal. Historia municipal de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1955, p. 347-348.

blicas. En particular porque dichos ordenamientos no se ocuparon de resolver la secular escasez de fondos que padecía el erario municipal ni la superposición de facultades entre autoridades federales y municipales, y mucho menos de establecer un plan para el incesante crecimiento urbano del Distrito Federal. Más aún, a los problemas sociales que generaban los rezagos en la infraestructura de servicios urbanos, el continuo crecimiento de las municipalidades y las notables desigualdades en la calidad de sus asentamientos, se vino a sumar la ineficacia institucional y el desprestigio público de los ayuntamientos provocados por su participación protagónica en los conflictos político-electorales que a partir de 1917 se sucedieron año con año en el marco de la disputa por el poder entre las facciones triunfantes de la Revolución, que habían convertido en uno de sus frentes de batalla las elecciones municipales para apoderarse del importante bastión político que era la capital del país.²

Como lo hiciera en su momento Porfirio Díaz, con un amplio respaldo de legisladores pero con una propuesta de solución diferente, los graves males de la capital y la incapacidad de los ayuntamientos para atenderlos volvieron a ser esgrimidos por Álvaro Obregón, camino a su reelección presidencial, para justificar ante el Congreso de la Unión la necesidad de suprimir el régimen municipal del Distrito Federal, aunque también con esta medida se había propuesto eliminar del mapa político de la capital a sus adversarios del Partido Laborista Mexicano que entonces controlaban la mayor parte de los ayuntamientos. Así, en mayo de 1928 la Cámara de Diputados aprobó la supresión de los municipios y dejó en manos del ejecutivo federal el gobierno del Distrito Federal.³

Quienes se han ocupado en explicar la supresión de los ayuntamientos del Distrito Federal han desestimado la dimensión histórico-institucional de sus problemas y, en cambio, han subrayado el

² Sobre el tema de los conflictos político-electorales en las elecciones municipales del Distrito Federal, *vid.* Sergio Miranda Pacheco, *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, México, Unión Obrera Socialista/Frente del Pueblo/Sociedad Nacional de Estudios Regionales, 1998; Juan Hoffmann Calo, *Crónica política del ayuntamiento de la ciudad de México (1917-1928). Los partidos, las elecciones, los gobernantes*, México, Comité Editorial del Gobierno del Distrito Federal, 2000, y Javier McGregor Campuzano, "Elecciones municipales en la ciudad de México, diciembre de 1925", *Anuario de Espacios Urbanos. Historia, cultura, diseño*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1997, p. 119-133.

³ Algunos de los pormenores del complejo proceso que llevó a la supresión del municipio en el Distrito Federal pueden verse en Sergio Miranda Pacheco, *Historia...*, *op. cit.*

análisis de su significado político.⁴ Desde esta perspectiva, las corporaciones municipales fueron eliminadas con el objetivo inmediato de despolitizar la capital de la república mediante la conversión de ésta en una entidad administrativa que resolvería los numerosos conflictos interpartidistas que la habían hecho ingobernable. En particular, algunos autores plantean que con la supresión del municipio en el Distrito Federal, Álvaro Obregón y sus aliados políticos buscaron restablecer la gobernabilidad en la ciudad capital y limitar la capacidad de la CROM para afectar el gobierno local y el movimiento laboral nacional,⁵ mientras otros estudiosos interpretan que, “al sustraer a la capital de la república de la competencia por el poder, podía hacerse de ella un terreno neutral en el que se ventilaran las diferencias políticas, con la ventaja adicional de que la fórmula administrativa no comprometía los equilibrios generales de poder”.⁶

Es innegable que la centralización del gobierno del Distrito Federal era una pieza clave en las aspiraciones caudillistas de Álvaro Obregón, al mismo tiempo que apuntaba a resolver la ingobernabilidad propiciada por la contienda electoral que año tras año se realizaba para renovar por mitad a los regidores de los ayuntamientos del distrito, en la que medían fuerzas los grupos políticos interesados en mantener o alcanzar su predominio en el ámbito nacional, principalmente callistas y obregonistas. Pero la ingobernabilidad no era con mucho el origen de los problemas que afectaban a los municipios del distrito. Más bien, la desenfrenada competencia por el control de los ayuntamientos de parte de las fuerzas políticas de la posrevolución, y la amenaza que esto representaba para la estabilidad política del nuevo régimen, fue el problema que vino a co-

⁴ Esta perspectiva es desarrollada en los siguientes trabajos: Diane Davis, *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999; Armando Cisneros Sosa, *La ciudad que construimos. Registro de la expansión de la ciudad de México 1920-1976*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1993; Soledad Loaeza, “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal”, *Historia Mexicana*, v. XLV, n. 1 (177), julio-septiembre 1995; Lorenzo Meyer, “Gobierno y evolución política, 1824-1940”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal, 2000, p. 647-652, y Rafael Loyola Díaz, *La crisis Obregón-Calles y el Estado mexicano*, 3a. ed., México, Siglo XXI Editores/Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.

⁵ Vid. Lorenzo Meyer, *op. cit.*; Diane Davis, *op. cit.*, p. 97, y Loyola Díaz, *op. cit.*

⁶ Soledad Loaeza, *op. cit.*, p. 100.

ronar la crisis social, urbana, económica, política y administrativa que agobiaba desde décadas atrás a la población capitalina y que los primeros gobiernos revolucionarios contribuyeron a agravar al politizar las soluciones institucionales que requería el gobierno del Distrito Federal y que desde el siglo XIX venían exigiendo los propios ayuntamientos y diversas voces de la sociedad.⁷

A la luz de lo anterior, en el presente texto me propongo examinar cuál era la problemática que enfrentaba la institución municipal en el Distrito Federal en el periodo que va de la gestión presidencial de Francisco I. Madero a la expedición de la primera Ley Orgánica del Distrito Federal de 13 de abril de 1917, así como la política municipal que practicaron los gobiernos revolucionarios de este periodo. La relevancia histórica de estos años radica en que fue en ellos cuando por primera vez, bajo el gobierno de Madero, la secular problemática municipal del Distrito Federal halló la oportunidad de ser reconocida y acaso encaminada hacia las soluciones institucionales que suponía la libertad municipal defendida por la Revolución. Sin embargo, esta oportunidad se desvaneció no sólo por el homicidio del presidente Madero y por el hecho de que el gobierno ilegítimo de su sucesor Victoriano Huerta mantuvo el estado de cosas heredado del Porfiriato, sino, principalmente, porque después de que éste fue derrocado la definición de los cambios que requería el régimen municipal del Distrito Federal, establecidos en la Constitución de 1917 y en la primera Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios del mismo año, se vio envuelta por la lógica de la lucha político-militar de las fuerzas revolucionarias por apoderarse de la dirección del país, para lo cual el control político de la capital era un objetivo estratégico. A causa de ello, como intento demostrar en las siguientes páginas, se impusieron criterios políticos por encima de la evaluación objetiva de las dificultades legales, económicas y administrativas que tenían los ayuntamientos para cumplir eficazmente sus funciones de gobierno, lo cual a la larga provocó que su

⁷Sobre las reiteradas demandas de una reforma municipal en el Distrito Federal, véanse mis trabajos: *Historia... op. cit.*, y “El legado colonial en el régimen político-institucional del Distrito Federal, 1824-1857”, en María Dolores Morales y Rafael Mas (coords.), *Continuidades y rupturas urbanas en los siglos XVIII y XIX. Un ensayo comparativo entre México y España. Memoria del II Simposio Internacional sobre Historia del Centro Histórico de la Ciudad de México*, México, Gobierno de la Ciudad de México/Consejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, 2000, p. 401-417 (Serie Muy Noble y Leal Ciudad de México).

estructura institucional resultara inadecuada para el diseño y aplicación de soluciones a los complejos problemas que planteaba ya la expansión metropolitana del Distrito Federal.

LA HERENCIA MUNICIPAL DEL SIGLO XIX

En el último tercio del siglo XVIII, bajo el impulso de las reformas borbónicas, en España y el reino de la Nueva España se desarrolló un proceso de reorganización del poder del Estado que, entre otros rasgos, se caracterizó por la absorción estatal de la relativa autonomía que tenían las corporaciones municipales, principalmente en lo que se refería a la integración de los ayuntamientos y a la administración, por parte de éstos, de los ramos de propios y arbitrios de las ciudades, villas y lugares del reino novohispano.⁸

Después de la caída del gobierno español en la ciudad de México en 1808, durante los primeros años del siglo XIX previos a la consolidación de la independencia plasmada en la Constitución de 1824, el gobierno municipal se rigió por las disposiciones legales contenidas en la Constitución de las Cortes de Cádiz de 1812 (título VI, capítulo I), y en diversos decretos de las mismas Cortes para la formación y organización de los ayuntamientos (23 de mayo y 10 de junio de 1812, 4 de enero y 23 de junio de 1813 y 23 de marzo de 1821).⁹ En dichas leyes se estableció la uniformidad de los ayuntamientos en cuanto a su estructura y funcionamiento; las facultades que tenían sobre la administración de diversos ramos de la vida local;¹⁰ su inserción dentro de un mecanismo de gobierno que limi-

⁸ Sobre las particularidades del régimen municipal novohispano y los cambios introducidos por las reformas borbónicas, *vid.* Sergio Miranda Pacheco, *Historia...*, p. 17-73. Un trabajo que analiza de cerca los conflictos producidos por la aplicación de las reformas borbónicas en el gobierno municipal de la ciudad de México es Sergio Miranda Pacheco, "El juicio de residencia al virrey Revillagigedo y los intereses oligárquicos en la ciudad de México", *Estudios de Historia Novohispana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, v. 29, julio-diciembre 2003, p. 49-75.

⁹ Véase el contenido de estas leyes en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México (1808-1973)*, 5a. ed., México, Porrúa, 1973.

¹⁰ Los ramos que estaban a cargo de los ayuntamientos eran: sanidad, orden público, administración e inversión de los fondos de propios y arbitrios, cuidado de los establecimientos de beneficencia, escuelas de primera enseñanza, construcción y reparación de caminos, cárceles y obras públicas, vigilancia y fomento de los montes y plantíos del común,

taba su autonomía política y hacendaria; la reducción significativa de su patrimonio en virtud de disposiciones que afectaban la propiedad comunal y estimulaban la formación de la propiedad privada, y el novedoso carácter electivo, aunque indirecto, de sus integrantes.

Consolidada la independencia de México, el gobierno municipal continuó organizándose de acuerdo con los lineamientos legales gaditanos, si bien no fueron incluidos en la Constitución de 1824 ni en las sucesivas cartas constitucionales, en virtud de que en ellas se establecían los principios de un régimen republicano y federalista que delegaba el asunto del “régimen interior de los pueblos” al parecer de los congresos locales. En cambio, los regímenes centralistas sí dedicaron un espacio dentro de sus códigos legales a los ayuntamientos, aunque en esencia sus ordenamientos mantenían restringida su autonomía a causa de las amplias prerrogativas políticas y administrativas que se otorgaban a los gobernadores de departamento, y a los prefectos y subprefectos, por encima de las que se asignaban a los cuerpos municipales.¹¹

De esta manera, a lo largo del siglo XIX, bajo los regímenes federales la vida municipal transcurrió sin un código constitucional propio a partir del cual los gobiernos estatales organizaran el gobierno municipal de sus pueblos. Esta carencia se suplió, en términos generales, con los ordenamientos gaditanos, con las ordenanzas municipales expedidos por los gobiernos centralistas, con los bandos de gobierno expedidos por los gobiernos estatales y con los reglamentos formados por los ayuntamientos. Las lagunas y contradicciones que el conjunto de estas leyes tenían afectarían gravemente la organización municipal del país, principalmente su autonomía política y hacendaria.

En el caso del Distrito Federal, la Constitución de 1824 fijó su sede en la ciudad de México en un radio de dos leguas cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad y dejó en manos del Congreso de la Unión la facultad de expedir sus leyes. Un decreto posterior de 18 de noviembre de 1824 confirmó que su gobierno político y económico quedaba a cargo del gobierno federal, y, mientras se hacían

así como elaboración de ordenanzas municipales. Cfr. “Constitución de las Cortes de Cádiz de 1812”, título VI, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*

¹¹ Sobre la experiencia municipal del federalismo y el centralismo, *vid.* Sergio Miranda, *Historia...*, p. 90-113.

los arreglos necesarios, su gobierno se confió a un gobernador interino y se dio vigencia provisional a los decretos de Cádiz de 23 de mayo de 1812 y de 23 de junio de 1813 para la renovación de ayuntamientos en los pueblos comprendidos dentro de su jurisdicción territorial. Poco después, en otro decreto de 11 de abril de 1826, el Congreso uniformó el gobierno del Distrito Federal con el de los territorios, dispuso que sus rentas pasaran a manos de la federación y le otorgó representación política solamente en la Cámara de Diputados. Pero si bien se sobreentendía que los ayuntamientos se organizarían de acuerdo con el decreto gaditano de 23 de junio de 1813 dejó pendiente lo relativo a la impartición de justicia y al arreglo interior de su gobierno.¹²

Así, desde su fundación el gobierno del Distrito Federal fue sujeto, política y económicamente, a la esfera de influencia de los poderes nacionales. A lo largo del siglo XIX, esta situación y la falta—no obstante las leyes particulares sobre diversos asuntos locales que expedía el ejecutivo nacional y los reglamentos elaborados por los ayuntamientos—de un marco legal para el Distrito Federal y un código municipal favorecieron repetidos conflictos entre las autoridades locales y generales, y éstas no dejaron de influir negativamente en la marcha de la administración municipal. Frente a ello el ayuntamiento de la ciudad de México dirigió numerosas representaciones al Congreso y al ejecutivo nacional para que pusieran un remedio al gobierno interior del Distrito Federal, ya fuera erigiéndolo en estado, trasladando la sede de los poderes nacionales a otra ciudad o expidiendo un estatuto, constitución o ley orgánica para el distrito que estableciera definitivamente la órbita de atribuciones de ambos niveles de gobierno radicados en la capital, que arreglara sus respectivas rentas y su gobierno interior y ampliara los derechos políticos de sus habitantes.¹³

¹² Sergio Miranda, *Historia...*, p. 90-91.

¹³ Un estudio de caso de los conflictos entre el gobierno federal y el municipal en la ciudad de México en torno a los recursos fiscales de la capital puede verse en Sergio Miranda Pacheco, “Conflicto político, finanzas federales y municipales en la ciudad de México, 1846-1855”, en Carlos Marichal y D. Marino (comps.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, p. 215-245. Sobre las representaciones del ayuntamiento de la ciudad de México pidiendo soluciones al régimen de gobierno interior del Distrito Federal, *vid.* Sergio Miranda Pacheco, “El legado colonial...”, *op. cit.*

LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL DEL DISTRITO FEDERAL
BAJO EL PORFIRIATO

Al comienzo de su régimen, Porfirio Díaz se valió de la estructura institucional heredada de los gobiernos de Juárez y Lerdo de Tejada para gobernar el Distrito Federal, pero paulatinamente fue introduciendo una serie de cambios constitucionales que afianzarían y consolidarían el dominio del gobierno federal sobre el gobierno municipal, principalmente en materia política y económica, que culminarían con la expedición de la ley de 26 de marzo de 1903 a partir de la cual el Distrito Federal quedó sujeto en el orden administrativo, político, y municipal al Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación.¹⁴

En el ámbito político, Díaz se apoyó en las amplias facultades que leyes anteriores daban al gobernador y a los prefectos políticos, funcionarios cuya designación quedó en manos del Ejecutivo. La figura y funciones del jefe político dentro del sistema político y administrativo de México en el siglo XIX fue muy semejante en todos los estados de la república. François-Xavier Guerra nos dice que en sus funciones heredaron las de los subdelegados que a finales del siglo XVIII estaban a la cabeza de las subdivisiones de las intendencias y las de los alcaldes mayores de los primeros siglos de la Colonia. Luego, la Constitución de Cádiz recuperó su papel haciéndolos presidir las diputaciones provinciales y después, ya bajo el México independiente, adoptaron la figura de gobernadores, aunque la amplitud de las regiones y la necesidad de su control hizo necesario contar con un funcionario intermedio entre los gobernadores y los municipios que llevó de nuevo a la creación de los jefes o prefectos políticos. Su perfil institucional apareció por vez primera en la Constitución del Estado de México de 1825; la Constitución centralista de 1836 institucionalizó su función en todo el territorio y, después de varios avatares, bajo el gobierno de Por-

¹⁴ “Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal expedida el 26 de marzo de 1903 por Porfirio Díaz, presidente constitucional de México”, en Luis G. Ortiz Molina, *Prontuario. Codificación de acuerdos, bandos, circulares, decretos, leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes de la Secretaría de Gobernación y sus dependencias*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1911, p. 32-72.

firio Díaz se impusieron definitivamente en la base del sistema político como el elemento más opresivo del régimen.¹⁵

Ya llevaron el nombre de prefectos o jefes políticos, las atribuciones de estos funcionarios fueron muy amplias. Nombrados por los gobernadores en los Estados designaban a su vez a los presidentes de los concejos municipales de las villas y pueblos de su circunscripción; se encargaban de aplicar las leyes federales y locales; informaban periódicamente al gobernador sobre la marcha de la administración de sus circunscripciones (educación, hacienda, salud, economía, policía, etcétera); organizaban las elecciones; nombraban a los individuos que debían incorporarse al ejército; disponían de la leva como un medio de coacción sobre las poblaciones; vigilaban los gastos municipales; presidían los ayuntamientos del lugar de su residencia; rechazaban o aprobaban la renuncia de regidores; nombraban sustitutos, y fungían como el obligado conducto de comunicación entre el gobierno y los ayuntamientos y entre éstos y aquél.¹⁶

En el Distrito Federal el presidente Díaz aumentó el número de prefectos políticos al modificar la división política del distrito. El decreto del gobierno del Distrito Federal de 25 de marzo de 1862 los reconocía como agentes del gobierno, presidentes natos de los ayuntamientos y jefes de policía de su partido.¹⁷ De acuerdo con el decreto de 6 de mayo de 1861 sobre división política del Distrito Federal, operaban como la autoridad principal en los municipios que integraban sus respectivos partidos: Partido de Guadalupe (Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco), Partido de Xochimilco (Xochimilco, Tulyehualco, Tláhuac, San Pedro Actopan, Milpa Alta y Hastahuacan), Partido de Tlalpan (San Ángel, Tlalpan, Coyoacán, Iztapalapa e Iztacalco) y Partido de Tacubaya (Tacuba, Tacubaya, Santa Fe y Mixcoac).¹⁸

¹⁵ François-Xavier Guerra, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, 2 v., México, Fondo de Cultura Económica, 1988, v. I, p. 123-124.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ “Bando del gobierno del Distrito de marzo 25 de 1862. Medidas para regularizar la administración local del Distrito Federal”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, 1878, p. 394-396.

¹⁸ “Decreto del gobierno de 6 de mayo de 1861 sobre división política del Distrito Federal”, *ibidem*, p. 388-393.

Díaz mantuvo esta división político territorial del Distrito Federal hasta el 28 de julio de 1899, fecha en que por efecto de una nueva ley se agregaron los municipios de Cuajimalpa, Tlatenco, Míxquic y San Pablo Ostotepec, lo cual llevó también a agregar, el 14 de diciembre del mismo año, dos nuevas prefecturas: Azcapotzalco y Coyoacán.¹⁹ Pocos años después, sin embargo, el número de prefectos políticos en el Distrito Federal aumentó de seis que eran en 1899 a trece a partir de 1903 por efecto de la ley de 26 de marzo de ese año que estableció que hubiera uno en cada una de las trece municipalidades en que quedaba dividido el distrito. Los estragos que estos funcionarios provocaban en la administración municipal fueron causa de queja permanente de los ayuntamientos.²⁰

Estas modificaciones en la organización política del Distrito Federal fueron acompañadas también por cambios en las prácticas fiscales municipales durante el gobierno de Díaz, pero no para favorecer el robustecimiento de la hacienda municipal sino de la hacienda federal, a causa de que el sistema fiscal federal porfirista, de acuerdo con Alberto J. Pani, “no contó con preceptos constitucionales que delimitaran técnicamente los diversos campos de imposición del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los municipios, y se compuso casi exclusivamente con impuestos indirectos engendrados por propósitos puramente fiscales”.²¹ En este sentido, Díaz, con el propósito de ampliar la base de tributación federal en el Distrito Federal y de mejorar la recaudación de impuestos federales causados en las municipalidades, introdujo una serie de cambios entre los que se cuentan la creación de la Dirección de Contribuciones Directas del Distrito Federal, el perfeccionamiento y ampliación de los padrones tributarios de predios y comercios, la creación de un Departamento de Catastro del Distrito Federal, el cobro de contribuciones rezagadas desde 1867, el me-

¹⁹ Vid. “Ley de 28 de julio de 1899 que establece las municipalidades que forman el Distrito Federal”, y “Ley de 14 de diciembre de 1899. División administrativa del Distrito Federal”, *ibidem*, 1903, p. 553-560 y 1158-1159.

²⁰ Un estudio de caso sobre los conflictos y perjuicios provocados en la administración municipal por los abusos de autoridad de los prefectos políticos en el Distrito Federal durante el Porfiriato puede verse en Sergio Miranda, *Historia...*, p. 117-121.

²¹ Alberto J. Pani, *La política hacendaria y la Revolución*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Cultura, 1926, p. 36. Citado en Sergio Miranda, *Historia...*, p. 191.

joramiento de los trámites recaudatorios, el avalúo de propiedades urbanas y rústicas en las municipalidades foráneas, el cobro en éstas de contribuciones extraordinarias, el contrato de préstamos en el extranjero comprometiendo los fondos municipales y la expedición de la primera Ley General de Ingresos de las municipalidades de México y de las foráneas del Distrito Federal de 20 de enero de 1897, que en realidad no fue sino una compilación de las diversas leyes que organizaban la hacienda municipal que no consiguió sacarla de la penuria. Por el contrario, las crecientes dificultades financieras de los ayuntamientos para atender los diversos ramos que tenían a su cargo se vieron incrementadas con la supresión de las alcabalas en 1896, con lo que dejaron de ingresar a las arcas municipales importantes cantidades al tiempo que su dependencia de las subvenciones y préstamos del gobierno federal crecía.²²

Así, al finalizar el siglo XIX, mientras la población, las actividades económicas y la demanda de servicios en la ciudad de México y otras municipalidades del Distrito Federal crecían notoriamente, los ayuntamientos se mostraron incapaces de cumplir eficazmente con sus funciones públicas, no sólo porque sus estructuras administrativas exigían una serie de cambios para adecuarse a la realidad metropolitana que estaba desplegándose ante sus ojos, sino principalmente porque no contaban con la autonomía política y financiera que hubiese contribuido a que cumplieran bajo mejores condiciones su tarea de gobierno.

Sin reconocer las causas de su fracaso, pero sí su ineficacia institucional, a finales del año de 1900 Porfirio Díaz solicitó a la Cámara de Diputados la aprobación de la enmienda constitucional necesaria para corregir lo que consideraba la “cada vez más inadecuada y deficiente [...] organización política y municipal” del Distrito Federal.²³ El argumento central de su pedido fue que el funcionamiento de los servicios públicos se había “complicado”, a la par que habían aumentado notablemente la población y las actividades económicas en todos los ámbitos de la vida social, pero no la eficacia

²² Un estudio de los problemas de la hacienda municipal del Distrito Federal puede verse en Sergio Miranda, *Historia...*, p. 183-220.

²³ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Vigésima Legislatura, año de 1900*, México, Imprenta Central, 1901, p. 370 (sesión del 9 de noviembre).

de los ayuntamientos para atender las exigencias de este complejo crecimiento del Distrito Federal.²⁴

En su exposición de motivos sugirió la idea de que la incapacidad de las corporaciones municipales tenía su origen tanto en el hecho de que estaban compuestas por “personas sin estudios ni conocimientos teóricos o prácticos”, como en que históricamente habían dependido del auxilio económico del gobierno federal para cumplir con sus funciones. Esta situación resultaba insostenible en una época en que las otras ramas de la administración habían alcanzado un adelanto considerable, y en la que se reconocía que “el gobierno de las ciudades había llegado a constituir un arte extenso y complicado” que era preciso confiar a “funcionarios especiales y de conocimientos adecuados”.²⁵

A estas deficiencias del gobierno municipal que justificaban su reforma se agregaba la realidad de los problemas urbanos que a finales del siglo XIX vivían las poblaciones del Distrito Federal. El más grave y secular de ellos eran las condiciones insalubres de la mayor parte de los asentamientos tanto de la ciudad de México como de las municipalidades foráneas, que al no contar con la debida infraestructura sanitaria propiciaban continuas enfermedades epidémicas entre la población. De igual manera, la falta de pavimentos en las calles convertía a éstas en época de lluvias en canales y ríos de lodo e inmundicias, por no hablar de las montañas de basura y restos de animales muertos que se acumulaban por largo tiempo afuera de las casas y los mercados hasta que el servicio de recolección municipal las recogía. Otro tanto ocurría con la falta de vivienda y el hacinamiento de personas en edificios en estado ruinoso o deficientemente construidos, la falta de control sanitario en el comercio que facilitaba la adulteración de alimentos y con ello la proliferación de enfermedades infecciosas, el incontrolado número de

²⁴ Según las estadísticas de la época, tan sólo en 8 años, de 1892 a 1900, la población del Distrito Federal había aumentado de 463 643 habitantes a 541 516, de los cuales el 68.1%, es decir 344 721, radicaban en la ciudad de México. Vid. Antonio García Cubas, *Geografía e historia del Distrito Federal*, México, Antigua Imprenta Murguía, 1892, p. 11-12 e Hira de Gortari y Regina Hernández, *Memoria y encuentros. La ciudad de México y el Distrito Federal, 1824-1929*, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora/Departamento del Distrito Federal, 1988, p. 121-123.

²⁵ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Vigésima Legislatura, año de 1900*, sesión del 9 de noviembre, p. 370.

pulquerías que abarrotaba las calles y las cárceles de ebrios y de individuos con “malas costumbres”, y muchos otros males sociales que las autoridades locales no habían sabido erradicar.²⁶

Los legisladores encargados de dictaminar la iniciativa presidencial compartían la misma preocupación por solucionar la deficiencia de los servicios urbanos de la capital y la misma concepción adversa sobre la administración municipal. Para ellos la condición especial de ser la ciudad de México la residencia de los poderes de la nación y el progreso que vivía la república se oponían a lo rudimentario, deficiente, anómalo y anticuado de los sistemas de administración de los ayuntamientos, cuyo cometido había terminado, pues

desempeñaron completa y satisfactoriamente su misión y desapareció la causa determinante, la razón de ser de su existencia. Ya no hay nobles ni plebeyos, ya no hay señores ni vasallos; todos los hombres son iguales ante la ley, todos los derechos están reconocidos y consagrados, todas las libertades garantizadas, y por eso las personas morales que se ocuparon en su defensa y protección, o se han extinguido por completo como los gremios, o revestido de forma moderna, prestan sus servicios en regiones ajenas a la política, como las universidades y la beneficencia privada. Sólo queda por un milagro de equilibrio mal sostenido y apuntalado por las tradiciones y por las fuerzas vivas de la inercia, un edificio vetusto y ruinoso, pero sujeto fatalmente a las leyes de la evolución, tendrá que derrumbarse si no se adapta a las condiciones de la actualidad; y ese edificio es el que conserva todavía la arcaica denominación de ayuntamiento.²⁷

A la luz de estos conceptos sobre el ayuntamiento, los diputados aprobaron la demolición del edificio municipal del Distrito Federal y otorgaron al presidente Porfirio Díaz, por decreto de 14 de diciembre de 1900, amplias facultades para reformar su régimen interior de gobierno así como también el de los territorios. Como primer paso, el 31 de octubre de 1902 Díaz obtuvo del Congreso la reforma a la fracción VI del artículo 72 constitucional para dejar en manos del Congreso “la facultad de legislar en todo lo concernien-

²⁶ Sobre los males que afectaban a la ciudad de México y el discurso higienista del Porfiriato a finales del siglo XIX, *vid.* Claudia Agostoni, *Monuments of progress. Modernization and public health in Mexico City, 1876-1910*, Calgary, University of Calgary Press/University Press of Colorado/Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2003.

²⁷ *Diario de los Debates...*, sesión del 27 de noviembre de 1900, p. 463.

te al Distrito Federal y territorios”,²⁸ para, finalmente, expedir el 26 de marzo de 1903 la nueva Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal que entraría en vigor a partir del 1 de julio del mismo año.

Por efecto de esta ley los municipios del Distrito Federal se redujeron de 22 que eran a 13; en el orden político, administrativo y municipal el distrito pasó a depender del Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Estado y Despacho de Gobernación y, en el orden legislativo, del Congreso de la Unión. El Ejecutivo desempeñaría esta nueva facultad a través del Consejo Superior de Gobierno integrado por el gobernador del Distrito Federal, y por los titulares del Consejo Superior de Salubridad y de la Dirección General de Obras Públicas. A su vez, los ayuntamientos continuaron siendo electos mediante una elección indirecta en primer grado; ampliaron el periodo de su encargo de dos a cuatro años, renovándose por mitad cada dos; cesaron en el desempeño de sus funciones administrativas y en su personalidad jurídica; fungían únicamente como órganos de consulta del gobierno federal en lo relativo al inicio y ejecución de obras públicas dentro de su jurisdicción territorial; y todos sus bienes, derechos y rentas pasaron a ser propiedad del gobierno federal. A su vez, los prefectos políticos, nombrados por el Ejecutivo federal, continuarían al frente de cada municipio encargados del gobierno y administración de los diversos ramos municipales.

A juzgar por la amplia actividad reglamentaria que desplegó luego de su creación el Consejo Superior de Gobierno, podría decirse que el régimen de Díaz confiaba en establecer un nuevo orden urbano en el Distrito Federal, que tenía como base la centralización de su gobierno. El gobernador del distrito, además de su labor política, asumió los ramos de festividades, diversiones, coches y fiel contraste. La Dirección General de Obras Públicas tomó en sus manos la atención de los ramos relativos a vías públicas, aguas, alumbrado, paseos, vías públicas, edificios, rastros, mercados, montes, terrenos, ejidos y panteón de Dolores. Por su parte el Consejo Superior

²⁸ El texto original de esta fracción decía: “El Congreso tiene facultad: para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.

de Salubridad se hizo cargo de la vigilancia y reglamentación de las condiciones sanitarias de rastros y mataderos públicos, mercados y cementerios. Fueron responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas los ramos de ferrocarriles, telégrafos y teléfonos, mientras que la Secretaría de Hacienda se responsabilizó de los bienes y de la hacienda municipal así como de la administración de rastros y mercados.²⁹

Sin embargo, las labores del consejo se desarrollaron sin un plan de conjunto y se concentraron en atender las necesidades y problemas de los servicios públicos de la ciudad de México, ocupándose únicamente, como fue el caso de Tacubaya, de los de las otras municipalidades cuando la deficiencia de los servicios de éstas afectaban de algún modo a aquélla. Pero este proceder lo llevó a reconocer las causales más importantes del problemático crecimiento urbano de la ciudad de México y de las municipalidades foráneas del Distrito Federal, y a proponer un plan de acción cuya resolución hubo de suspenderse porque el 20 noviembre de 1910 parte de México amaneció armado y sublevado en contra del gobierno de Díaz.³⁰

²⁹ Las funciones que tenía el Consejo Superior de Gobierno eran formar y proponer a la Secretaría de Gobernación las bases fundamentales de la administración pública del Distrito Federal; los reglamentos de los servicios; la organización de las oficinas; los proyectos para la ejecución de obras de importancia general para una o varias municipalidades, tales como abasto, distribución de aguas, saneamiento de las poblaciones, ensanche de éstas y apertura de vías públicas o modificación de su trazo; el ajuste de los contratos para la ejecución de las obras; la creación de juntas especiales para la formación o examen de proyectos para obras de servicios públicos del distrito que revistieran gran importancia, la inspección de las mismas y el manejo de los fondos; las leyes, decretos y demás disposiciones convenientes para la administración del distrito. *Vid. Memoria del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal correspondiente al periodo del 1.º de julio de 1903 al 31 de diciembre de 1904*, presentada al señor secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, 2 t., México, Talleres Tipográficos, Encuadernación y Rayados de Pablo Rodríguez, 1906, t. I, p. 1-2.

³⁰ Un estudio de los aspectos políticos, legales, técnicos y financieros que confluieron en la creación del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, y sobre la experiencia de su gestión, puede verse en Sergio Miranda Pacheco, *Tacubaya: de suburbio veraniego a ciudad. Proceso urbano de una municipalidad del Distrito Federal, 1850-1930*, tesis de doctorado en Historia, México, El Colegio de México, 2002, p. 270-332. Una versión de esta sección de mi trabajo será publicada bajo el título de "Problemática urbana y reforma político-administrativa en el Distrito Federal, 1903-1914", en Carmen Collado (coord.), *Miradas recurrentes. La ciudad de México en los siglos XIX y XX*, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora (en prensa).

LA REFORMA MUNICIPAL MADERISTA

La abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal fueron incluidas en la lista de demandas del Plan de San Luis que tenía como base la Revolución encabezada por Francisco I. Madero. Como hemos visto, en el Distrito Federal esta exigencia revolucionaria tenía más de una razón para ser cumplida. Madero lo sabía y el 1 de abril de 1912, en su primer informe de labores como presidente de la república, informaba al Congreso de la Unión que

En cumplimiento de uno de los anhelos del país, el Ejecutivo ha tomado providencias en la órbita de sus facultades para preparar la reorganización política y municipal del Distrito Federal sobre la base de que los ayuntamientos vuelvan a adquirir sus propias y genuinas funciones.³¹

Meses después, en la sesión de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de 16 de septiembre, volvería a señalar que

La organización política y municipal del Distrito ha preocupado seriamente la atención del Ejecutivo y, al efecto, ha encomendado la resolución de problemas tan interesantes al estudio de una comisión que está ya adelantada en sus labores. El Ejecutivo espera que antes de la clausura de las sesiones de este periodo legislativo podrá iniciar las reformas necesarias para devolver su personalidad política a los Ayuntamientos, pues juzga que tales instituciones educan a los ciudadanos en la forma más apropiada para el ejercicio de sus derechos políticos.³²

Como puede observarse en sus discursos ante el Congreso, Madero reconoció la importancia política de establecer la libertad municipal en la capital del país, pero el hecho de haber esperado a tener un informe completo sobre la problemática municipal del Distrito Federal antes de proceder a devolver a los ayuntamientos sus “propias y genuinas funciones”, nos indica que también pensaba que la

³¹ XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (ed.), *Los Presidentes de México ante la nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*, México, 1966, v III, p. 4.

³² *Ibidem*, p. 26.

libertad municipal no exigía únicamente derechos políticos, sino también garantías económicas y estructuras administrativas sólidas.

En este sentido, la inclusión de la defensa del municipio en su Plan de San Luis y los temas del diagnóstico que ordenó elaborar a una comisión, designada por él en febrero de 1912,³³ permiten creer que Madero tenía pleno conocimiento de los principales problemas que aquejaban a la institución municipal en todo el país y, de un modo particular, en el Distrito Federal. Lamentablemente no podemos saber qué soluciones concretas pensaba aplicar en el distrito porque los trabajos que realizó dicha comisión no desembocaron en una iniciativa de ley a raíz de su homicidio. Pero sí es posible, a partir de esos trabajos, conocer cuáles fueron las condiciones de la administración municipal del Distrito Federal que heredó del Porfiriato, cuáles las propuestas de los ayuntamientos para mejorarlas e, indirectamente, formular algunas hipótesis sobre la experiencia de la centralización de la administración del Distrito Federal bajo el Porfiriato.

El problema de los límites municipales

La comisión nombrada por el presidente Madero realizó una amplia consulta entre los ayuntamientos y prefectos municipales en torno a varias cuestiones relacionadas con los cuatro grandes temas que constituirían los ejes de la reforma municipal: los límites y la división territorial, la administración política, la administración municipal y la hacienda municipal del distrito.³⁴

En lo que se refería a la organización del territorio, los comisionados consultaron a los ayuntamientos si había que dejar subsistente, aumentar o disminuir el número de municipios que había en ese momento; si en caso de mantenerse quedarían con los mismos límites o cómo habría que modificarlos; y si se aumentarían o dismi-

³³ Esta comisión se renovó más de una vez desde su creación. A lo largo de 1912 la integraron Pedro Lascaráin, Manuel Escalante, Ignacio Rivero, Pedro Pacheco, Manuel N. Oviedo, Federico González Garza, Manuel Castelazo Fuentes, Luis Cabrera y Roberto Esteva Ruiz. Se encargó al gobernador del Distrito Federal que presidiera sus trabajos y que los resultados de éstos fueran remitidos a la Secretaría de Gobernación.

³⁴ Archivo Histórico del Distrito Federal (en adelante, AHDF), *Consejo Superior de Gobierno. Ayuntamientos*, v. 589, exp. 46.

nuyeran cómo debían quedar sus límites. En general, los ayuntamientos propusieron que debían permanecer los trece municipios establecidos por la ley de marzo de 1903 y que sólo había que hacer algunas modificaciones a sus límites. Hubo, sin embargo, algunos ayuntamientos que plantearon cambios importantes en sus límites.

El prefecto político de Iztapalapa, en oficio fechado el 18 de marzo de 1912, notificó al gobierno del Distrito Federal que el ayuntamiento de esa localidad había acordado pedir que se agregara a esa municipalidad la parte del pueblo de Culhuacán que pertenecía a Coyoacán, y la parte del pueblo de Iztacalco que pertenecía a Mixcoac, pues “con motivo de estar divididos ambos pueblos, que están retirados de las respectivas cabeceras, se entorpece muchas veces la acción de la policía y la administración de justicia no resulta expedita”. Sin embargo, en un comunicado posterior, fechado el 26 de marzo, el Ayuntamiento de Iztapalapa solicitó a la comisión de reforma maderista que su municipalidad debía permanecer con los límites y pueblos que la componían.³⁵

Por su parte, el ayuntamiento de Guadalupe Hidalgo propuso que se corrigieran algunos pequeños defectos en sus linderos debido a que, cuando se fijaron no se conocían con exactitud los límites de los accidentes topográficos que sirvieron de orientación y base a la Dirección General del Catastro, siendo ésta la razón de que no coincidieran los límites municipales con los de los accidentes topográficos y que se hayan originado problemas como el de la Colonia Calzada Vallejo, en la cual había casas que tenían su mayor parte en la municipalidad de Guadalupe y el resto en la de México. Según la corporación municipal, este tipo de defectos en los linderos era común a varias municipalidades, por lo que había llegado el momento de corregirlos con la ayuda de la información que proporcionara la dirección de catastro.³⁶

De igual manera, el ayuntamiento de Mixcoac sugirió que se agregara una franja del lado oriental del camino de México a Tlalpan y el Canal Nacional.³⁷

En Coyoacán su prefecto político, en unión con los vecinos más notables de la municipalidad, pidió incorporar al municipio los ba-

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

rrios de Xoco y Santa Cruz debido a su cercanía y a que le habían sido arrebatados injustamente por la ley de 1903 para anexarlos a San Ángel. A cambio de ello Coyoacán estaba dispuesto a ceder a San Ángel la banda limítrofe entre ambas municipalidades.³⁸

A su vez, el ayuntamiento de Xochimilco opinó que debía dividirse su municipalidad en dos, una con cabecera en Tulyehualco y la otra con cabecera en Xochimilco. Así, los pueblos que conformarían la municipalidad de Tulyehualco y que habían sido municipios antes de la ley de 1903 (Tláhuac, San Juan Ixtayapan, San Luis Tlaxaltemalco, Tetelco y Míxquic) recobrarían su independencia y podrían sostenerse con sus propios arbitrios.³⁹

El ayuntamiento de San Ángel propuso que el barrio de “Otra Banda”, adyacente al pueblo de Tizapán y perteneciente a la municipalidad de Coyoacán, pasara a su jurisdicción por estar dicho barrio lejos de su correspondiente cabecera y cercano a la de San Ángel, por lo cual sería más fácil proporcionarle los servicios municipales.⁴⁰

Por otro lado, a raíz de la aplicación de la ley de 1903, el pueblo de San Salvador Cuautenco, que pertenecía a Xochimilco, pasó a formar parte de Milpa Alta, que lo colocó bajo la jurisdicción de la comisaría de Ostotepec. Los vecinos de San Salvador Cuautenco se quejaron desde entonces por esta decisión y denunciaron ante Madero que el pueblo de Ostotepec, con quien mantenían un viejo pleito por tierras, aprovechó esta situación para despojarlos de las tierras que sus antecesores habían comprado al gobierno del virrey Luis de Velasco, por lo cual pidieron ser devueltos a la jurisdicción de Xochimilco.⁴¹

Como vemos, la naturaleza de los cambios en los linderos territoriales propuestos por los ayuntamientos del Distrito Federal obedeció a lógicas distintas que podrían resumirse así: una que apelaba a hacer coincidir límites políticos con límites topográficos (Guadalupe Hidalgo y Mixcoac), otra que buscaba recobrar viejas divisiones territoriales (*v. gr.* Xochimilco, Coyoacán y San Salvador Cuautenco) y otra que intentaba incorporar a la jurisdicción municipal aquellos poblados alejados de la cabecera.

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

Si comparamos la lógica de reorganización territorial propuesta por los ayuntamientos con las modificaciones aplicadas años atrás por la administración porfirista, veremos que ésta actuó con base en una lógica opuesta apoyada en criterios de carácter técnico y urbano, y no, como los ayuntamientos, apoyada en consideraciones históricas o topográficas.

Tal es el caso de la modificación a los límites entre México y Tacubaya llevada a cabo en los meses de abril y mayo de 1908 por el Consejo Superior de Gobierno. La razón de esta modificación fue que, al fraccionarse en bloques o manzanas de figura regular los terrenos de la colonia Condesa, parte de ellos quedó dentro de la jurisdicción del municipio de Tacubaya y otra parte en el de México. Esta situación implicó inconvenientes para la compañía contratada por el ayuntamiento de México para realizar las obras de saneamiento de dicha colonia, pues en el contrato no se estipularon los terrenos de esa colonia ubicados en Tacubaya y ello significaría que “servicios públicos, como saneamiento, agua, alumbrado, etcétera”, quedarían divididos de una manera irregular. Para resolver este problema la Dirección General de Obras Públicas propuso ampliar los límites de la municipalidad de México sobre los de Tacubaya, ya que no era posible variar el trazo original de las calles de la Colonia Condesa por ser éste el que conectaba de manera directa las calles de la ciudad de México con las de Tacubaya.⁴²

Otras municipalidades, como lo denunció el ayuntamiento de Guadalupe en 1912, presentaban este mismo problema técnico en el trazado de sus calles por lo que resulta significativo que el gobierno porfirista no hubiera buscado darles solución. Al parecer sólo incluyó dentro de sus prioridades atender los problemas de límites que afectaban los asentamientos de los sectores más acomodados de la ciudad, y en cuya construcción tenían una participación importante destacados miembros de la elite porfirista.⁴³

⁴² AHDF, *Gobernación. Obras Públicas. Oficinas*, inv. 1250, exp. 220.

⁴³ La colonia Condesa fue fraccionada y urbanizada por la Compañía de la Condesa, S. A., entre cuyos socios se contaban Fernando Pimentel y Fagoaga, Guillermo Landa y Escandón, Pablo Macedo, Víctor M. Garcés, José Luis Requena, Luis G. Tornel, Manuel Escalante, José Yves Limantour, Enrique C. Creel, Ramón Alcázar y Porfirio Díaz hijo. Vid. Jorge Jiménez Muñoz, *La traza del poder. Historia de la política y los negocios urbanos en el Distrito Federal. De sus orígenes a la desaparición del ayuntamiento (1824-1928)*, México, Codex Editores, 1993, p. 300.

Apoyada también en criterios técnicos y urbanos, la comisión maderista de reforma municipal tuvo la idea de suprimir las municipalidades de Tacubaya, Guadalupe Hidalgo, Tacuba y Azcapotzalco para anexarlas a la ciudad de México, “en virtud de que el desarrollo de la ciudad de México ha hecho desaparecer entre ésta y aquellas poblaciones toda solución de continuidad, y las municipalidades foráneas reciben de la de la capital algunos servicios municipales, como el aprovechamiento de colectores para sus desagües y algunas cantidades de agua”.⁴⁴ Esta proposición resultó “descabellada” para el ayuntamiento de Tacubaya, cuya municipalidad se beneficiaba de los colectores de la ciudad de México, y por ello airadamente refutó a los comisionados que si sus desagües descargaban en los colectores de la ciudad de México era por razones topográficas, por ser más elevado el suelo de Tacubaya y mucho más bajo el de México; que el uso que hacía de aguas propiedad de México no era por la bondad de ésta, sino como una compensación por el agua de San Borja, propiedad de Tacubaya, la cual aprovechaba la población de Mixcoac. Además arguyó que si acaso se suprimieran las municipalidades, como lo proponían, cabría preguntarse si el ayuntamiento de México podría atender las necesidades de las numerosas poblaciones que abarcaría su jurisdicción, pues estaba a la vista que aún con la ayuda del gobierno federal no había podido dar atención a sus poblaciones del norte, oriente y sur de la ciudad, ni podría darla incluso con los concejales regionales que proponían, ya que éstos tendrían que ser numerosos y difícilmente lograrían ponerse de acuerdo sobre cuáles serían los asuntos más importantes.⁴⁵

Este caso nos deja ver que la comisión maderista se planteó resolver el problema de los límites municipales con base en la misma lógica que aplicó la administración porfirista cuando las circunstancias y sus intereses se lo exigieron, es decir, buscando la continuidad del trazo urbano de la ciudad de México y la de su infraestructura urbana. ¿Qué habría ocurrido si los ayuntamientos hubieran quedado en posibilidad de modificar sus linderos conforme a las ideas que tenían para ello?, o ¿qué si el Consejo Superior de Gobierno

⁴⁴ *Las reformas a la organización municipal y política del Distrito Federal. Cooperación del ayuntamiento de Tacubaya*, México, Imp. de Andrés Sánchez Juárez, 1912, p. 9.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 10.

hubiera seguido conduciendo las políticas urbanas del Distrito Federal? De algún modo la respuesta está en la experiencia municipal de los gobiernos revolucionarios posteriores al de Madero y en los resultados de la administración centralizada establecida con la supresión de los municipios y la instalación del Departamento del Distrito Federal a partir de 1929, pero el análisis de esta cuestión, que sólo dejaremos planteada aquí, desborda los propósitos de esta investigación.

El problema de la administración política

En cuanto al problema de la administración política del Distrito Federal, el gobierno de Madero planteó varias cuestiones a los ayuntamientos y los prefectos que indican que no estaba en su mente la eliminación automática de la sujeción de los ayuntamientos a las prefecturas políticas. Para la comisión había que resolver si éstas se suprimían o se mantenían concediendo, en el primer caso, sus atribuciones a los presidentes municipales o precisando las facultades y obligaciones que éstos debían adquirir en el orden político. En caso de que se optara por conservar las prefecturas, lo que había que determinar eran las atribuciones de prefectos y comisarios de policía.

En respuesta a estas cuestiones, el prefecto de Coyoacán propuso que subsistieran las prefecturas, pero bajo el nombre de comisarios nombrados y removidos por el Ejecutivo y sujetos en sus funciones al gobernador del Distrito Federal, a la Dirección General de Obras Públicas y al presidente del Consejo Superior de Salubridad, siempre y cuando su nombramiento y remoción fueran a iniciativa y acuerdo con ellos.⁴⁶

El prefecto de San Ángel opinó que se eliminara la figura del prefecto pero que se mantuviera al personal de la prefectura para seguir ocupándose de las tareas que tenía asignadas, y que se pagara un sueldo al presidente municipal para que se dedicara de tiempo completo a sus funciones. Con estas medidas el presidente municipal se convertiría en un prefecto con sueldo, pero con menos fuerza moral de la que la ley otorgaba a esos funcionarios.⁴⁷

⁴⁶ AHDF, *Consejo Superior de Gobierno. Ayuntamientos*, v. 589, exp. 46.

⁴⁷ *Idem*.

La supresión de las prefecturas fue vista por el ayuntamiento de Xochimilco como deseable “porque su permanencia era un atentado contra la democracia”, pero no propuso cuáles serían las atribuciones de los presidentes municipales que sustituirían a esos funcionarios.⁴⁸

A su vez, el ayuntamiento de Guadalupe Hidalgo opinó en favor de que los presidentes municipales fueran los representantes de la autoridad y se les pagara convenientemente, siendo incompatible su puesto con cualquier otro empleo y debiendo fijarse la manera de sustituirlos.⁴⁹ El prefecto de Tlalpan, por su parte, aceptó que se suprimieran las prefecturas, pero pidió que se definiera quién las sustituiría.⁵⁰

No conocemos las opiniones del resto de los ayuntamientos sobre la reforma política planteada por la comisión, pero en la evaluación de sus respuestas que hicieron los comisionados consideraron que el de Tacubaya fue el que mayor atención puso al análisis de este asunto, a tal grado que su activismo político trascendió al resto de los ayuntamientos y puso en alerta al gobierno federal para que no escapara de sus manos la conducción de la reforma municipal. Por ello se negó a dar oídos a la propuesta de integrar a la comisión de reforma a los representantes o delegados de cada municipio para que las reformas que buscaba establecer el gobierno recibieran las mayores facilidades. En su negativa, el gobierno argumentó que de incluirse a los representantes municipales los trabajos de la comisión no se podrían realizar con la urgencia necesaria. De igual manera consideró innecesario consultar, como se lo había pedido el ayuntamiento de Tacubaya, a los vecinos del pueblo de Santa Fe, que había dejado de ser municipio por efecto de la ley de 1903, para saber si estaban de acuerdo en que se erigiera nuevamente en municipio su pueblo, pues si así fuera habría que impulsar la creación de ayuntamientos en todos los pueblos.⁵¹

La preocupación del gobierno de Madero por el camino que podría tomar la reforma creció cuando, pese al convencimiento de uno de sus regidores de que la opinión de los ayuntamientos respecto de la iniciativa de reorganizar políticamente al distrito era

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ AHDF, *Tacubaya. Ayuntamiento*, inv. 17, exp. 32.

de “una importancia enteramente nula” para el gobierno, el ayuntamiento de Tacubaya hizo un amplio análisis y propuestas para la reforma municipal del Distrito Federal que publicó en un folleto que hizo llegar en el mes de abril de 1912 a todas las instancias del gobierno del distrito: ayuntamientos, gobernador, diputados, senadores, prefectos políticos, secretario de gobernación y miembros de la comisión de reforma.⁵²

Para el ayuntamiento de Tacubaya estaba claro que la cuestión de la reforma política era un “asunto mucho más profundo e intrincado de lo que pudiera creer la generalidad”, pues si lo que intentaba el gobierno maderista no era la devolución incondicional de sus facultades a los ayuntamientos, sino fundar lo más acertadamente posible la derogación de la ley de 26 de marzo de 1903, y resolver hasta qué punto debían los ayuntamientos recobrar su acción y disfrutar de su autonomía, estos mismos cuerpos colegiados no podían ser llamados a “fallar de manera inmediata en un juicio que a tantas y tantas controversias ha dado ocasión en todos los países y durante todas las épocas de la historia”. Por estas razones, la elaboración de la ley que fuera a sustituir la ley porfirista de 1903 era tarea de personas con reconocida autoridad legislativa y política, “pero su obligación [debía] empezar por conocer, hasta donde [fuera] posible, la naturaleza de la sociedad y de los individuos a quienes directamente ha[bría] de afectar dicha ley”, y en este punto los ayuntamientos eran, según los regidores de Tacubaya, las instituciones que tenían este conocimiento de las necesidades sociales y nadie más.⁵³

En este sentido, la opinión de los ediles de Tacubaya sobre la iniciativa de suprimir los cargos de prefectos era que la autoridad política que tenían estos funcionarios debía pasar al presidente municipal, en virtud de que éste era un funcionario elegido por los ciudadanos y no designado por otra autoridad. La elección directa de los presidentes municipales como autoridad política de los municipios multiplicaría las obligaciones que hasta entonces ejercían

⁵² Vid. *Las reformas a la organización municipal y política del Distrito Federal...* Ya en otro trabajo hice un análisis sobre las propuestas de reforma de Tacubaya contenidas en dicho folleto, al cual remito. Vid. Sergio Miranda Pacheco, “El municipio y la Revolución en el Distrito Federal. A propósito de la reforma municipal de Madero y la participación de Tacubaya”, en Celia Maldonado y Carmen Reyna (coords.), *Tacubaya, pasado y presente*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1996, p. 226-236.

⁵³ *Las reformas a la organización municipal y política del Distrito Federal...*, p. 3-4 y 18.

gratuitamente, lo cual obligaría a remunerar su trabajo, pero no al resto de los concejales. Así, su carácter electo, su vecindad y su remuneración, harían de la primera autoridad del municipio un funcionario que buscaría hacerse digno de la confianza depositada en él, que actuaría con pleno conocimiento de la localidad y del espíritu de sus habitantes.⁵⁴ Los ayuntamientos de Guadalupe Hidalgo y Milpa Alta secundaron esta propuesta.

Como hemos visto hasta aquí, de siete ayuntamientos que enviaron sus propuestas a la comisión seis coincidieron en la necesidad de suprimir las prefecturas, y sólo uno en mantenerlas, lo cual muestra el amplio consenso que había entre estos órganos colegiados sobre el efecto nocivo que tenían los prefectos sobre sus funciones políticas, pues además de que debían su cargo no a la elección popular sino a la designación de una autoridad superior, su falta de arraigo a la comunidad a la que gobernaban los privaba del conocimiento real de sus necesidades. De manera que para los ayuntamientos la elección y la vecindad eran los atributos que debía reunir la máxima autoridad política de los municipios para garantizar la adecuada atención de los servicios públicos.

El problema de la hacienda municipal

No obstante que los ayuntamientos reconocieron que era necesario recuperar la autonomía política de los municipios con la supresión de las prefecturas, esto no los llevó a aceptar la recuperación incondicional de sus facultades hacendarias y la autonomía en el manejo de sus presupuestos, porque ello hubiese significado que tendrían que hacer frente a sus funciones sin la ayuda que hasta entonces significó que el gobierno federal se hiciera cargo de todos los servicios de sus localidades. Por ello hicieron un conjunto de propuestas que buscaban, a la vez que garantizar su autonomía hacendaria, asegurar también el auxilio pecuniario del gobierno federal para la atención de los servicios públicos que tenían a su cargo. Veamos cuáles fueron estas propuestas.

Para el ayuntamiento de Coyoacán no resultaba viable abandonar la municipalidad a sus propios recursos, pues sus gastos eran

⁵⁴ *Ibidem*, p. 17.

mayores que sus ingresos, aun sin considerar los gastos en instrucción pública, justicia, saneamiento y dotación de agua, los ramos que exigían una mayor inversión. Por ello era conveniente mantener vigente la ley de 1903, aunque modificándola en el sentido de que el Consejo Superior tomara el acuerdo de los ayuntamientos para llevar a cabo obras de gran importancia o contratos de servicios públicos. De no ser así, abandonada a sus propios medios, la municipalidad se convertiría en una población que no podría sostener, ni deficientemente, los servicios con que contaba.⁵⁵

A juicio de su prefecto político, en iguales circunstancias se encontraba el municipio de San Ángel, cuyos gastos excedían sus ingresos, aunque su ayuntamiento opinó que si el gobierno federal tomara a su cargo los servicios de policía, instrucción pública, justicia y registro civil, la municipalidad podría subsistir.⁵⁶

En Iztapalapa su prefecto y su ayuntamiento señalaron que el municipio podría sostenerse con sus propios ingresos, pues mensualmente obtenía un superávit de consideración.⁵⁷

Por otro lado, en caso de que se devolviera su libertad económica para que el ayuntamiento de Xochimilco cumpliera satisfactoriamente con sus funciones, era necesario además que el gobierno federal le concediera una subvención destinada a nivelar sus gastos, cuya cantidad debía variar según las circunstancias, pues también sus gastos eran mayores que sus ingresos.⁵⁸

Por su parte, el ayuntamiento de Guadalupe Hidalgo propuso mantener la tutela económica del gobierno federal sobre los municipios, aunque pidió que el porcentaje de las subvenciones que les otorgaba aumentara de acuerdo con las necesidades de cada uno, que los presupuestos que les destinaba no excedieran los ingresos de los años anteriores, que mantuviera el control sobre los fondos municipales pero que dispusiera de ellos sólo para atender las necesidades del propio municipio, que se formara un fondo de reserva y que los ayuntamientos tuvieran el derecho de iniciativa y de vigilancia sobre la recaudación de impuestos.⁵⁹

⁵⁵ AHDF, *Consejo Superior de Gobierno. Ayuntamientos*, v. 589, exp. 46.

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Idem.*

Finalmente, el ayuntamiento de Tacubaya señaló a la comisión que la libertad económica de los municipios debía manifestarse en la elaboración de sus propios presupuestos, los cuales se formarían con sus propios recursos y con los que el gobierno federal debía suministrarles de manera invariable y permanente. Estos presupuestos serían intervenidos en su formación por la Secretaría de Hacienda y sancionados por la de Gobernación, de manera que la recaudación de los fondos municipales quedaría a cargo de la Secretaría de Hacienda, que cubriría los gastos del municipio de acuerdo con los presupuestos aprobados de antemano. Por su parte, el gobierno federal tomaría a su cargo los gastos de instrucción, salubridad y parte de los de obras públicas, aunque correspondería a los ayuntamientos el derecho de iniciativa, vigilancia y veto sobre estos servicios.⁶⁰

*El problema del funcionamiento y administración
de los servicios municipales*

Está claro que el interés compartido por todos los ayuntamientos del Distrito Federal en conservar su dependencia de los recursos federales se fundaba en que sus ingresos eran muy inferiores a la inversión que exigiría la atención de los numerosos servicios públicos que tendrían a su cargo al suprimirse la ley de 1903 y, en consecuencia, recuperar sus funciones y recursos. El propio gobierno porfirista no había destinado suficientes recursos para cubrir dichos servicios, por lo que los ayuntamientos pensaban estar en lo correcto al exigir el mantenimiento e incremento de las subvenciones federales, dado el atraso que presentaba un gran número de los servicios urbanos en sus municipalidades.

En Xochimilco los servicios que requerían un urgente desarrollo eran los de saneamiento, policía, alumbrado, aguas y rastro; en Guadalupe Hidalgo, aguas, alumbrado, obras públicas y policía; en Azcapotzalco, aguas, saneamiento y pavimentación; en Xochimilco, aguas; en Iztapalapa, policía, obras públicas y alumbrado; en Milpa Alta, aguas y alumbrado; en Mixcoac, aguas, calzadas, obras públicas, policía, alumbrado y saneamiento; en San Ángel, aguas, policía, alumbrado y registro civil; en Tacuba, obras públicas, salubridad y alumbrado; en Cuajimalpa, aguas, obras públicas, alumbrado, ce-

⁶⁰ *Las reformas a la organización municipal y política del Distrito Federal...*, p. 17.

menterios, hospitales y saneamiento, y en Tlalpan, aguas, pavimentos, saneamiento, alumbrado y policía.⁶¹

Uno de los indicadores para entender la urgencia que tenían los ayuntamientos por mejorar estos servicios, además de su propio reclamo al gobierno, son las cifras de los recursos destinados a ellos por el gobierno federal (véase gráfica 1).

La gráfica 1 nos muestra la asignación presupuestal de egresos por año fiscal para el Gobierno del Distrito Federal. Dentro del presupuesto se incluía el de la municipalidad de México y de las doce municipalidades foráneas. Si consideramos, por un lado, que Francisco I. Madero inició su gestión presidencial el 6 de noviembre de 1911 y la terminó con su obligada renuncia el 19 de febrero de 1913 y, por otro, que los presupuestos anuales abarcaban de julio a junio de cada año, tenemos entonces que el presupuesto para el año 1912-1913 fue el único que su gobierno tuvo oportunidad de formar antes de ser derrocado, y que los presupuestos de 1903-1904 a 1911-1912 corresponden a los que formó la administración porfirista.

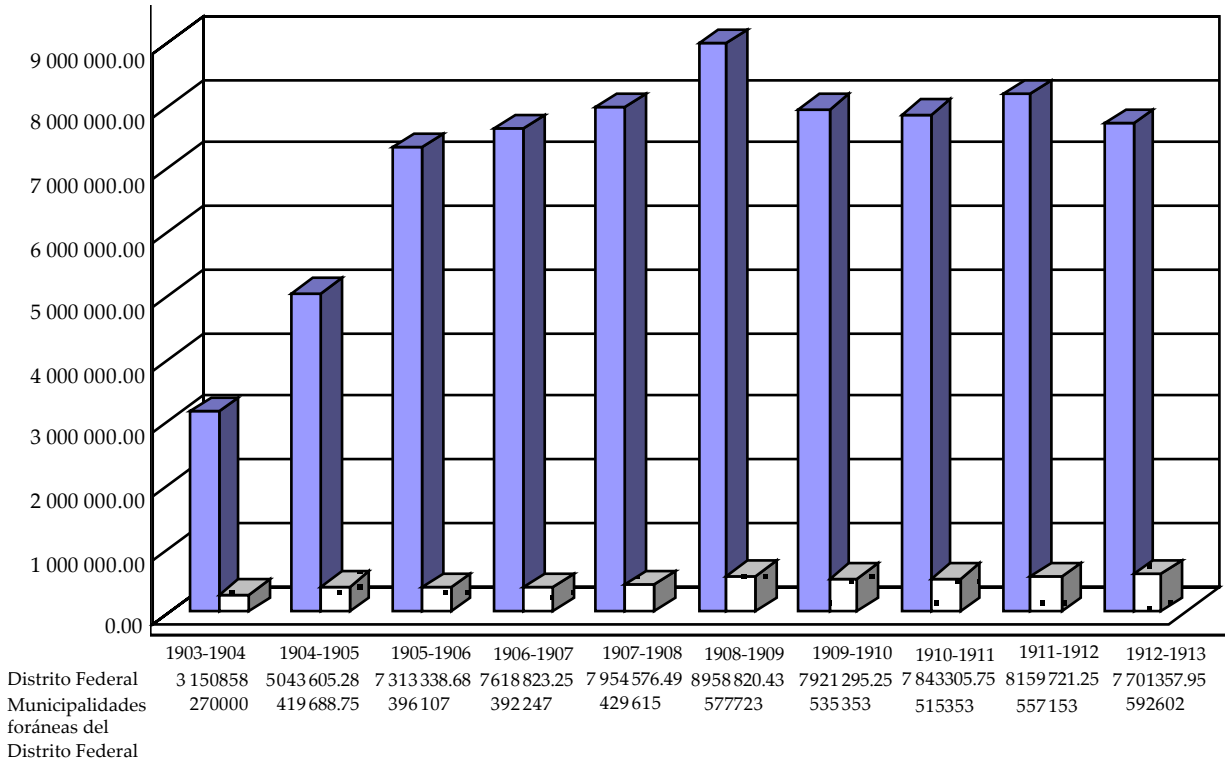
La totalidad de los presupuestos presentados en la gráfica 1 suma \$71665702.33, mismos que destinó el gobierno federal para atender la administración pública y municipal del Distrito Federal. De este presupuesto \$63964344.38 los ejerció la administración porfirista y \$7701357.95 el gobierno de Madero, de los cuales apenas se destinaron \$592602.00 a las municipalidades foráneas del Distrito Federal y el resto a la ciudad de México y al gobierno del Distrito Federal, o sea, \$7108755.95. Como se ve hubo una marcada diferencia en la asignación de presupuestos, el gobierno del Distrito Federal y la municipalidad de México absorbieron cada año más de 90% del presupuesto total.

Esto es más visible en los datos del cuadro 1. En éste se observa en términos generales que la cantidad de recursos asignados a cada municipalidad bajo el Porfiriato tendió a aumentar, aunque con un margen muy estrecho para las más de ellas y en otras, las menos, con considerables aumentos. Hubo también municipios que vieron reducir notablemente sus presupuestos, como el de Tlalpan, pues de asignársele \$53653.50 para el presupuesto 1904-1905, en el siguiente se le otorgó solamente \$16543.50. Al final, bajo el gobierno maderista, recibió \$39057.00.

⁶¹ AHDF, *Consejo Superior de Gobierno. Ayuntamientos*, v. 589, exp. 46.

Gráfica 1

COMPARACIÓN DEL PRESUPUESTO FEDERAL DE EGRESOS POR AÑO FISCAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y PARA LAS MUNICIPALIDADES, 1903-1913



FUENTE: AHDF, *Consejo Superior de Gobierno*, v. 589, exp. 46.

Cuadro 1
PRESUPUESTOS FEDERALES DE EGRESOS RELACIONADOS CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y MUNICIPAL
DEL DISTRITO FEDERAL 1903-1913*

<i>Municipio</i>	<i>1903-1904**</i>	<i>1904-1905</i>	<i>1905-1906</i>	<i>1906-1907</i>	<i>1907-1908</i>	<i>1908-1909</i>	<i>1909-1910</i>	<i>1910-1911</i>	<i>1911-1912</i>	<i>1912-1913</i>
Azcapotzalco		33 369.25	30 177.50	30 177.50	30 267.50	30 377.00	30 377.00	30 337.00	30 337.00	32 837.00
Coyoacán		19 147.50	20 347.50	24 987.50	30 687.50	31 337.00	26 657.00	26 657.00	56 657.00	32 157.00
Cuajimalpa		6 500.00	5 500.00	5 500.00	6 500.00	8 500.00	6 500.00	6 500.00	6 500.00	8 657.00
Guadalupe Hidalgo		50 010.50	30 799.50	30 799.50	44 147.50	54 257.00	44 257.00	44 257.00	49 257.00	49 657.00
Iztapalapa		12 387.00	12 387.50	12 387.50	15 247.50	15 357.00	14 657.00	12 657.00	12 657.00	15 957.00
Milpa Alta		5 585.00	6 185.00	6 185.00	6 265.00	10 265.00	10 265.00	6 265.00	6 265.00	12 657.00
Mixcoac		23 597.50	25 197.50	30 197.50	30 897.50	39 007.00	37 057.00	29 057.00	31 857.00	36 657.00
San Ángel		24 401.00	25 801.50	31 137.50	31 947.50	34 057.00	35 057.00	33 057.00	33 057.00	38 157.00
Tacuba		25 207.50	26 027.50	29 027.50	30 047.50	45 157.00	30 657.00	30 657.00	34 657.00	41 557.00
Tacubaya		154 992.50	155 702.50	155 702.50	160 912.50	261 095.00	251 095.00	251 095.00	251 095.00	253 095.00
Tlalpan		53 653.50	16 543.50	24 707.50	30 147.50	35 657.00	36 157.00	32 157.00	32 157.00	39 057.00
Xochimilco		10 837.50	11 437.50	11 437.50	12 547.50	12 657.00	12 657.00	12 657.00	12 657.00	32 157.00
<i>Total</i>	<i>\$270 000.00</i>	<i>419 688.75</i>	<i>396 107.00</i>	<i>392 247.00</i>	<i>429 615.00</i>	<i>577 723.00</i>	<i>535 353.00</i>	<i>515 353.00</i>	<i>557 153.00</i>	<i>592 602.00</i>

* Elaborado a partir de AHDF, *Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, Presupuestos*, inv. 621, exp. 9.

** En el presupuesto de 1903-1904 no se consignó separadamente el presupuesto para cada municipio del Distrito Federal. Se consignó para todos ellos, bajo el rubro de Municipalidades Foráneas (para todos los servicios dependientes de la Dirección General de Obras Públicas), la cantidad de \$270 000.00.

Las marcadas diferencias presupuestales entre los municipios están relacionadas con la ejecución de obras de infraestructura urbana, sobre todo de drenaje, pavimentación y agua, que en su momento llevó a cabo el gobierno federal en la ciudad de México, que era, sobra decirlo, la municipalidad del Distrito Federal más poblada, con mayor infraestructura de servicios y en la que se producía la mayor actividad económica, además de que en ella tenían su residencia los poderes de la nación y las elites del país. De ahí el elevado presupuesto que se le asignaba cada año en comparación con el que se daba a las municipalidades foráneas.

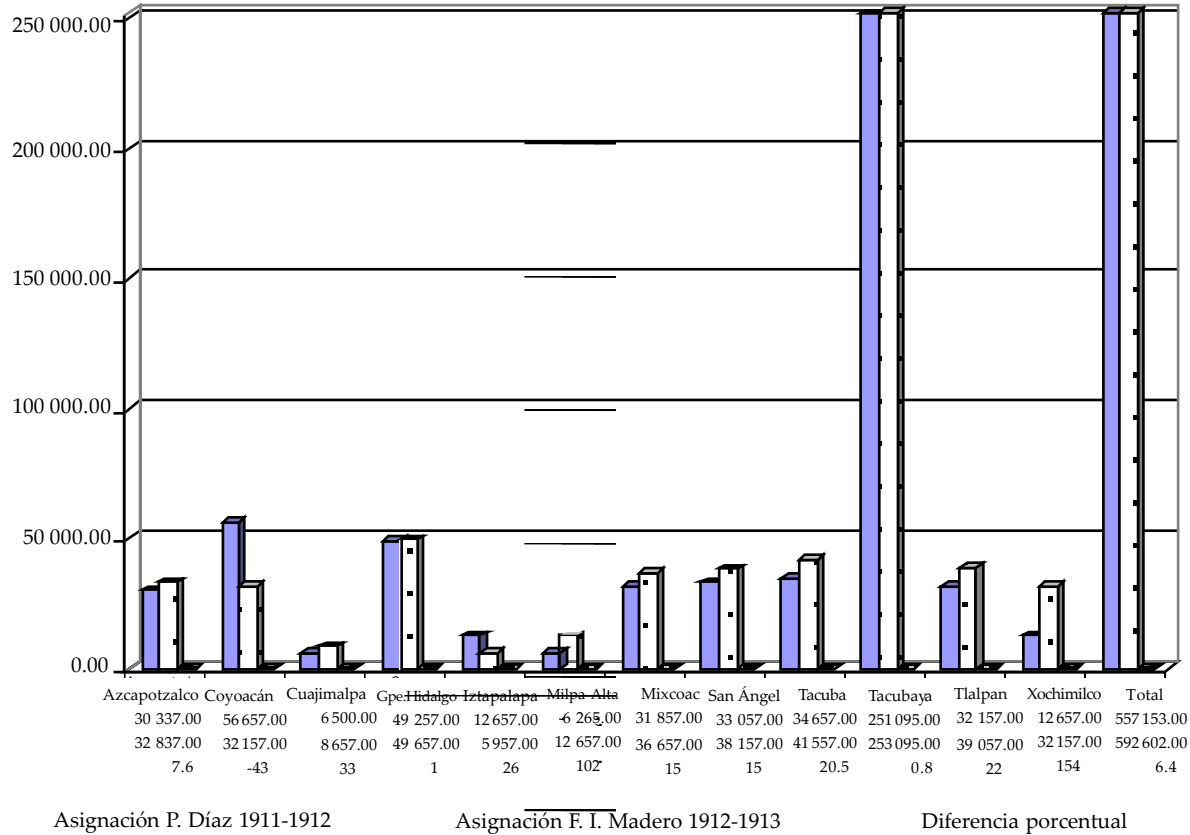
Si bien la ciudad de México requirió de una mayor inversión en sus servicios, los recursos que destinó el gobierno al resto de los municipios no alcanzaron a cubrir sus enormes necesidades, sobre todo de agua y drenaje, que como vimos fueron los ramos que todos los ayuntamientos señalaron al gobierno de Madero como de urgente atención. Sin embargo, es importante observar que el gobierno de Madero inició su gestión incrementando el presupuesto para cada municipio con respecto a la última asignación que les hizo el gobierno de su antecesor; así lo podemos apreciar en la gráfica 2.

Aunque apenas aumentó en un 6.4% el total de recursos para atender las necesidades de las municipalidades, es notorio que el gobierno de Madero rompió con la inercia presupuestal que afectaba a algunas de ellas, como las de Xochimilco y Milpa Alta, a las que aumentó en más de 100% su presupuesto, y las de Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa y Tacuba las cuales lo incrementaron en más de 20%. En contraste con el presupuesto asignado a estas municipalidades, Tacubaya fue la que recibió el incremento más bajo en su presupuesto, apenas un 0.8% más. Esto se explica quizá porque las obras de infraestructura urbana en ella exigían una atención menos urgente que en el caso de las otras municipalidades.

Podría decirse que los aumentos en los presupuestos municipales fueron la respuesta que dio Madero a las demandas de los ayuntamientos planteadas a la comisión de reforma municipal entre febrero y abril de 1912, es decir, antes de formar los presupuestos federales que entrarían en vigor en julio de ese año. ¿De dónde sacó los recursos para ello? Es probable que haya utilizado parte de los fondos que resultaron de la disminución del presupuesto a Coyoacán y a la ciudad de México, a la cual en 1911-1912 se habían destinado \$8 159 721.25 y en 1912-1913 una cantidad inferior, \$7 701 357.95,

Gráfica 2

COMPARACIÓN DE PRESUPUESTOS FEDERALES ASIGNADOS A LAS MUNICIPALIDADES FORÁNEAS DEL DISTRITO FEDERAL POR EL GOBIERNO DE DÍAZ EN EL ÚLTIMO AÑO DE SU GESTIÓN Y EL DE MADERO EN SU PRIMER AÑO DE GOBIERNO



FUENTE: AHDF, Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal. Presupuestos, inv. 621, exp. 9.

mientras que Coyoacán vio disminuido su presupuesto un 43 %, es decir, pasó de \$56 657.00 en 1911-1912 a \$32 157.00 en 1912-1913.⁶²

Pero el problema del funcionamiento de los servicios municipales no dependía solamente, a juicio de los ayuntamientos, de los recursos disponibles para ellos, sino de la adecuada administración de los mismos. Por ello la comisión encargada de la reforma municipal pidió a las corporaciones municipales sus opiniones sobre los cambios que convenía introducir en la administración de sus ramos.

Los ramos propiamente municipales, consignados en la ley de 20 de enero de 1897, eran agua, alumbrado, cárcel, elecciones, festividades nacionales, jardines y obras públicas, limpia, mercados, policía, rastro, saneamiento, panteones, pavimentos, atarjeas, banquetas, así como salubridad. Pero a causa de las circunstancias especiales de cada localidad, no todos los ayuntamientos incluían en su estructura administrativa todos los ramos que marcaba la ley. De ahí que la propuesta de los ayuntamientos fue que era necesario incorporar nuevos ramos a la administración de sus respectivas localidades tanto para darles la atención que requerían como para incluirlos en los presupuestos y en las leyes fiscales, ya que muchos de ellos eran completamente nuevos en sus demarcaciones en razón de la urbanización que experimentaban.

Así, por ejemplo, Tacuba pidió que se incorporara el ramo de aguas y que se estableciera un impuesto a la introducción de pulque en su localidad. Guadalupe Hidalgo propuso incorporar como nuevos los ramos de panteón del Tepeyac y Guadalupe, siempre y cuando sus productos se emplearan en su municipalidad. Mixcoac dijo que debían incorporarse a su administración los ramos de catastro, hacienda, síndico, beneficencia y caridad, policía, incendios, fiscal de tesorería, vigilancia en la instrucción pública, carros y carruajes. A su vez, Xochimilco, Milpa Alta, Iztapalapa y Cuajimalpa propusieron agregar, el primero, los ramos de aguas e impuesto predial; el segundo, el de hornos de ladrillo, postes y construcciones; el tercero, el de permisos o licencias para ferias, y el último los de conservación y vigilancia de explotación de montes y tesorería municipal.⁶³

Empero el mayor problema que presentaba la administración de los servicios municipales era la toma de decisiones en cuanto al

⁶² AHDF, *Consejo Superior de Gobierno. Ayuntamientos*, v. 589, exp. 46.

⁶³ *Idem*.

uso de los recursos destinados a ellos y en cuanto a las soluciones técnico-administrativas que exigían los mismos. Sobre estos aspectos el ayuntamiento de Tacubaya mostró estar más al tanto de su relevancia e hizo importantes propuestas al gobierno federal, que muestran que a principios del siglo XX ya era necesario coordinar la atención de los servicios municipales con las políticas de las secretarías de Estado que tenían una injerencia en el desarrollo urbano del Distrito Federal.

Los concejales de Tacubaya señalaron al gobierno de Madero que si el propósito de la reforma municipal que estaba en estudio era garantizar en todo lo posible la correcta aplicación de los fondos municipales para impulsar el progreso de las poblaciones del Distrito Federal, entonces no era conveniente devolver a los ayuntamientos el amplio carácter autónomo que tenían antes de la aplicación de la ley de marzo de 1903, pues bastaba con mirar al pasado para darse cuenta de que la pobreza de los municipios había impuesto como costumbre que el erario federal cubriera su déficit. Para evitar que esto siguiera ocurriendo, propusieron como necesaria la acción unida de los ayuntamientos y de las secretarías de Hacienda y Gobernación en el sentido de que, quedando a cargo de la primera la recaudación de todos los impuestos que atañían a las municipalidades. A los ayuntamientos de éstas correspondería la formación de los presupuestos anuales respectivos; el monto de esos presupuestos no podría exceder la suma de los ingresos municipales del año anterior, más el porcentaje que sobre esa suma debía ceder la federación, como lo venía haciendo.

Este porcentaje debía ser el mismo en todos los años subsecuentes y sería siempre sobre el total de los ingresos de cada municipalidad. Formados así los presupuestos por la Secretaría de Hacienda, recibirían la sanción de la Secretaría de Gobernación y los ayuntamientos no podrían autorizar ningún gasto que no constara en sus presupuestos, ni se utilizarían los recursos de una partida a otro pago sin previa consulta a las secretarías de Estado correspondientes. Con esta medida, que buscaba evitar el desvío de los recursos por parte de los ayuntamientos, y la escasa dotación de los mismos de parte del gobierno federal, según los regidores de Tacubaya, los municipios aprovecharían el conocimiento de sus localidades, y los recursos se aplicarían cuidadosamente ya que su inversión estaría sujeta a la crítica, no sólo de los contribuyentes, sino a la de

las secretarías de Estado.⁶⁴ En cuanto a la atención que había que dar al aspecto técnico-administrativo del funcionamiento de los servicios públicos, los ediles de Tacubaya señalaron al gobierno federal que la administración del ramo de comunicaciones y obras públicas requería de una subdivisión que determinara definitivamente cuáles servicios de este ramo eran responsabilidad directa de los ayuntamientos, y cuáles del gobierno. En este sentido, propusieron asignar a los ayuntamientos la administración de los servicios de aguas potables, saneamiento de las poblaciones, alumbrado, limpia de la ciudad, vías públicas en el interior de las ciudades, alineamientos, ensanche y pavimentación de estas vías, jardines y paseos, colonias y ensanche de las poblaciones, licencias para obras e inspección de las mismas, altura de edificios y, “en general, aquellos servicios que sean del régimen interior de las ciudades y que no estén especificados dentro del dominio del gobierno federal”.⁶⁵ Para la inspección de estos servicios, los ayuntamientos establecerían las oficinas necesarias bajo la dirección de un ingeniero municipal, que sería el responsable técnico y administrativo de los servicios a él encomendados. Asimismo, en los proyectos técnicos de importancia los ayuntamientos acudirían a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) para que, conforme a los estudios hechos por ésta, se realizaran o no dichos proyectos.

A cambio de estas concesiones a los ayuntamientos, quedarían sujetos al gobierno federal los servicios de ríos, puentes, calzadas y caminos, que ya por ley pertenecían a la SCOP, y los ramos de ferrocarriles y tranvías en lo relativo a los términos generales de las concesiones. Sin embargo, los concesionarios quedarían obligados a tomar la opinión de los ayuntamientos para la introducción de vías herradas, postes y líneas aéreas o subterráneas, además de que a los ayuntamientos tocaría marcar los límites urbanos de las poblaciones para reglamentar y establecer, de acuerdo con las empresas de ferrocarriles, los precios de pasaje y carga dentro de los términos que fijara la concesión federal.⁶⁶

En realidad, las propuestas de Tacubaya no hacían sino transferir a los ayuntamientos las facultades y funciones administrati-

⁶⁴ *Las reformas a la organización...*, p. 12-13.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 14.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 15.

vas que tenía el Consejo Superior de Gobierno y su oficina técnica, la Dirección General de Obras Públicas, con la salvedad de que el gobierno federal continuaría subvencionando el déficit presupuestal de los municipios.

La pretendida coordinación técnica que planteaban los regidores con la SCOP no habría garantizado que los ayuntamientos pudieran impulsar la urbanización del Distrito Federal sin las contradicciones surgidas de la visión localista que tenían éstos de los problemas del crecimiento urbano de sus poblaciones, pues de igual manera la SCOP no conocía las necesidades de esas localidades y sólo atendía servicios de alcance federal. En este sentido, la única institución que estuvo en posibilidad de llevar a cabo una acción coordinada para atender los servicios urbanos de las municipalidades del Distrito Federal fue el Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, pero los principios que sustentaron su creación y funcionamiento, es decir, la transferencia completa de recursos y funciones de los ayuntamientos a esta dependencia del Ejecutivo, hicieron que cayera en contradicciones y en el descrédito frente a los gobiernos surgidos de la Revolución, quienes, como veremos más adelante, no se percataron de que era necesario contar con una oficina técnica que coordinara las obras y el desarrollo de los servicios urbanos del Distrito Federal en lugar de dejar que los ayuntamientos resolvieran por sí solos este reto. Hubo, sin embargo, quien propuso conservar la Dirección General de Obras Públicas como oficina de consulta técnica para las municipalidades foráneas, pero esta iniciativa, como todas aquellas que se presentaron al gobierno de Madero no prosperaron a raíz de su derrocamiento y del curso que tomaron los acontecimientos después de su muerte.⁶⁷

LA REVOLUCIÓN ESCINDIDA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DEL DISTRITO FEDERAL

Una vez derrocado el régimen dictatorial de Victoriano Huerta por las tropas constitucionalistas, villistas y zapatistas, éstas hubieron de enfrentar el problema de resolver sus diferencias, surgidas de

⁶⁷ Esta iniciativa fue presentada por el prefecto de San Ángel a la Comisión de Reforma Municipal nombrada por Madero. *Vid.* AHDF, *Consejo Superior de Gobierno. Ayuntamientos*, v. 589, exp. 46.

los distintos proyectos que tenían sobre las reformas políticas, económicas y sociales que la revolución iniciada años atrás no había podido fijar como mandato constitucional para todo el país.

Tras complicadas negociaciones los líderes y representantes de las facciones revolucionarias se dieron a la tarea de tratar de unificar sus fuerzas y formular el programa de reformas que debía seguir el gobierno que surgiera de los acuerdos alcanzados en la Convención reunida en la ciudad de Aguascalientes los meses de octubre y a comienzos de noviembre de 1914.⁶⁸

Con grandes dificultades las facciones revolucionarias lograron inicialmente que la Convención de Aguascalientes eligiera un gobierno provisional, presidido por Eulalio Gutiérrez, que se instaló formalmente el 9 de noviembre de 1914. Lograron también que éste adoptara el Plan de Ayala como plataforma de gobierno y exigiera a Francisco Villa y a Venustiano Carranza que se hicieran a un lado para dar paso al gobierno de la Convención. Sin embargo, al final ninguna facción cedió “en el problema del poder y en el proyecto que tenían cada uno para el proceso revolucionario”.⁶⁹ Así, las fuerzas triunfantes de la Revolución se escindieron en una minoritaria alianza villista-zapatista, que reconocía la soberanía del gobierno de la Convención, y en una mayoritaria facción constitucionalista bajo la dirección de Venustiano Carranza que desconoció la autoridad de la Convención.

Lo que siguió a este fracaso político fue la reanudación de las hostilidades militares entre una y otra facción que se fijaron como objetivo de primer orden apoderarse militar y políticamente de la ciudad de México. Al conseguirlo, cada facción enfrentó a su manera la solución que exigían los problemas que vivían los habitantes del Distrito Federal, no sólo los causados por las sucesivas ocupaciones militares que se sucedieron desde agosto de 1914 hasta junio de 1915, sino los que arrastraban los ayuntamientos desde tiempo atrás y que se habían venido a agravar con la desarticulación de la es-

⁶⁸ Un excelente estudio sobre la ideología, los protagonistas, las alianzas y los enfrentamientos militares entre las facciones revolucionarias que dieron vida a la Convención de Aguascalientes es el de Felipe A. Ávila Espinosa, *El pensamiento económico, político y social de la Convención de Aguascalientes*, México, Instituto Cultural de Aguascalientes/Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1991.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 131.

estructura institucional del gobierno del Distrito Federal, provocada también por los imperativos políticos y militares de cada facción.

La historiografía ha dedicado ya algunos trabajos al tema de la importancia política crucial que jugó la ciudad de México dentro del enfrentamiento entre las facciones revolucionarias y al de las calamidades que vivieron sus habitantes durante las ocupaciones militares de que fue objeto,⁷⁰ pero hace falta conocer de cerca de qué manera los gobiernos de la Convención y del Constitucionalismo afrontaron la problemática municipal del Distrito Federal que el gobierno de Madero, como hemos visto, se había empeñado en resolver. Como veremos más adelante, ambas facciones estuvieron lejos de dar continuidad a los trabajos de reforma municipal iniciados por Madero, situación que se explica parcialmente por las exigencias y urgencias de la lucha político-militar del momento. Sin embargo, la solución institucional definitiva que la Constitución de 1917 y la Ley Orgánica del Distrito Federal de ese mismo año dieron a los problemas municipales del distrito permiten creer que la concepción política de los mismos, impuesta durante el enfrentamiento entre convencionistas y constitucionalistas, dejó de ser coyuntural y adquirió carácter institucional, de ahí la importancia de estudiar los avatares de la vida municipal del Distrito Federal durante los años que abarcaron la disputa entre ambas facciones revolucionarias.

El primer gobierno constitucionalista del Distrito Federal

Luego de pactada con las derrotadas fuerzas militares del huertismo la entrega de la ciudad de México con base en los Tratados de Teleyucan, el 15 de agosto de 1914, el mismo día en que el Ejército Constitucionalista entraba victorioso a la ciudad de México, Venustiano

⁷⁰ Los más recientes y destacados de estos trabajos son: Felipe A. Ávila Espinosa, "La ciudad de México ante la ocupación de las fuerzas villistas y zapatistas. Diciembre de 1914-junio de 1915", *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, v. XIV, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 1991, p. 107-128 y Ariel Rodríguez Kuri, "El año cero: el ayuntamiento de México y las facciones revolucionarias (agosto 1914-agosto 1915)", en Carlos Illades y A. Rodríguez (comps.), *Ciudad de México. Instituciones, actores sociales y conflicto político, 1774-1931*, México, El Colegio de Michoacán/Universidad Autónoma Metropolitana, 1996.

Carranza nombró al ingeniero Alfredo Robles Domínguez gobernador del Distrito Federal. Sin embargo, desavenencias con las autoridades político-militares que ocuparon la ciudad llevaron muy pronto al nuevo gobernador a presentar su renuncia el 4 de septiembre, aunque ésta le fue aceptada hasta el 18 de septiembre, fecha a partir de la cual lo sustituyó el general carrancista Heriberto Jara.⁷¹

No obstante el corto periodo de su gestión, Robles Domínguez pudo percatarse de la importancia y de la actualidad de los problemas que aquejaban al gobierno municipal del Distrito Federal, pues a su oficina llegó un copioso número de cartas ciudadanas proponiendo reformar el marco institucional del distrito sobre la base de devolver a los ayuntamientos sus recursos y facultades legales como se lo había propuesto Madero durante su corto mandato. La actitud que asumió Robles Domínguez frente a estas iniciativas y las acciones que ejecutó durante su gobierno permiten suponer que tuvo en mente adentrarse a conocer y resolver, aunque parcialmente, la problemática municipal del Distrito Federal.

De hecho, una carta dirigida el 29 de agosto de 1914 al alcalde de la ciudad de Nueva York nos deja ver que Robles Domínguez estaba preparando un estudio comparativo de los reglamentos y disposiciones gubernativas que regían en las principales ciudades del mundo, con el propósito de llevar a cabo las reformas administrativas que tendieran a favorecer “al pueblo en general y muy especialmente al proletariado”. Como material necesario para dicho estudio, Robles Domínguez solicitó al alcalde neoyorquino el envío de una colección de los reglamentos municipales (de policía, mercados, circulación de vehículos, etcétera), que estuviesen en vigor en esa ciudad.⁷²

El hecho de haberse remitido a hacer un estudio reglamentario nos sugiere que Robles Domínguez partía de una preocupación por

⁷¹ Robles Domínguez había sido partícipe, antes de su nombramiento como gobernador, de la revolución encabezada por Madero, quien lo comisionó para conducir la rebelión en el centro de México, sobre todo en la ciudad de México. Después, en mayo de 1913, fue comisionado por Venustiano Carranza como responsable de la organización de las fuerzas constitucionalistas en el centro y sur de la república. En julio de 1914 se hizo cargo de la dirección de la Junta Revolucionaria de Puebla y Tlaxcala que se fusionó con la de la ciudad de México. El 3 de agosto es designado agente del Cuartel General Constitucionalista en la capital. *Vid.* Ariel Rodríguez Kuri, *op. cit.*, p. 205-206.

⁷² Archivo General de la Nación (en adelante, AGN), *Fondo Alfredo Robles Domínguez*, t. 11, exp. 25, f. 67.

los problemas inmediatos de la ciudad de México, y no tanto de un interés, o conocimiento, en los problemas estructurales de los ayuntamientos, tal vez porque esta tarea se había delegado al ayuntamiento de México, a quien se encargó la elaboración de la Ley de Organización del Distrito Federal que habría de sustituir a la de marzo de 1903.⁷³

Sin embargo, Robles Domínguez habría de enterarse de la importancia de estos problemas a través de las sugerencias que recibió de la ciudadanía para el arreglo de la administración municipal, que abarcaban lo mismo aspectos políticos que económicos y administrativos, tales como reformas para la policía, las casas de empeño, la independencia política y económica de los municipios, selección de empleados públicos, obligaciones del abogado consultor, instrucción pública, mercados, alcoholismo, dormitorios para niños sin hogar, comercio y tráfico vehicular.⁷⁴

El número y la índole de estas propuestas de reforma son indicativos de los problemas sociales e institucionales del Distrito Federal que habían quedado sin solución, tanto bajo el gobierno de Madero como durante el de su victimario Victoriano Huerta, y que amenazaban con agravarse con la suspensión de actividades en que había caído el Consejo Superior de Gobierno desde el 13 de agosto en espera de su disolución formal y del establecimiento de una nueva organización del distrito.

El abogado consultor del gobierno del Distrito Federal advirtió de este riesgo al nuevo gobernador del distrito al solicitarle que gestionara ante la Secretaría de Gobernación el permiso provisional para que en tanto se expedía la nueva ley de reorganización del Distrito Federal continuara en funciones el Consejo Superior de Gobierno, o bien que la secretaría del mismo continuara despachando de manera regular todos los oficios relacionados con la atención de los servicios que tenían a su cargo el gobierno del Distrito Federal, la Dirección General de Obras Públicas y el Consejo Superior de Salubridad, pues éstos no se podían suspender por la importancia fundamental que tenían en la vida del distrito. Esta autorización, le

⁷³ AGN, *Fondo Alfredo Robles Domínguez*, t. 11, exp. 25, f. 42.

⁷⁴ La documentación recibida por Robles Domínguez proponiendo reformar la organización municipal del Distrito Federal puede verse en AGN, *Fondo Alfredo Robles Domínguez*, t. 11.

insistió el abogado consultor, era “la más indicada si se toma en cuenta que tal institución tiene a su cargo los servicios municipales de la ciudad de México, y que nadie mejor que usted en su calidad de presidente de ella puede velar por ellos”.⁷⁵

Hasta donde sabemos, Robles Domínguez dejó su cargo sin haber realizado cambio alguno en el orden institucional del gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, son de destacarse las solicitudes que recibió insistiendo en resolver las deficiencias de la organización municipal, ya no sólo la del distrito sino la del país entero, como lo muestra una de estas propuestas que denunciaba las causas del atraso municipal en la nación entera y llamaba a adoptar una serie de medidas que hicieran de los ayuntamientos la institución de un nuevo poder.

Según el autor de esta anónima propuesta, la corrupción del sufragio, la presión de caciques, el manejo espurio de los fondos y la absorción de las recaudaciones municipales que practicaban los gobiernos estatales eran las principales causas del desastre de todos los municipios del país. Para abatir estos males era necesario garantizar a los municipios el aprovechamiento directo de sus rentas por medio de un sistema administrativo que permitiera la constante revisión de cuentas, la justa aplicación de los fondos y que evitara la nociva influencia de los caciques. Una reforma en este sentido sería la creación de consejos de distrito de elección popular y un consejo general de Estado nombrado por los ayuntamientos, cuya función sería opinar sobre las disposiciones gubernativas que afectaran los intereses municipales e informar de ello ante el gobierno estatal. Las ventajas de esta organización serían la vigilancia gradual y recíproca sobre los fondos municipales, de los prefectos y que los ayuntamientos conquistaran atribuciones que nunca habían tenido, tales como las de resolver los asuntos comunales conforme a decisiones de cabildo, sin veto de ninguna autoridad política, pero sí expuestos a observaciones o veto, en determinados casos, de los consejos locales o del consejo general.⁷⁶

De nuevo vemos aparecer propuestas que buscaban recuperar la autonomía municipal, pero sin perder de vista la necesidad de darle garantías económicas y ciertos controles administrativos para

⁷⁵ *Ibidem*, exp. 25, f. 42.

⁷⁶ *Ibidem*, exp. 25, f. 8-9.

hacer efectivo su cumplimiento. Sin embargo, aunque desde 1912 el gobierno revolucionario venía escuchando este tipo de propuestas, los ayuntamientos del Distrito Federal recuperarían su autonomía política, pero no saldrían de su pobreza ni de su anacronismo administrativo. Tal es la suerte que tuvieron durante las sucesivas ocupaciones de la ciudad de México por parte de las tropas de los ejércitos del convencionismo y el constitucionalismo.

Venustiano Carranza se precipitó a decretar la anulación de la ley de 26 de marzo de 1903 restableciendo la de 14 de diciembre de 1899, el mismo día en que Robles Domínguez le presentó su renuncia y sin haber esperado a que el ayuntamiento de México concluyera la elaboración de la nueva Ley de Organización Municipal para el Distrito Federal. De esta manera a partir del 4 de septiembre de 1914 los ayuntamientos recuperaban la posesión de los bienes raíces, derechos, acciones, rentas e impuestos que detentaban antes de 1903, así como su jurisdicción sobre aquellos ramos de la administración municipal que estaban a cargo de oficinas de la federación.⁷⁷

La decisión de Venustiano Carranza, tomada en medio de sus crecientes e irreversibles desavenencias con el villismo y el zapatismo,⁷⁸ resulta un tanto inexplicable, pues más que favorecer a los ayuntamientos les complicó la existencia, ya que, como vimos, los municipios habían reportado al gobierno de Madero que no podían hacer frente a sus funciones sin la ayuda económica del gobierno federal, además de que con la reinstalación de la ley de 14 de diciembre de 1899 el número de municipios aumentaría nuevamente de 13 a 21, lo cual implicaba fuertes gastos para la hacienda local, además de las complicaciones administrativas. Es probable que tras un mes de ocupación de la ciudad, el constitucionalismo se percató de que sin la ayuda de los ayuntamientos le sería difícil garantizar el orden y salvaguardar la propiedad privada, así como atender la creciente escasez de alimentos, los abusos de comercian-

⁷⁷ Decreto citado en Rodríguez Kuri, *op. cit.*, p. 199.

⁷⁸ A finales de agosto de 1914 los comisionados del primer jefe intentaron conciliar el constitucionalismo con el zapatismo, pero Zapata se negó y exigió que Carranza renunciara inmediatamente al Ejecutivo, y que compartiera éste con un zapatista, además de entregarles Xochimilco. El 5 de septiembre Carranza rechazó todas estas condiciones. Por otro lado, el 23 de septiembre la ruptura entre Villa y Carranza fue inevitable a raíz de las presiones de Villa sobre Sonora. *Vid.* Berta Ulloa, *La revolución escindida*, reimpr., México, El Colegio de México, 1981, p. 21-22.

tes y el desempleo, males que pese a la reactivación de los ayuntamientos se agravarían en los meses siguientes.

Villistas y zapatistas en el gobierno del Distrito Federal

El avance de las tropas de la Convención hacia la ciudad de México culminó con la entrada del primer presidente convencionista Eulalio Gutiérrez a Palacio Nacional el 3 de diciembre de 1914 y con la de los ejércitos de Villa y Zapata el 6 del mismo mes, obligando a la salida de las tropas del constitucionalismo hacia Veracruz, a cuyo puerto Carranza trasladó sus poderes y declaró capital de la república.⁷⁹

Villa y Zapata habían acordado en Xochimilco, antes de su arribo a la ciudad de México, la estrategia militar a seguir para combatir al Ejército Constitucionalista por lo que dejaron en manos del presidente Eulalio Gutiérrez el gobierno de la ciudad, para lo cual nombró a Manuel Chao gobernador del Distrito Federal, a Mateo Almanza comandante de la Plaza y a Vito Alessio Robles inspector de Policía. Así, mientras villistas y zapatistas salieron a enfrentarse al constitucionalismo el gobierno convencionista se ocupó en intentar resolver los males que abatían a la población capitalina desde meses atrás. Uno de éstos, como hemos visto, era el de su gobierno municipal.

No obstante que antes de su retirada el gobierno de Carranza les había devuelto sus antiguas facultades de gobierno a los ayuntamientos, el gobierno convencionista hizo lo propio mediante el decreto de 29 de diciembre de 1914, expedido por Eulalio Gutiérrez en la idea de que “la libertad municipal es la base de la democracia, y los ayuntamientos libres las escuelas donde los ciudadanos se preparan para el ejercicio de sus más altos derechos políticos”. Así, nuevamente, por efecto de este decreto la ley de 26 de marzo de 1903 y todas sus correlativas, fueron anuladas y restituidas a todos los ayuntamientos del Distrito Federal las facultades que tenían desde el triunfo de la república, recobrando por ello su autoridad política y su personalidad jurídica.⁸⁰

⁷⁹ Ávila Espinosa, “La ciudad...”, *op. cit.*, p. 114-115.

⁸⁰ Ávila Espinosa recoge una declaración del presidente del Ayuntamiento de México, de 1 de enero de 1915, en la que señala que desde la ocupación de la ciudad por los cons-

Dicha medida en nada cambiaba la adoptada meses atrás por Venustiano Carranza, sólo que a diferencia de éste el gobierno convencionista se preocupó en acompañar la reactivación política de los ayuntamientos con el auxilio económico del gobierno federal a los municipios, pues no sólo declararon restituidos sus bienes de propios y rentas, sino también que el gobierno haría suyo el pago de los empréstitos contratados por éstos para cubrir su déficit mientras se formaban los presupuestos de ingresos y egresos,⁸¹ lo cual sugiere que el gobierno convencionista quiso ir más allá que sus adversarios en la adopción de acciones que hicieran efectiva la gestión municipal.

El regreso constitucionalista

En respuesta a la medida política del gobierno convencionista, Venustiano Carranza expidió otro decreto en Veracruz el 25 de diciembre de 1914 que reiteraba la devolución a los ayuntamientos del Distrito Federal de su soberanía y de todas sus prerrogativas de gobierno, y disponía que debían reorganizarse a partir del 1 de enero de 1915 regresando a sus cargos los concejales que habían sido electos el 15 de diciembre de 1911,⁸² es decir en la única elección que se realizó siendo Madero presidente.

De algún modo, con esta disposición Carranza desconocía a las autoridades municipales del Distrito Federal y llamaba a fundar un nuevo gobierno municipal, quizá porque veía con recelo el colaboracionismo que pudiera despertar en las autoridades locales la ayuda ofrecida por el gobierno convencionista para aliviar la penuria de sus arcas, y el que dichas autoridades hubiesen sido electas bajo el régimen de Huerta en noviembre de 1913.⁸³ De cualquier

titucionalistas el ayuntamiento comenzó a elaborar un proyecto de ley para la emancipación de los ayuntamientos que le fue presentado tanto a Carranza como al gobierno de la Convención, siendo aceptado por ésta sin objeciones y publicándose el decreto respectivo. No está claro si se trata del decreto expedido por Eulalio Gutiérrez o de otro. *Vid.* Ávila Espinosa, "La ciudad...", *op. cit.*, p. 17.

⁸¹ AHDF, *Consejo Superior de Gobierno. Oficinas*, inv. 612, exp. 3.

⁸² AHDF, *Ayuntamientos Foráneos*, inv. 409, exp. 302.

⁸³ Cabe recordar que según lo dispuesto por la ley de 26 de marzo de 1903, los ayuntamientos habían ampliado su periodo de gestión de dos a cuatro años, y que debían renovarse por mitad en elecciones cada dos años. De hecho, la buena disposición del gobierno

modo la disposición de Carranza emitida en Veracruz nos deja ver la importancia crucial que tenía tanto para el constitucionalismo como para el convencionismo el gobierno del Distrito Federal.

El regreso triunfal del Ejército Constitucionalista a la ciudad de México a finales de enero de 1915 suspendió la aplicación de los ordenamientos de la Convención Revolucionaria, que fueron reemplazados por otros en los que el constitucionalismo reconocía por enésima ocasión la autonomía municipal sin otorgarles las garantías económicas que tal concesión exigía.

Esta vez, el general Álvaro Obregón, a cargo entonces de la jefatura de operaciones del Cuerpo de Ejército del Noroeste del Ejército Constitucionalista, se dirigió al ayuntamiento de la ciudad de México, en un oficio fechado el 29 de enero, manifestándole que en virtud de su satisfacción por las labores desempeñadas por esa corporación durante la agitación revolucionaria, y en reconocimiento a su carácter electivo y representativo, acordó mantener vigente su funcionamiento, pero esta vez con el carácter de suprema autoridad civil en el Distrito Federal hasta nuevo aviso, para lo cual le prometía no intervenir en sus asuntos y prestarle toda clase de garantías y seguridades, así como la ayuda que necesitase para conservar el orden en el distrito.⁸⁴

Estas promesas, sin embargo, serían incumplidas, pues en su nuevo papel como autoridad civil suprema del Distrito Federal, el ayuntamiento de la ciudad de México entró en conflictos con los otros ayuntamientos en los que no recibió apoyo alguno de las autoridades constitucionalistas, sobre todo a raíz de que las autoridades de Hacienda, a pedido de las militares, decretaron el 4 de febrero que la Subdirección de Ramos Municipales volvía a quedar subordinada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que los fondos de las cajas municipales fueron expropiados provocando enormes dificultades a los ayuntamientos para atender los servicios públicos de sus poblaciones.

convencionista hacia los ayuntamientos parece haber sido extensiva hacia otros asuntos de la ciudad, como el de su gran respeto hacia la propiedad privada y hacia los habitantes. *Vid.* Ávila Espinosa, "La ciudad...", *op. cit.*, p. 118.

⁸⁴ AHDF, *Actas de Cabildo Originales*, inv. 330, sesión del 29 de enero de 1915. Carranza se encontraba en Veracruz cuando Obregón adoptó esta medida, quizá por órdenes directas de aquél, titular provisional del Ejecutivo en ese momento.

Así, por ejemplo, el ayuntamiento de Tacubaya pidió al de México que le aclarara a qué había obedecido esta disposición de las autoridades hacendarias, la cual resultaba en franca pugna con el reconocimiento a la autonomía municipal y con la orden de devolver todos sus bienes y prerrogativas a los ayuntamientos del Distrito Federal contenida en el decreto de 25 de diciembre de 1914 del primer jefe, además de que amenazaba con arrebatarle los fondos con que contaba para cubrir los gastos urgentes y precisos de los servicios públicos de su municipalidad. La respuesta del ayuntamiento de México fue que, debido a que, al igual que el de Tacubaya, se encontraba también en idénticas circunstancias y dificultades económicas, obrara como estimara conducente.⁸⁵

En el mismo sentido, el 17 de febrero de 1915 el ayuntamiento de San Ángel expuso al de México una demanda similar a la que le presentó el de Tacubaya. Con la promesa del jefe del cuartel general de la plaza de San Ángel de que libraría las órdenes necesarias para que fuese pagado el importe de los servicios públicos de la municipalidad, el ayuntamiento había hecho entrega de los fondos que administraba al agente recaudador de contribuciones y ahora enfrentaba la falta de recursos para pagar salarios de los empleados, la paralización de los trenes eléctricos, la falta de agua, y la escasez de artículos de primera necesidad. Por esta causa pidió al de México, en su calidad de suprema autoridad civil del Distrito Federal, su ayuda para que ordenara cuanto antes la cobertura de dichos servicios. Lo único que obtuvo en respuesta fue que su petición se turnaría a las autoridades hacendarias.⁸⁶

Sólo cuando se vio obligado a entregar los fondos de su tesorería a la Subdirección de Ramos Municipales, por orden de 4 de febrero de 1915 del ministro de Hacienda del gobierno constitucionalista, el ayuntamiento de México se enfrentó al problema que las otras corporaciones municipales le habían planteado y discutió en su seno sobre si efectivamente podía considerarse que el primer jefe y el general Obregón reconocían y respetaban la autonomía municipal. Hasta no resolver esta cuestión los regidores acordaron no entregar los fondos municipales de la ciudad, pero al final uno de ellos

⁸⁵ AHDF, *Ayuntamientos Foráneos*, inv. 409, exp. 301.

⁸⁶ *Idem*.

lo hizo por órdenes de la comandancia militar y porque en Veracruz el primer jefe empezaba a dudar de la lealtad del ayuntamiento.

Intrigados por esta incautación de los fondos municipales los regidores acudieron a consultar al general Obregón, quien, contraviniendo su promesa, les manifestó su aprobación por la entrega de los fondos municipales a las autoridades hacendarias. Frente a esta situación que indicaba a todas luces que su pretendida autonomía era sólo un supuesto, los concejales sopesaron seriamente la utilidad de continuar encargándose del gobierno del Distrito Federal. Mientras tanto, el 25 de febrero Obregón les prometió dotarlos de recursos para cubrir los sueldos de empleados para ese mes, y al final decidieron esperar a que hubiera autoridades más competentes para hacerles entrega del gobierno del distrito.⁸⁷

Vuelven los convencionistas

El regreso de los convencionistas a la ciudad de México trajo en cierto modo un respiro a sus habitantes, que salieron a recibirlos el 11 de marzo de 1915, y también a los ayuntamientos que se vieron beneficiados nuevamente por las disposiciones municipales del gobierno convencionista.

Con anterioridad a su llegada a la ciudad, el 27 de febrero los coroneles Ireneo Albarrán y Manuel Gómez habían firmado en Cuajimalpa, en seguimiento de los ideales del Plan de Ayala, el acuerdo de suprimir la autoridad política de los prefectos y devolver a los ayuntamientos sus derechos y funciones,⁸⁸ por lo que se decretó nuevamente separar de la Secretaría de Hacienda la Subdirección de Ramos Municipales.⁸⁹

De esta manera, en sesión de cabildo de 16 de marzo, el ayuntamiento de México conoció los oficios de los ministerios de Gobernación y de Hacienda en que le invitaban a retomar posesión de la oficina verificadora de pesas y medidas, y del departamento de la Subdirección de Ramos Municipales. El ayuntamiento accedió a tan inusual invitación con el “deseo de no disgustar a una autoridad

⁸⁷ Véase toda esta discusión en AHDF, *Actas de Cabildo Originales*, inv. 330.

⁸⁸ AHDF, *Ayuntamientos Foráneos*, inv. 409, exp. 283.

⁸⁹ *Ibidem*, exp. 300.

que se estaba portando de manera tan rara y caballerosa con la corporación”, aunque sólo encontró \$1.93 en la caja de la Subdirección de Ramos Municipales.⁹⁰

Otra medida que mostraba la buena disposición del gobierno convencionista hacia las autoridades municipales del Distrito Federal fue el acuerdo de 25 de marzo por el que las facultades y recursos de la anterior Dirección General de Obras Públicas del Distrito Federal, creada por el gobierno de Porfirio Díaz en 1903, se trasladaron al ayuntamiento de la ciudad de México, el cual recibió un subsidio federal de \$104000.00 para que hiciera “frente a las necesidades del ramo de obras públicas, considerando en aquella suma las correspondientes a las municipalidades foráneas del Distrito Federal”, según le informó en oficio de 4 de abril el Ministerio de Gobernación.⁹¹ Esta medida fue adoptada en virtud de que habiéndose suprimido el Consejo Superior de Gobierno los municipios quedaron abandonados a sus propios recursos, los cuales nunca les fueron suficientes, además de que las directrices técnicas de las obras públicas en el Distrito Federal habían quedado a la deriva. Por ello el gobierno convencionista consideró necesario restablecer las funciones de la Dirección General de Obras Públicas delegándolas en el ayuntamiento.

Sin embargo, durante el mes de abril hubo una serie de conflictos entre los municipios del Distrito Federal a raíz de la falta de fondos en cada uno para cubrir los gastos del ramo de obras públicas. Apoyándose en el supuesto subsidio que había recibido el ayuntamiento de México para cubrir los gastos de este ramo, varios ayuntamientos solicitaron a éste que entregara la parte que correspondía a cada uno para solventar los gastos de obras públicas de sus respectivas localidades.

En Coyoacán, en donde se había llevado a cabo una tenaz resistencia a las tropas enemigas, la necesidad de cubrir este ramo radicaba en que los empleados encargados del mismo llevaban semanas sin cobrar y se encontraban en una situación angustiosa. Pero el ayuntamiento de México respondió a su homólogo en Coyoacán que sólo había recibido \$60 000.00 que correspondían únicamente a los gastos de obras públicas para la ciudad de México, y

⁹⁰ AHDF, *Actas de Cabildo Originales*, inv. 330, sesión del 16 de marzo de 1915.

⁹¹ AHDF, *Ayuntamientos Foráneos*, inv. 409, exp. 284.

que, por lo tanto, tocaba al erario federal satisfacer los gastos necesarios para Coyoacán.

Dos días después, el subsecretario de Gobernación informó al ayuntamiento de México que sus supuestos eran falsos y que debía entregar lo correspondiente a las demás municipalidades. Así, el 9 de abril el ayuntamiento de Coyoacán insistió en su demanda, y el de México le contestó en iguales términos, aduciendo que los \$104 000.00 que había recibido estaban destinados únicamente para cubrir los gastos en obras públicas de la ciudad. El subsecretario de Gobernación volvió a insistir en que el ayuntamiento de México había recibido el subsidio necesario para que se cubrieran los gastos en obras públicas de todos los ayuntamientos para el mes de marzo, por lo que debía proceder a entregarles la parte que les correspondía. Finalmente, el 30 de abril la Comisión de Hacienda del ayuntamiento de México acordó informar a los ayuntamientos de Tlalpan, Tacubaya, Guadalupe Hidalgo, Iztapalapa, Coyoacán, Azcapotzalco y Mixcoac que el ayuntamiento de México había aprobado entregarles la suma de \$4 000.00 a cada uno para el pago de sueldos a ingenieros y jornales de peones de los servicios de obras públicas, para lo cual debían pasar los pagadores respectivos a la pagaduría de la Dirección de Obras Públicas.⁹²

Probablemente, los roces y tensiones que generó el problema presupuestal del ramo de obras públicas entre las autoridades de la ciudad de México y las del gobierno convencionista están en el origen de la decisión de éste de disolver el ayuntamiento de México, de aprehender y poner a disposición del ministro de Gobernación a sus concejales, así como de expropiar todos sus fondos y oficinas hasta nueva orden, según lo dispuso el ministro de Gobernación, José Quevedo, en oficio dirigido al ayuntamiento el 21 de julio. Los concejales permanecieron presos del 21 al 28 de julio, aunque hubo otros que pasaron menos días en prisión. Una vez libres se entrevistaron con el funcionario del gobierno convencionista, quien les informó que había tomado esta decisión porque “el ayuntamiento no hacía nada útil, porque su labor era obstruccionista para el gobierno de la Convención y porque no había sabido conservar su neutralidad, manifestando sus simpatías al partido constitucionalista”.⁹³

⁹² *Idem.*

⁹³ AHDF, *Actas de Cabildo Originales*, inv. 330, sesión del 5 de agosto de 1915.

Por su parte, los regidores reunidos en cabildo consideraron que tanto sus personas como la corporación que representaban estaban expuestos a la “hidrofobia revolucionaria” de las facciones, y que no habiendo garantías de que la autonomía municipal fuera respetada por el partido en el poder era necesario tomar la decisión de disolver espontáneamente al ayuntamiento que el mismo gobierno convencionista había instalado, merced a los decretos de 25 y 29 de diciembre de 1914.⁹⁴

El triunfo definitivo del constitucionalismo

Bajo estas circunstancias el ejército constitucionalista volvió a ocupar, esta vez definitivamente, a comienzos de agosto de 1915 la ciudad de México, y uno de los problemas de los que se ocupó inmediatamente fue el de la atención a las obras públicas del distrito, cuya oficina, la Dirección General de Obras Públicas del Distrito Federal, quedó a cargo de Alfredo Robles Domínguez por orden de Carranza. Sin embargo, en un decreto posterior, fechado en Querétaro el 19 de enero de 1916, Carranza ordenó que a partir del 1 de marzo la Dirección General de Obras Públicas del Distrito dejara de depender de la Secretaría de Gobernación y pasara a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas “constituyendo una sección de la misma con el personal y presupuesto de sueldos y gastos que oportunamente aprobara la primera jefatura”.⁹⁵

Con esta medida la atención de las obras públicas del Distrito Federal pasó a depender nuevamente del ejecutivo federal, lo cual resultaba en franca contradicción con los decretos de agosto y diciembre de 1914 que estipulaban la devolución a los ayuntamientos del distrito de todas sus funciones y recursos. Si comparamos esta disposición con las que posteriormente emitió el mismo Carranza, veremos entonces que desde antes de su arribo triunfal a la ciudad de México el primer jefe ya tenía la idea de establecer un régimen de excepción en el Distrito Federal.

En materia política, el 5 de agosto de 1916 Carranza ordenó postergar la realización de elecciones municipales en el Distrito Fede-

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ AHDF, *Gobernación. Obras Públicas*, inv. 1255, exp. 455.

ral hasta el mes de diciembre y que mientras tanto, a partir del 10 de agosto, funcionaran ayuntamientos provisionales designados por el gobernador del distrito. Asimismo, decretó que la ciudad de México quedaría a cargo de un consejo de administración pública que el mismo Carranza designaría. El propósito de todo esto era reorganizar debidamente la administración municipal antes de que los ayuntamientos electos tomaran plena posesión de los bienes y funciones que les habían sido usurpadas desde 1903.⁹⁶

Un mes después, en otro decreto de 4 de septiembre de 1916, formalizó la entrega a los ayuntamientos del Distrito Federal, con excepción del de la ciudad de México, de sus respectivos ramos, caudales y bienes.⁹⁷

En el mismo sentido, en su proyecto de reformas a la Constitución, artículo 73, fracción VI, párrafo segundo, volvió a exceptuar a la ciudad de México de tener un ayuntamiento de elección popular directa, como la tendrían los otros municipios. En vez de ello propuso que la ciudad quedara a cargo de comisionados del ejecutivo.⁹⁸

La intención de Carranza de establecer en la ciudad de México un régimen de excepción en relación con los otros municipios del Distrito Federal tuvo como propósito, según lo han interpretado algunos estudiosos, establecer candados político-institucionales que propiciaran que el gobierno nacional y el gobierno local de la ciudad marcharan siempre en el mismo sentido.⁹⁹ Según hemos podido ver la dirección siempre la había marcado el gobierno federal, no los ayuntamientos.

La derrota que sufrió el carrancismo en su intento por colocar el gobierno de la ciudad de México en manos del ejecutivo federal en los debates del Congreso Constituyente obligó a Carranza a reconocer, en contra de su voluntad, la autonomía municipal para todos los ayuntamientos del Distrito Federal. El Congreso dispuso, en el artículo 73, fracción VI, que el Distrito Federal se dividiría en municipalidades sin excepción alguna, las cuales tendrían la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes.

⁹⁶ Vid. Sergio Miranda Pacheco, *Historia...*, p. 134-135.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 135.

⁹⁸ *Idem*.

⁹⁹ Ariel Rodríguez Kuri *op. cit.*, p. 203.

Con base en este mandato constitucional, Carranza expidió el 13 de abril de 1917 la que sería la primera Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios, y devolvería a la ciudad de México, por decreto de 22 de mayo, la propiedad de sus ramos, caudales y bienes.¹⁰⁰

En los años siguientes, sin embargo, la recuperación de su autonomía política y de su personalidad jurídica no hizo sino acarrear más problemas a la institución municipal. Primero porque los ayuntamientos se convirtieron en botín de disputa electoral de las fuerzas revolucionarias agrupadas ahora en partidos políticos. Y, finalmente, porque si bien su nuevo marco legal les otorgaba la facultad de administrar libremente su hacienda, la asignación de sus presupuestos, en manos de la Cámara de Diputados, nunca fue suficiente para cubrir sus viejas y nuevas necesidades, las cuales habían crecido al ritmo de la galopante y deficiente urbanización de las municipalidades del Distrito Federal.¹⁰¹

¹⁰⁰ Sergio Miranda Pacheco, *Historia...*, p. 136.

¹⁰¹ Sobre la historia de la problemática municipal del Distrito Federal posterior a 1917, *vid.* Sergio Miranda Pacheco, *Historia...*