

## Últimas reflexiones

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

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> La ciudad-Estado de los aztecas, construida sobre 2.7 km<sup>2</sup>, albergaba a 200 000 habitantes antes de la llegada de los españoles; después de la Conquista, en la misma porción de tierra quedaron tan sólo 30 000 habitantes incluyendo a los españoles.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

gobierno los cargos de jefe político, comandante militar<sup>5</sup> y, en el caso de la capital, gobernador del Distrito Federal, que no son sino representantes directos del presidente.

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

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

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

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

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

---

<sup>5</sup> El antecedente remoto del comandante militar se ubica en la figura del *tlacatecutli* o del *hueytlatoani*, aunque estos últimos eran elegidos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

---

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