CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL

AYUNTAMIENTOS DEL DISTRITO FEDERAL Y SU MARCO CONSTITUCIONAL:

MECANISMOS DE DEFENSA FRENTE A LA CENTRALIZACIÓN FEDERAL, 1917-1928

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL GRADO DE

MAESTRA EN HISTORIA

P R E S E N T A

JESSICA COLÍN MARTÍNEZ

DIRECTOR DE TESIS: DR. JESÚS EDGAR MENDOZA GARCÍA

MÉRIDA, MEXICO, AGOSTO DE 2014

AGRADECIMIENTOS

Estas primeras letras, que en realidad escribo al final de todo lo escrito, son destinadas con profunda gratitud a quienes en muchos sentidos hicieron posible este trabajo. En primer término quiero agradecer a CONACYT el apoyo económico para realizar los estudios de maestría. Al CIESAS, mi nueva casa, por abrirme sus puertas y darme la bienvenida desde julio de 2012 con un apoyo insalvable en lo institucional y en lo académico.

Un reconocimiento especial al personal de los archivos General de la Nación, del Distrito Federal, del Agua y de la Suprema Corte por su ayuda generosa, fuente principal para el contenido de todo lo que aquí se escribió.

Agradezco de manera especial a mi director, Dr. Edgar Mendoza, quien aceptó dirigir esta investigación cuando aún era un proyecto. Agradezco su confianza y apoyo invaluables que me permitieron andar libre durante el proceso de tesis, siempre con su guía y comentarios puntuales para darle sentido a las inquietudes y preguntas desde la búsqueda en archivo hasta el hilado fino de las ideas. Mi agradecimiento sincero.

A las doctoras Dolores Palomo y María del Carmen Salinas por las lecturas y comentarios siempre oportunos. Su compañía en los coloquios contribuyó, sin duda, a mejorar lo planteado. A mis profesores, todos, quienes desde clase me hicieron reflexionar.

Un lugar especial el que tienen mis amigos, aquellos que ya llevaba en el corazón y otros que conocí en esa bella época llamada Mérida. Jessica, Claudia, Montse, David, Remi, Blanca, Mar, Beatriz, Iván, Vicente, Diana, Luis, Ro. Gracias por los afectos.

A mis papás, Gregorio y Magdalena, y mis hermanas, Erika y Alejandra, dedico esta pequeña historia del Distrito Federal y su ciudad de México, ciudad que desde Azcapotzalco y Jacarandas hemos recorrido juntos y nos ha visto andar en bici.

A Guillermo, hombre amoroso que no ha dejado de regalarme tantas sonrisas, las ciudades como testimonio de ello. A él, los días todos.

RESUMEN

AYUNTAMIENTOS DEL DISTRITO FEDERAL Y SU MARCO CONSTITUCIONAL: MECANISMOS DE DEFENSA FRENTE A LA CENTRALIZACIÓN FEDERAL, 1917-1928

Jessica Colín Martínez

Esta investigación analiza el periodo que va de 1917-1928. Corte cronológico que se explica a partir de la política centralizadora y de construcción del sistema político mexicano en el cual el Distrito Federal observó los últimos años de su organización interna con base en el municipio —ambos momentos marcados por la definición de leyes secundarias que perfilaron la organización de dicha demarcación.[1]

La caracterización de este proceso en el que se hicieron manifiestas las complejas relaciones de gobierno al interior del Distrito Federal, se entiende como un proceso gradual al amparo de la intervención del ejecutivo federal, quien promovió iniciativas por las que el gobierno del Distrito justificó mandatos reservados a los cuerpos edilicios. Con ello, los debates que surgieron en diversas corporaciones que observaron lagunas legales de las que otros niveles de gobierno y poderes se valían para limitar y vulnerar la autonomía municipal, sugiere un interés legítimo de defensa de la institución municipal. Defensa que se encauzó por vías legales como el juicio de amparo e iniciativas formuladas antes el Congreso de la Unión, y por vías del dialogo y de orden político.

La pertinencia del tema bajo consideraciones organizativas de los cuerpos edilicios con base en la celebración de congresos y ligas de ayuntamientos, de los procesos electorales, de los usos y aprovechamientos del agua y, de la policía, se tiene como un esfuerzo por delinear bajo vertientes aún pendientes de profundización, aspectos dinámicos donde el Estado mexicano centralizó funciones y concentró recursos para promover un desarrollo nacional y de estabilidad política que afectó a las instituciones y prácticas de gobierno local en el Distrito Federal.

[1] Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales (13 de abril de 1917) y, Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales (31 de diciembre de 1928).

ÍNDICE

Resumen 1

Guía de imágenes y mapas 5

Guía de tablas 6

Introducción 7

Capítulo 1. Libertad municipal y defensa política:

Congresos y Ligas de ayuntamientos en el Distrito Federal 21

Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal de 1903 22

Los ayuntamientos del Distrito Federal durante el proceso revolucionario 24

El Constituyente de 1916-1917 27

Ley de organización del 13 de abril de 1917 43

La defensa por la libertad municipal: Congresos y Ligas de Ayuntamientos 44

Liga de Ayuntamientos Foráneos del Distrito Federal 57

Segundo Congreso de Ayuntamientos, 1922 60

Tercer Congreso de Ayuntamientos, 1923 66

Alianza de Ayuntamientos del Distrito Federal 71

Últimas reformas al régimen municipal 72

Unión de Ayuntamientos del Distrito Federal 75

Capítulo 2. Procesos electorales y pugnas en los ayuntamientos del Distrito Federal 79

Ayuntamientos provisionales y primer proceso electoral 80
Partidos políticos en 1917 85
Fernando M. Estrada, presidente del ayuntamiento de Tacubaya 89
Ley electoral de 1918 y comicios para los años de 1918 y 1919 91
Rupturas y sucesiones en la segunda década del siglo 95
Tacubaya y Guadalupe Hidalgo: ausencias e intervenciones 101
Ley Electoral y elecciones de 1921 104
Creación del municipio de Iztacalco, 1922 111
Procesos electorales en 1923 y 1924 113
Los últimos años de elección municipal, 1926-1928 120
Amparos y jurisprudencia en la defensa municipal 122

Capítulo 3. El agua municipal en tiempos de cambio 130

Apuntes previos y ubicación geográfica 131
El agua y los municipios en el nuevo orden constitucional 137
Manejo de las aguas a cargo del ayuntamiento de la ciudad de México (1917-1920) 140
Obras hidráulicas a cargo de los ayuntamientos (1917-1920) 146
Los avatares de la segunda década del siglo en materia hidráulica: Impuestos y derechos 149
Suministro de agua potable y proyectos de desagüe 156
Propiedad de las aguas: municipio vs federación 164
Declaraciones de aguas nacionales y fortalecimiento federal 168
La sanidad de los ayuntamientos a cargo de organismos dependientes del orden federal 173

Capítulo 4. Policía a instancias del gobierno municipal y del Distrito Federal 182

El orden en la ciudad de México y municipalidades foráneas previo a la vigencia constitucional de 1917 183

Seguridad y orden municipal al amparo de la Ley de Organización del 13 de abril de 1917 187

Procesos electorales y policía 200

Reorganización policial en los años de 1921 y 1922 203

Continuidades y acotamientos en el manejo de un servicio 215

Consideraciones finales 220

Siglas y referencias 225

GUÍA DE IMÁGENES Y MAPAS

Imagen 1. *Diputados constituyentes salen de sesiones en el Teatro Iturbide* 30

Imagen 2. *Individuos a la entrada del rastro de la ciudad de México* 60

Imagen 3. *Álvaro Obregón y Alberto J. Pani presidiendo la ceremonia de apertura del Tercer Congreso de Ayuntamientos* 66

Imagen 4. *Campesinos y trabajadores fuera del comité electoral del Partido Liberal Constitucionalista* 88

Imagen 5. *Líder político pronunciando un discurso ante obreros* 92

Imagen 6. *Responsable de casillas electorales realiza el conteo de votos* 98

Imagen 7. *Hombres transportando una urna electoral escoltados por militares* 106

Imagen 8. *Croquis que muestra la localización de la "Barranca del Zopilote"* 142

Imagen 9. *Trabajadores en obras de un acueducto* 147

Imagen 10. *Casa de bombas de suministro de aguas, vista general* 157

Imagen 11. *El pueblo pidiendo agua* 158

Imagen 12. *Miembros de la CROM en manifestación contra el ayuntamiento por la falta de agua* 158

Imagen 13. *Falta de agua* 159

Imagen 14. *Oficina de cooperación de los servicios sanitarios en el Distrito Federal, sobre Paseo de la Reforma* 174

Imagen 15. *Policía en el mercado* 193

Imagen 16. *Agentes de tránsito formados al lado de un camión de la dependencia* 208

Imagen 17. *Policía de tránsito marca el alto en la Av. Francisco I. Madero esquina Calle de la Palma* 212

Mapa 1. *El Distrito Federal en 1899* 135

Mapa 2. *El Distrito Federal en 1927 con 16 demarcaciones municipales y corrientes hídricas* 136

GUÍA DE TABLAS

Tabla 1. *Presupuesto de Tacubaya para el servicio de policía* 190

Tabla 2. *Servicio Médico de Policía* 205

Tabla 3. *Licencias expedidas* 216

Tabla 4. *Registro general de vehículos* 217

Tabla 5. *Contribuciones, aprovechamientos y multas* 218

INTRODUCCIÓN

El municipio en México, como ha expresado Arteaga, está inmerso en una serie de circunstancias y mitos que poco o nada tienen que ver con la realidad. Uno de ellos es precisamente el municipio libre, cuyo origen se encuentra claramente vinculado a la época revolucionaria y al ideario sustentado por los llamados gobiernos de la Revolución, y que se traduce en la no intermediación entre el gobierno municipal y el estatal, en la autonomía hacendaria, en la escuela de la democracia, y en la concepción del municipio como un nivel de gobierno más en nuestro sistema federalista.[1]

Si bien estos tópicos no coinciden con la realidad o sólo coinciden limitadamente, como veremos en el desarrollo de la presente investigación, éstos se encuentran configurados dentro de nuestra Carta Magna, concretamente en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En otras palabras, el municipio libre, y lo que el mismo conlleva, se ha transformado en un imperativo constitucional. Ante esta situación, conviene plantearse hasta dónde el precepto constitucional en cita se ha constituido como garante del libre orden municipal. Para estar en posibilidad de dilucidar el planteamiento anterior es necesario observar hasta dónde el municipio puede efectivamente considerarse libre, tomando en cuenta para ello que la libertad, dentro de ciertos márgenes lógicos de actuación dada la existencia de otros niveles de gobierno como el federal y el estatal, se condiciona no sólo por la existencia de una autonomía económica o hacendaria, sino también por una autonomía política y social, todo ello aunado a la capacidad para autorregularse tanto en su propio esquema organizativo y funcional como en el ejercicio de las facultades que le han sido conferidas por los distintos órdenes jurídicos superiores al suyo propio.[2]

Es de resaltar que si bien la Constitución de 1917 pretendió dar mayor fuerza y libertad al municipio, se trata de uno de los preceptos constitucionales que mayores reformas han

[1] Véase Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional. Instituciones federales, estatales y municipales*, UNAM, México, 1994.
[2] Maqueo Ramírez, María Solange, "Las aporías de la libertad municipal en el sistema constitucional mexicano" en González Oropeza, Manuel y David Cienfuegos Salgado (coords.), *El municipio en México*, Editora Laguna, Universidad Autónoma de Coahuila, México, 2007, p. 387.

sufrido a lo largo del periodo de su vigencia, con un total de 14 reformas.[3] En este sentido, es importante señalar la importancia que ha desempeñado el Poder Judicial en la promoción de la libertad municipal. Al respecto, baste considerar las controversias constitucionales a las que ha dado solución la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que a partir de la reforma al artículo 105 constitucional en diciembre de 1994 ha ido en consolidación. Con tal reforma, se delinearon las circunstancias necesarias que le permitieron al municipio reclamar, ante la Corte, la violación a sus derechos y autonomía a través del proceso jurisdiccional de la controversia constitucional.[4] Hasta antes de la reforma —según lo ha expresado la doctrina jurídica—,[5] el municipio se encontraba en un estado de indefinición e indefensión jurídica frente a otros poderes y niveles de gobierno de la federación por no contar con un medio de defensa idóneo para reclamar ante instancia jurisdiccional prerrogativas expresamente contempladas en la Constitución.

Con este hecho se marcó un punto importante en la transición hacia lo que se pretende sean gobiernos municipales más consolidados. Sin embargo, a pesar de lo anterior, todavía hoy el municipio sigue presentado dificultades en su desarrollo, las cuales podemos dividir —en términos generales— en político-administrativas, económicas y de seguridad.[6] Esta consolidación municipal y de su autonomía sigue en constante evolución, las sucesivas reformas constitucionales al artículo 115, a partir de 1933, dan cuenta de ello. Por tal razón, una visión de conjunto, global, en un periodo extendido de tiempo que recoja la experiencia del pasado, se tiene como una tarea para conocer situaciones, procesos y valorizaciones

[3] Si bien es cierto que la primera reforma al artículo 115 de la Constitución es del año de 1928 (en la que se establece el número de diputados de las legislaturas locales en atención al principio de proporcionalidad en relación con el número de habitantes), también lo es que en materia propiamente municipal la primera reforma data del 29 de abril de 1933. Las siguientes reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las fechas que siguen: 08-01-1943, 12-02-1947, 17-10-1953, 06-02-1976, 06-12-1977, 03-02-1983, 17-03-1987, 23-12-1999, 14-08-2001, 18-06-2008, 24-08-2009, 10-02-2014. Para mayores detalles sobre cada una de ellas, puede consultarse el portal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[4] Con la nueva redacción del artículo 105 constitucional se establecieron los supuestos bajo los que el municipio podría ser parte de la controversia constitucional, y que son: Controversias entre la federación y un municipio, Controversias entre el Distrito Federal y un municipio, Controversias entre dos municipios de diversos estados, Controversias entre un estado y uno de sus municipios y, Controversias entre un estado y un municipio de otro estado.

[5] Ver por ejemplo González Oropeza, Manuel y David Cienfuegos Salgado (coords.), *El municipio en México*, Editora Laguna, Universidad Autónoma de Coahuila, México, 2007; particularmente la reflexión de Carlos Ferrer Silva "La controversia constitucional y el municipio". También el importante estudio de Hernández Chong-Cuy, María Amparo, *La defensa jurisdiccional del municipio y las controversias constitucionales*, Universidad Panamericana, México, 1998.

[6] La visita al sitio del Instituto Nacional para el Desarrollo del Federalismo y el Desarrollo Municipal (creado en 2002), dependiente de la Secretaría de Gobernación, contiene información relativa a cada uno de los municipios y las agendas que en diversas materias se desarrollan e impulsan desde el gobierno federal.

arraigadas consecuencia de momentos, actores y coyunturas específicas en el marco de los estudios del municipio.

Este breve comentario a reserva de parecer extemporáneo al periodo que nos ocupa, resulta relevante para precisar que antes de ese trayecto de reformas constitucionales, el municipio en México dentro de la esfera jurisdiccional careció de vías adecuadas para la defensa de sus intereses. Sin embargo, con la lectura de las páginas siguientes, se podrá observar que la institución municipal se valió de otros mecanismos para encauzar sus demandas. Las realidades mexicanas, aun cuando comparten procesos y políticas emanadas de un gobierno federal, son sumamente diversas, por ello es necesario pensar cómo esas políticas se plasman en un contexto de ajustes y reformas.

Esta investigación analiza el periodo que va de 1917-1928. Dicho corte cronológico se explica a partir de la política centralizadora y de construcción del sistema político mexicano en el cual el Distrito Federal observó los últimos años de su organización con base en el municipio —ambos momentos marcados por la definición de leyes secundarias que perfilaron la organización de dicha demarcación.[7] Con la Constitución de 1917 fueron varias las decisiones fundamentales adoptadas. El régimen municipal, el municipio libre, fue una de esas decisiones fundamentales que más tarde retomarían los Constituyentes locales y con la cual se pensaba fortalecer el sistema federal implantado en 1824.[8]

Diversas son las hipótesis que se han manejado para encontrar el motivo de la libertad municipal en la Constitución de 1917, Moreno señala que fueron "las difíciles condiciones políticas que prevalecieron en los últimos años de la dictadura porfirista y los innumerables atropellos y abusos de los jefes políticos [las que] determinaron que se pensara en la eliminación de éstos y en cambio se diera autonomía al municipio y se le dotara de fuerza política".[9]

---

[7] Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales (13 de abril de 1917) y, Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales (31 de diciembre de 1928).

[8] Los constituyentes de 1824 dieron por hecho el gobierno interior de las ciudades y poblaciones, que era el que había derivado de la Constitución de Cádiz. Éste es el caso del Acta de Reformas de 1846 y de la Constitución de 1857, que salvo escasas referencias al municipio, omitieron regular a esta institución. El criterio dominante de la época era que la regulación de los municipios, con vista al sistema federal, era una función de los estados y que éstos, tomando en consideración sus propias particularidades, lo harían observando sus propios usos y costumbres.

[9] Citado por Cienfuegos Salgado, David, "El municipio: breve introducción a su historia y régimen jurídico", en el acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 15.

Bajo esta perspectiva, la investigación analiza un periodo en la historia del municipio libre y su relación con la federación, donde el punto toral es observar la dicotomía entre el principio constitucional de la libertad municipal frente a la política centralizadora del gobierno federal, particularmente en los ayuntamientos del Distrito Federal. Si bien, se cuentan con diversos estudios referentes a la construcción y fortalecimiento del Estado nacional con base en el ejercicio de prácticas centralizadoras;[10] y del municipio en atención a problemas particulares sobre su gestión, economía, obras públicas y desarrollo local, la articulación e integración de dichas políticas respecto a la defensa municipal se ha tenido como una cuestión relegada.[11]

Desde mi punto de vista, con la Constitución de 1917 se renovó el andar institucional del municipio en México con la evidente resonancia en el ámbito local del Distrito Federal al reconocer por igual a los municipios bajo el principio de libres; proceso que se fue configurando bajo el halo de un Estado posrevolucionario pendiente por llevar al terreno de lo práctico las garantías constitucionales recién definidas. En este sentido, ¿cuál fue el papel del municipio frente al poder federal bajo el nuevo orden constitucional? ¿Cuáles eran las garantías jurisdiccionales de protección a la autonomía municipal? ¿Qué podía hacer el municipio ante las intromisiones en su vida institucional? ¿Los municipios simplemente se dejaron llevar por una inercia controlada desde el gobierno federal? Fueron algunas de las preguntas que surgieron en la formulación y definición de la investigación.

Así, para dar respuesta a esas interrogantes, inicié la búsqueda de la información que me permitiera conocer y explicar un proceso de pugnas que desde las trincheras federal y municipal en el Distrito Federal se dirimieron, y los medios judiciales y extrajudiciales empleados en la defensa de la libertad de los ayuntamientos. De esta manera, el objetivo principal que guió la investigación se enfocó en analizar cómo operó la política centralizadora del gobierno federal en los municipios del Distrito Federal, y al mismo tiempo señalar de qué

---

[10] Véase Arnaut Salgado, Alberto, *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa, 1889-1994*, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, CIDE, México,1998; Altable F., María Eugenia, *De la autonomía regional a la centralización en el Estado Mexicano: Baja California 1859-1880*, Universidad Autónoma de Baja California Sur, Universidad Autónoma de Baja California, México, 1999; Daw Vidal, Salvador, *La centralización como causa de la ineficiencia administrativa :el caso de un municipio*, 1981.

[11] Véase Aboites, Luis y Valeria Estrada (comps.), *Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México 1901-1945*, AHA, CIESAS, Comisión Nacional del Agua, El Colegio de México, México, 2004.

manera y en qué medida las controversias de defensa significaron elementos de contrapeso frente al poder ejecutivo.

Con estos elementos recurrí a los archivos General de la Nación (AGN), Histórico del Agua (AHA), Histórico del Distrito Federal (AHDF), e Histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (AHSCJN) para el análisis de fuentes primarias. Las actas de Cabildo de la ciudad de México fueron el primer cuerpo documental que consulté, las que en su conjunto me permitieron conocer las variaciones, en distintos momentos, de lo que se discutía en las sesiones. De esta manera, me fue posible trazar una guía general de lo que debía buscar en cada fondo y archivo. Y de manera principal, considerar las actuaciones de los cuerpos edilicios con base en la celebración de congresos y ligas de ayuntamientos, los procesos electorales, los usos y aprovechamientos del agua y la policía, como elementos torales para la investigación.

El análisis de los fondos Ayuntamiento y Municipalidades en diversos ramos tales como Aguas, Calzadas y Caminos, Elecciones, Justicia y Secretarías, resguardados en el AHDF; así como Presidentes Obregón–Calles, en el AGN; y Aguas Nacionales y Aprovechamientos Superficiales, del AHA; permitió establecer las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno, así como los problemas que se generaron —entre otros— por acciones políticas. La pertinencia de abordar el tema bajo estas consideraciones, con omisiones sobre otros que pudieran ofrecer datos importantes, se tiene como un esfuerzo por delinear bajo vertientes aún pendientes de profundización, aspectos dinámicos donde el Estado mexicano centralizó funciones y concentró recursos para promover un desarrollo nacional y de estabilidad política que afectó a las instituciones y prácticas de gobierno local en el Distrito Federal.

Acercamiento al tema

Con elementos que van desde la economía, el estado social, y los ámbitos jurídico y político; el tema municipal dentro del entramado historiográfico ha configurado el desarrollo de esta institución bajo un mosaico que dibuja enfoques nacional, regionales y de localidades

específicas.[12] En este debate, se tienen los esfuerzos dedicados a analizar la configuración del municipio y del desarrollo de sus atribuciones; sobre cómo dicha organización se ha circunscrito bajo un régimen federal y de construcción del Estado nacional; y también aquellas interpretaciones más cercanas a la lucha revolucionaria de 1910 en atención a la cuestión social. Sin embargo, desde mi punto de vista, en ellos ha quedado velado un enfoque vinculante. Es decir, uno que considere al municipio como sujeto de derecho que en el marco constitucional y de la política nacional, ha fungido también de manera importante en la configuración de prerrogativas jurisdiccionales.

Ahora bien, las discusiones de la vida política del municipio y de su reflejo en los asuntos públicos, en la política local y en la administración conjunta de un espacio geográfico definido, hacen necesario indicar algunas precisiones. Tal como apunta François Xavier Guerra, en sí misma la palabra municipio cubre realidades muy diferentes según los Estados, apuntando con ello la importancia que tiene el análisis con base en las consideraciones particulares sobre su evolución y complejidad.[13]

Con la adopción del régimen federal en México, surgió la concepción de que la ordenación de los municipios correspondía a la competencia de los estados de la federación. El régimen interior de las ciudades y poblaciones derivado de la Constitución gaditana fue adoptado por los constituyentes de 1824, con ello, se definió el carácter de autoridades electas popularmente, renovables anualmente, con facultades para emitir bandos de policía y buen gobierno y con cierta autonomía financiera. De ahí que la adopción del modelo federativo se limitara a precisar la distribución de competencias entre el gobierno federal y el estatal, haciendo caso omiso de la organización municipal. De acuerdo con esto, las constituciones federales vigentes durante el siglo XIX no se encargaron expresamente del municipio, legando a las constituciones estatales dicha definición, cuyo principio político aseguraba la libertad y soberanía de los estados para organizar su régimen interior.[14]

---

[12] Véase Marín Velásquez Cottier, Julio Cesar, *Municipio libre y autonomía municipal: La institución de las Jefaturas Políticas, una de las causas principales de la Revolución Mexicana. Las delegaciones regionales de gobierno en el estado de Oaxaca, violatorias al artículo 115 constitucional*, México, 1998; Castellanos, José Alfredo, *Empeño por una expectativa agraria: Experiencia ejidal en el municipio de Acolman, 1915-1940*, Secretaría de Gobernación, INEHRM, Universidad Autónoma Chapingo, México, 1998; Ovando Ramírez, José, *El municipio de Tacámac y la Revolución Mexicana de 1910*, Futura, México, 1991.

[13] Guerra, François Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 279-282.

[14] En la Constitución de 1857 encontramos, por ejemplo, que la aparición del término municipio se estatuyó en tres artículos. En ellos, aparecen la obligación de los mexicanos de contribuir en los gastos públicos, la

Por el contrario, la Constitución de las Siete Leyes de 1836, de corte centralista, reguló minuciosamente al municipio en la Sexta Ley (artículos 22 a 26). De acuerdo con Arteaga, las reformas introducidas por esta norma fundamental no estuvieron motivadas por el interés nacional o por el ánimo democratizador, sino por la preocupación de erradicar cualquier signo de "federación", sin dejar de salvaguardar los privilegios e intereses de las clases económicamente favorecidas. Así, de acuerdo con esta Constitución, la formación de los ayuntamientos sólo podría efectuarse entre aquellas personas que tuvieran un capital físico o moral que produjera por lo menos quinientos pesos anuales. Además, las prefecturas y subprefecturas, con funciones de control y vigilancia, adquirían un carácter irrestricto y se constituían en una clara autoridad intermedia entre los gobernadores de los departamentos y los municipios.

Bajo el régimen de Porfirio Díaz, por otro lado, los jefes políticos adquirieron un cariz especial y se transformaron en una institución llena de paradojas. Como destaca Romana Falcón, los jefes políticos representaron una de las caras de la centralización, la que a partir de la creación de bases materiales de la modernización y la negativa a modernizar la base política, se definió. Las bases en que se asentaron estos procesos buscaron un control absoluto de todo lo relacionado al ejercicio del poder gubernamental, "esfuerzo por crear un gobierno federal fuerte, dotado de los instrumentos legales y burocráticos indispensables para hacer realidad, por lo menos, algunas decisiones".[15] Esa imagen que durante este periodo adquirieron los jefes políticos, fue determinante para que los caudillos revolucionarios buscaran a toda costa su extinción y convirtieran a la libertad municipal en uno de los postulados fundamentales del movimiento.

Así, en 1906, los hermanos Flores Magón junto con los principales dirigentes de la oposición al régimen de Díaz, lanzaron el *Programa Manifiesto del Partido Liberal Mexicano*, en el cual, entre otras aspiraciones de índole política y social, señalaron la necesidad de suprimir a los jefes políticos, "que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante". Además, indicaban la necesidad de "multiplicar y robustecer" el poder municipal.

---

obligatoriedad de inscribirse en el padrón de su municipalidad y la facultad concedida al Congreso para legislar sobre la elección de las autoridades municipales en el distrito y territorio federales.

[15] Falcón, Romana, "La desaparición de jefes políticos en Coahuila. Una paradoja porfirista" en *Historia Mexicana*, vol. 37, núm. 3, enero-marzo, El Colegio de México, México, 1988, p. 424.

Asimismo, el *Pacto de la Empacadora* de Pascual Orozco, señaló, además de la supresión de los jefes políticos, que la revolución haría efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.[16]

Es hasta 1914 con el decreto publicado por Venustiano Carranza que puede ubicarse el nacimiento de la figura constitucional del municipio libre, cuya expedición modificaría el artículo 109 de la Constitución de 1857.[17] El cual incorporó tres elementos importantes en el reconocimiento de la autonomía municipal: primero, la figura del municipio libre como base de la división territorial y organización política de los estados; segundo, la disposición que estableció que el municipio sería administrado por ayuntamientos de elección directa y; tercero, que no habría autoridades intermedias entre los municipios y el gobierno del estado. De esta forma, la libertad municipal y con ella la supresión de los jefes políticos se convirtió, junto con la reforma agraria y laboral, en uno de los bastiones del movimiento revolucionario que ocuparía un lugar central en los debates constituyentes de 1917.

De manera particular al territorio del Distrito Federal, Regina Hernández, indica que en el proceso de construcción del Estado nacional, esta demarcación —en tanto unidad territorial con su propia personalidad política y proceso histórico— ha sido reflejo y consecuencia de las acciones de la política nacional:[18] "la erección del Distrito Federal como una 'invención', como un concepto jurídico que determinó un área sin personalidad política, dependiente del Ejecutivo y del Congreso de la Unión, y que se convirtió en un elemento subordinado dentro de la estructura del poder nacional".[19]

---

[16] En Fabela, Isidro, *Documentos históricos de la Revolución Mexicana*, Banco de México, Cámara de Senadores, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2010.

[17] En ese mismo año de 1914, el ayuntamiento de la ciudad de México recibió la noticia de haber recuperado los derechos y prerrogativas que disfrutó hasta 1903. Con el decreto firmado por Carranza se derogó la Ley de Organización Política y Municipal de marzo de 1903. Ver Rodríguez Kuri, Ariel "El año cero: El Ayuntamiento de México y las facciones revolucionarias (agosto 1914-agosto 1915)" en Illades, Carlos y Ariel Rodríguez Kuri (comps.), *Ciudad de México: Instituciones, actores sociales y conflicto político, 1774-1931*, El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996, p. 199.

[18] Con la Constitución de 1824 se resolvió la problemática del lugar de residencia de los poderes federales, no sin la disputa que con ello originó el problema de la interacción espacial de éstos dentro del orden gubernativo del Distrito Federal y particularmente del ayuntamiento de la ciudad de México. En este sentido, el debate al respecto fue objeto de vivos planteamientos que argüían una contraposición entre dichos órdenes.
Véase Lira, Andrés, *La ciudad federal. México, 1824-1827; 1874-1884*, El Colegio de México, México, 2012; Patiño Manffer, Ruperto, "La Constitución de 1824: Corolario de la Independencia de México", en *La Independencia de México a 200 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico*, UNAM, México, 2010; Serrano Migallón, Fernando, *La constitución de 1824 y el nacimiento de la identidad política en la historia constitucional de México. La representatividad en la Constitución de 1824*, en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1671/13.pdf.

[19] Hernández Franyuti, Regina, *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824-1994*, Instituto Mora, México, 2008, p. 12.

Con ello, lo local, en todos los niveles, se confundió con lo nacional. El poder legislativo y el ejecutivo actuaron de manera determinante para establecer una organización político-administrativa de acuerdo con sus respectivas necesidades e intereses; quienes a partir de principios del siglo XX y de los gobiernos revolucionarios bajo el esquema de un sistema político institucionalizado, llevaron a la centralización total de las funciones del Distrito Federal y a la desaparición de sus espacios locales, es decir, los municipios.

Para Rodríguez Kuri, en su análisis sobre el ayuntamiento de la ciudad de México,[20] la idea general que explica el proceso histórico municipal particularmente durante el porfiriato, se refiere a la trayectoria de un fenómeno paulatino de debilitamiento político-institucional y de un éxito argumental. Si bien el autor toma hasta el año de 1912 para su análisis, se considera relevante para el estudio por el sentido con el que se precisa el control del ejecutivo federal sobre la política y la gestión local. El autor, asegura que "el éxito del gobierno nacional para neutralizar políticamente al ayuntamiento de México abrió las puertas para que, en el seno de la institución y en personajes cercanos a la experiencia de gobierno municipal, emergiese un discurso dirigido a justificar, defender y tratar de expandir una serie de prácticas municipales de gobierno".[21]

Esta última referencia resulta importante para el análisis porque con ella se plantea la configuración de un *cuerpo argumental*, es decir, la manera en que el ayuntamiento pudo ser el salón de cabildos, los integrantes del cuerpo edilicio, su legislación, el dinero municipal, los servicios administrados, pero también un modelo argumental, un conjunto de ideas y supuestos desde los que se concibió la ciudad, sus habitantes sus responsabilidades y sus problemas.

Por su parte, la propuesta de Miranda en su texto sobre la desaparición municipal en el Distrito Federal, plantea el desarrollo de un proceso histórico que originó el fracaso del gobierno municipal, considerando el ensanchamiento institucional del gobierno nacional a costa de la absorción de los poderes locales como una de las importantes variables que intervinieron en una centralización y posterior control administrativo de la capital de la

[20] Rodríguez Kuri, Ariel, *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, El Colegio de México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1996.
[21] *Ídem*, p. 14.

república. El trazo histórico realizado por el autor, indica que en dicha centralización se impusieron criterios políticos por encima de argumentos basados en la evaluación objetiva de las dificultades legales, económicas y administrativas que tenían los ayuntamientos para cumplir eficazmente sus funciones de gobierno.[22]

En este sentido, precisa que si bien el Constituyente de 1916-1917 consagró un artículo al municipio elevándolo a la categoría de *libre*, al mismo tiempo las fuerzas políticas que liberó y generó la revolución permitieron que la contienda política por el control de ayuntamientos fuera más amplia que en el siglo pasado. De esta forma, "aparentemente los municipios del Distrito Federal, al igual que los del resto del país, se beneficiarían de esta disposición constitucional y de la pluralidad en la competencia electoral, pero a la larga el poder centralista del gobierno nacional no respetaría la autonomía municipal".[23]

Los problemas en cuanto a la administración, desarrollo urbano, prestación de servicios y conflictos entre partidos que se vivían en los ayuntamientos del Distrito Federal, son observados por el autor para centrar la atención —en concordancia que Rodríguez Kuri— en los factores de la urbanización y las finanzas locales "pues fue precisamente en el nivel de la hacienda municipal y de la urbanización donde fueron más visibles los estragos que causó al régimen municipal la imposición de los intereses del poder central".[24] Con la presente investigación, se pretende señalar que esos casos no fueron los únicos donde se manifestaron estragos y dificultades, sino que la dinámica propia de las funciones de gobierno municipal evidenció la transversalidad de la gestión y los consecuentes acuerdos en su abordaje.

Ahora bien, es patente la esencia de una política centralizadora del gobierno federal, no sólo en el periodo posrevolucionario sino también en periodos anteriores, pendientes por mantener bajo un control especial la política local del Distrito Federal así también de sus municipios. Una vez promulgada la Constitución de 1917, en el país comenzó un nuevo proceso de fortalecimiento del Estado. Nuevas instituciones se crearon para dar sentido a ese orden. Sin embargo, tal como apuntan Aboites, Merino, Miranda y Rodríguez, el fortalecimiento del Estado no siempre implicó lo mismo para las autonomías locales ¿cómo se

[22] Miranda Pacheco, Sergio, *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, Colección Sábado Distrito Federal, México, 1998.
[23] *Ídem*, p. 14.
[24] *Ídem*, p. 15.

dio ese efectivo fortalecimiento del gobierno federal en detrimento de la esfera local de los ayuntamientos, particularmente los del Distrito Federal?

De esta forma, como ha asegurado Merino, en el binomio administrativo que se ha perfilado a lo largo de la historia de México, los municipios han constituido la contraparte del poder central, pero eso no ha llevado a su autonomía y libertad; más bien, los municipios han funcionado, desde su fundación, sobre la base de la atención del centro,[25] pues, aun cuando el gobierno municipal ha sido la base para sostener y consolidar los grandes cambios que ha vivido la historia política del país y su contribución ha sido muy relevante en la construcción de nuestras instituciones políticas que se han forjado desde el siglo XIX, el gobierno municipal también ha servido en distintos momentos como un instrumento para la consolidación del centralismo.[26] Sobresale en el análisis que en dichos procesos de construcción, la libertad municipal se ha visto mermada en función de la construcción del Estado nacional.

Luis Aboites en un estudio particular sobre este último particular,[27] enfatiza sobre la cuestión de la centralización política y de gestión del agua. Indica que la dinámica municipal no en todos los casos estuvo subsumida a los mandatos dispuestos desde el gobierno federal, pues en diversos lugares se expresaron oposiciones encabezadas por los ayuntamientos que se resistían a perder el control de las aguas en vista de su importancia para la tesorería del municipio. El proceso de formación del Estado nacional en el periodo posrevolucionario, indica Aboites, tenía como objetivo centralizador organizar a cada uno de esos sectores locales en términos verticales hacía un centro que se iba definiendo en términos políticos al centro del país, pero no en todos los casos hubo una dirección homogénea que asumía dicha política.

De esta manera, se tiene el proceso del centralismo como un hecho presente, pero con una vigencia que descansa en el modo en que se fueron formando las instituciones políticas desde su origen.[28] El sistema político mexicano se ha caracterizado entonces, por la consecuente necesidad de unificar políticamente al país alrededor de un gobierno central. En esta perspectiva, desde el gobierno de Venustiano Carranza en 1917 y hasta la década de 1940,

---

[25] Merino, Mauricio, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992, pp. 95-96.
[26] Véase Merino, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007.
[27] Aboites, Luis y Alba Morales Cosme, "Amecameca, 1922: Ensayo sobre centralización política y Estado Nacional en México", en *Historia Mexicana*, vol. 49, núm. 1, julio-septiembre, El Colegio de México, México, 1999.
[28] Merino, Mauricio, "El gobierno perdido. (Algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano)", en *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 3, julio-septiembre, México, 1994, p. 417.

el objetivo común fue precisamente fortalecer y centralizar el poder político; donde los municipios, en consecuencia, "vieron definitivamente reducida su área de competencia al ámbito de los servicios requeridos por los poblados, sin mayor presupuesto que el otorgado por las legislaturas locales y bajo las leyes y el control dirigido por los gobiernos de los estados, mientras que el ejecutivo federal completó —como no lo había hecho del todo— la lógica del centralismo institucional".[29]

En suma, y en consideración a lo anteriormente expresado entenderemos por el término de centralización, una progresiva erosión de las facultades que les corresponden a las entidades federativas y a los municipios, observándose, en cambio, la expansión de las atribuciones jurídicas y políticas de los órganos federales.[30] Mientras que por el de autonomía, el cual se inscribe en las relaciones del municipio con el Estado, retomamos líneas de González Schmal, quien afirma que la libertad municipal no puede entenderse como independencia, sino, como "autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendario de que los municipios disfrutan jurídicamente dentro del ámbito de la entidad federativa a que pertenezcan".[31] En este sentido la libertad municipal tiene que ver con el carácter democrático de las autoridades locales y con la garantía de la autonomía de éstas dentro del marco competencial federal y local que les corresponda.

Estructura

De esta manera ¿qué ocurría con los municipios en el Distrito Federal? ¿Cómo operó ese objetivo centralizador en el periodo posterior a 1917? Con base en la información recabada, la estructura de la investigación responde al análisis de las interrogantes plateadas y consideradas a lo largo de los tres meses que significaron el trabajo de archivo. La presente propuesta considera el desarrollo de cuatro capítulos, ello obedece, como se ha mencionado líneas atrás, a que en el transcurso de la investigación documental surgieron elementos importantes que no se habían considerado en un primer momento para el análisis, y que referían a conflictos de los

[29] *Ídem*, pp. 434-435.
[30] Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1987, p. 49.
[31] González Schmal, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, Universidad Iberoamericana, Noriega Editores, México, 2003, p. 162.

ayuntamientos y de su autonomía frente a otros órdenes de gobierno, por ejemplo, respecto al manejo del agua.

El primer capítulo refiere el análisis de la forma en que se entendió y definió la libertad municipal consagrada en el artículo 115 de la Constitución Política de 1917 y la concepción propiamente dicha del gobierno municipal en el Distrito Federal para explicar, con base en el desarrollo de las actividades cotidianas de los cuerpos edilicios, el surgimiento de corporaciones (durante los años comprendidos entre 1917 y 1928) que por definición propia buscaron representar los intereses de los ayuntamientos y el efectivo ejercicio de la libertad municipal: Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana y Congresos de Ayuntamientos, Liga de Ayuntamientos Foráneos del Distrito Federal y Unión de Ayuntamientos del Distrito Federal.

El segundo, trata el papel y participación de los municipios del Distrito Federal en los procesos electorales. La articulación y desarrollo de dichos procesos —realizados anualmente bajo su responsabilidad— permite en una primera parte del mismo, comprender su significado e importancia a la luz de la libertad municipal, así como los problemas y conflictos que supusieron dentro de la lógica del centralismo. Dicha pauta posibilita, en un segundo apartado, centrar la atención en el espacio institucional de los municipios. Es decir, observar en términos jurídicos, qué significó e implicó la falta de legitimidad de los cuerpos edilicios para interponer procesalmente alguna defensa o promover el amparo, cuáles eran las garantías jurisdiccionales de protección a la autonomía municipal, y el modo en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación solucionó estos problemas a través de la jurisprudencia.

El tercero, se ocupa principalmente por destacar el papel de los ayuntamientos frente a las declaratorias que anunciaron una nueva jurisdicción sobre los recursos hídricos que hasta entonces se habían mantenido bajo propiedad y posesión de los ayuntamientos. De esta manera, se señala si efectivamente hubo tal desplazamiento del gobierno local frente al federal en la cuestión del agua. Adicionalmente, la higiene y el desagüe, vinculados al abasto de agua potable, también son elementos abordados en el capítulo. En este sentido, de importancia central resultan las actuaciones del Consejo Superior de Salubridad y de la Comisión Auxiliar Sanitaria del Distrito Federal, entidades gubernamentales especializadas en la sanidad pública que tuvieron intervención en las políticas sobre el manejo de las aguas en el ámbito local del

Distrito Federal con las consecuentes dificultades en la organización y disposición de facultades.

Finalmente, el cuarto capítulo trata los cambios que tuvo el control de la Policía, primero bajo el mando de los ayuntamientos y después bajo la del Distrito, y los conflictos derivados de su reorganización. Por ejemplo, en pagos a salarios, equipamiento, y de manera importante, el auxilio que en momentos de necesidad no era prestado a los ayuntamientos. La problemática por el control de la policía en los ayuntamientos en los años que siguieron a 1917, muestra un interesante eje de análisis con base en el cual es posible observar una arista más de la administración municipal con alcances transversales. A decir, la seguridad pública a la luz de facultades y ejercicios de poder en procesos definitorios.

CAPÍTULO 1

LIBERTAD MUNICIPAL Y DEFENSA POLÍTICA: CONGRESOS Y LIGAS DE AYUNTAMIENTOS EN EL DISTRITO FEDERAL

Durante el periodo comprendido entre 1917 y 1928, en el que el gobierno de la república estuvo en manos de hombres que habían participado activamente en la etapa revolucionaria, la ciudad de México fue sitio de los poderes federales. La ciudad formaba parte del Distrito Federal, quien se encontraba bajo el mando de un gobernador designado directamente por el presidente de la república y que podía ser removido en cualquier momento según se requiriera. Sin embargo, en todo lo relativo a su régimen interno, la ciudad de México y las municipalidades foráneas del Distrito Federal se encontraban regidas cada una por un ayuntamiento, órgano compuesto de miembros designados por elección popular, encargado de organizar y supervisar la vida política de los habitantes, administrar el presupuesto y regular los espacios públicos.

La convivencia de estos tres niveles de gobierno supuso tensiones, conflictos y negociaciones entre los diferentes actores. En el marco de estas transposiciones, el papel del ayuntamiento suele difuminarse en relación a la historia nacional, y su participación queda desvanecida en el contexto de la centralización de poder, pero ¿los municipios simplemente se dejaron llevar por una inercia controlada desde la esfera del ejecutivo federal? La capacidad de organización y poder de decisión del cabildo en todo lo relativo a su cotidianeidad hace pensar en él como un actor principal con herramientas varias para el ejercicio de su administración con posibilidad de hacer frente a las intromisiones en su vida municipal, y no como una corporación meramente de forma.

En este capítulo, lo que interesa es conocer y analizar la forma en que se entendió y definió la libertad municipal consagrada en el artículo 115 de la Constitución Política de 1917 y la concepción propiamente dicha del gobierno municipal en el Distrito Federal para tratar de

explicar, con base en el desarrollo de las actividades cotidianas de los cuerpos edilicios, el surgimiento de corporaciones (durante los años comprendidos entre 1917 y 1928) que por definición propia buscaron representar los intereses de los ayuntamientos y el efectivo ejercicio de la libertad municipal: Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana y Congresos de Ayuntamientos, Liga de Ayuntamientos Foráneos del Distrito Federal y Unión de Ayuntamientos del Distrito Federal. De esto tratarán las páginas siguientes, pero antes es conveniente presentar algunos antecedentes.

Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal de 1903

Año en especial significativo en la vida de los ayuntamientos del Distrito Federal en diversos sentidos fue, 1903. Con motivo de la expedición de la Ley de Organización Política y Municipal que retiró las facultades administrativas y políticas a los ayuntamientos del Distrito y los había llevado a ser órganos consultivos del Consejo Superior de Gobierno, se modificó sustancialmente la administración, la política y la organización territorial en dicha demarcación.[1]

De acuerdo con la disposición, el gobierno y la administración municipal se convirtieron en responsabilidad directa del Ejecutivo de la Unión a través de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, con la designación de tres funcionarios para ello: el gobernador del Distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el titular de la Dirección General de Obras Públicas.[2] En la integración del Consejo, como se observa, no se contempló la representación formal de los ayuntamientos, quienes únicamente podrían dar su opinión respecto a algún asunto en particular cuando se les consultara. Con ello, la personalidad jurídica de los ayuntamientos quedó sin efectos, es decir, perdieron su capacidad para administrar servicios públicos, cobrar impuestos, poseer bienes inmuebles, contraer

[1] Internamente se suprimieron las prefecturas y se redujo el número de municipalidades a 13: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa. Véase Hernández Franyuti, Regina, *El Distrito Federal: Historia y vicisitudes de una invención, 1824-1994*, particularmente el capítulo 3. También *División territorial del Distrito Federal de 1810 a 1995*, INEGI, México, 1997.

[2] Ortiz Molina, Luis G. (comp.), *Prontuario de acuerdos, bandos, circulares, decretos, leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes de la Secretaría de Gobernación y sus dependencias*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1908.

compromisos y obligaciones, etc. Además, las rentas públicas de carácter municipal serían rentas de la federación.[3]

En suma, con la ley de 1903 se obtenía una importante centralización de las funciones y actividades de los gobiernos locales del Distrito Federal.[4] Ese control político, señala Hernández, "se hizo evidente por el dominio de una estructura vertical en la cual, […] aparecían los prefectos políticos y las juntas especiales". Los primeros nombrados por el presidente de la república serían los responsables del gobierno y administración de cada una de las municipalidades. Mientras que las juntas especiales, a propuesta de los ayuntamientos, serían nombradas por la Secretaría de Gobernación y entre sus funciones tendrían la promoción, inspección, ejecución y manejo de los fondos de las obras públicas que requiriera el Distrito Federal.[5] Así, tanto jefes políticos como el gobernador se arrogaron amplias atribuciones en asuntos que habían sido competencia de los ayuntamientos, como aguas, mercados, jardines, limpia, entre otros.

En términos prácticos e inmediatos, puntualiza Rodríguez, el ejecutivo federal asumió todos los niveles de la administración local,

> … lo que no era otra cosa que incorporar a la ciudad de México a la jurisdicción plena del gobierno federal. Diríase que se consumó la estatización plena del gobierno del Distrito Federal, esto es, se resolvió en el más puro estilo porfiriano la vieja contradicción política y jurídica, que al menos se remonta a 1812, entre la lógica ejecutiva (gobernar la ciudad por medio de los delegados del presidente de la República) y la lógica representativa (gobernar la ciudad con la mediación y contrapesos de un Ayuntamiento electo popularmente).[6]

Según Merino, este es el periodo en el que los municipios vieron definitivamente reducida su área de competencias al ámbito de los servicios requeridos por los poblados, sin mayor presupuesto que el otorgado por las legislaturas locales y bajo las leyes y el control

---

[3] Rodríguez Kuri, Ariel, *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, El Colegio de México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1996, p. 73.
[4] Sin embargo, dos elementos quedaron inamovibles con esa ley; uno, la conformación del ayuntamiento con representantes elegidos por voto popular, y otro, su división interna en comisiones —ahora consultivas y de vigilancia.
[5] Hernández Franyuti, Regina, *Op.cit.*, p. 151.
[6] Rodríguez Kuri, Ariel, "El año cero: el ayuntamiento de México y las facciones revolucionarias (agosto 1914-agosto 1915)" en Illades, Carlos y Ariel Rodríguez Kuri (comps.), *Ciudad de México: Instituciones, actores sociales y conflicto político, 1774-1931*, El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996, p. 201.

dirigido por los gobiernos de los estados, mientras que el ejecutivo federal completó —como no lo había hecho del todo— la lógica del centralismo institucional.[7]

La política centralizadora y el control del gobierno de Porfirio Díaz impactaron en muchas de las esferas cotidianamente vistas por los ayuntamientos del Distrito Federal. Esto permitió, entre otros, incrementar la alianza entre los grupos políticos y los grupos capitalistas así como su participación en la industrialización, la urbanización y la modernización de los servicios. Los cambios generados en los usos de suelo, las viviendas y los transportes contribuyeron a exacerbar la imagen de un territorio en progreso, pero en el que se hacía evidente el control del gobierno federal en menoscabo del gobierno municipal.[8]

Los ayuntamientos del Distrito Federal durante el proceso revolucionario

Para Soledad Loaeza, la historia de la capital de la república se encuentra estrechamente vinculada con la historia de la construcción del Estado nacional y centralizado de la Revolución. "En su caso, como en el de los estados, el periodo que se inició en 1910 fue, asimismo, el tiempo de la disolución de la identidad local, que fue también el efecto natural de la 'nacionalización' de la vida política, que precipitó la expansión del alcance de la autoridad del Estado".[9] Con ello, los vínculos gubernamentales dados por el orden territorial fueron determinantes en la construcción de una identidad política que, como se verá, expresó las aristas en las gestiones que sobre un mismo particular se traslaparon.

Al estallar la revolución mexicana —apunta Merino— el municipio había perdido su calidad de representante político de los pueblos y su enorme autoridad judicial y legislativa. "Confinado como una porción del poder ejecutivo de las entidades federativas, había ido perdiendo también su autonomía en manos de los jefes políticos y, más tarde, su economía y

[7] Merino, Mauricio, "El gobierno perdido. (Algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano)", en *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 3, julio-septiembre, México, 1994, pp. 434-435.
[8] Sobre el crecimiento de la ciudad y su modernización, véanse: Leidenberger, Georg, *La historia viaja en tranvía. El transporte público y la cultura política de la ciudad de México*, CONACULTA, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2011. Y los textos de Sergio Miranda Pacheco, "El financiamiento de las obras públicas en la ciudad de México, 1896-1903" en *Poder público y poder privado. Gobiernos, empresarios y empresas 1880-1980*; y "DF: transformaciones urbanas y políticas 1824-1929" en *Ciudades*, núm. 92, octubre-diciembre, México, 2011.
[9] Loaeza, Soledad, "Perspectivas de una historia política de Distrito Federal en el siglo XX", en *Historia Mexicana*, vol. 45, núm. 1, julio-septiembre, El Colegio de México, México, 1995, p. 108.

sus tradiciones se transformaron. Siguió siendo un valioso instrumento para la administración de los pueblos, pero al mismo tiempo lo fue para la consolidación de las instituciones, del poder y de la legitimidad del gobierno central".[10]

Uno de los rasgos distintivos del gobierno de Díaz fue el control político que ejerció a través de las jefaturas políticas, circunstancia que vulneró la autonomía de los municipios en gran parte del país. Bajo esta premisa, desde los albores del movimiento revolucionario de 1910 con el Plan de San Luis,[11] se adoptaría la restitución de la soberanía de los estados y la libertad de los ayuntamientos como sus principales bastiones.

En este mismo sentido, Acedo señala que en la medida en que se consolidó el porfiriato, la vida municipal se limitó y quedó asfixiada por el control de los jefes políticos y los poderes estatales, los que a su vez, estaban subordinados al ejecutivo federal. La exclusión de las libertades locales durante el periodo quedó de manifiesto con las reformas legales de principios de siglo, que redujeron la esfera de acción de los municipios del Distrito Federal,[12] que como se ha descrito en líneas anteriores, la ley de 1903 los subsumió a una política que los mantuvo como órganos consultores carentes de autonomía en la organización y resolución de sus asuntos internos.

Una vez iniciada la lucha armada, diversos pronunciamientos propugnaron por la libertad municipal cuya reivindicación se incorporó en diferentes programas de la época.[13] En esta etapa es de resaltar la figura de Carranza, quien el 20 de agosto de 1914 entró a la ciudad de México al frente del ejército constitucionalista. Una de las medidas adoptadas por su gobierno fue derogar la Ley de Organización Política y Municipal de 1903, el 4 de septiembre

---

[10] Merino, Mauricio, "El gobierno perdido...", *Op.cit.*, 432-433.

[11] Ver Tomo V documento 32 en Fabela, Isidro, *Documentos históricos de la Revolución Mexicana*, Banco de México, Cámara de Senadores, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2010.

[12] Acedo Angulo, Blanca, *La libertad municipal en México: (1824-1928)*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 2009, pp. 19-20.

[13] Entre ellos el Programa de Reformas Político-Sociales de la Soberana Convención Revolucionaria; el decreto de Adiciones al Plan de Guadalupe, y varios ordenamientos zapatistas. Ver Fabela, Isidro, *Op.cit.*, y Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, Porrúa, México, 2011.

Arnaldo Córdova apunta que "la autonomía municipal constituyó siempre para villistas y zapatistas la primera y más importante demanda de orden político: la lucha por la tierra no podía asegurar una reforma agraria que diera al campesino, junto con la tierra, su libertad, si no se le proporcionaba al mismo tiempo un medio de control directo de los gobiernos locales y esto sólo podía lograrse con base en una experiencia secular, mediante la autonomía municipal". En *La ideología de la Revolución Mexicana*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Era, México, 1981, p. 171.

de 1914, con cuya medida los ayuntamientos del Distrito Federal recuperaron sus derechos, acciones, rentas, impuestos y prerrogativas.[14]

En el mismo tenor, pero con alcances al territorio nacional, el 26 de diciembre de 1914 fue publicado el decreto de reformas al artículo 109 constitucional, a propuesta del Primer Jefe, con el que la figura del municipio libre se incorporó, por vez primera, al texto de la Constitución de 1857:

> Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.[15]

En *El programa de la revolución que encabeza el Sr. Carranza*, un manifiesto de 10 puntos que resumía las aspiraciones y justificación de la lucha armada, se enfatizó de manera clara que "todos los revolucionarios cuando sean preguntados: ¿Por qué peleáis? Sepan responder repitiendo las nobles palabras del Programa Revolucionario". Entre ellas, el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional, que a la letra el punto cuatro definió: "El municipio libre es la base de todas las libertades. Es la escuela de la democracia. Los Municipios Libres aseguran los Estados libres y también las Repúblicas libres. Esta es una de las reformas más trascendentales de la Revolución".[16]

En estos años convulsos, la ciudad de México era la representación física del poder federal, elemento legitimador de los grupos revolucionarios. Unos entraban y otros salían. En abril de 1916 Carranza reinstaló su gobierno en la ciudad con la intención de restituir el orden constitucional. El 4 de septiembre, suprimió el cargo de jefe político y estableció que el gobernador del Distrito Federal sería el encargado de nombrar ayuntamientos provisionales en las distintas municipalidades, a excepción de la de México, que sería administrada por un Consejo de Administración Pública nombrado directamente por él.[17]

---

[14] Hernández Franyuti, Regina, *Op.cit.*, p. 163.
[15] En Fabela, Isidro, *Op.cit.*, Tomo IV, pp. 118-119.
[16] En Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Tomo III, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, pp. 2799-2801.
[17] Hernández Franyuti, Regina, *Op.cit.*, p. 165.

Sin embargo, y no obstante estos primeros pasos hacía la llamada libertad municipal, el tema del estatuto jurídico municipal y el tema del lugar y la función del ayuntamiento de México, además de los del resto del Distrito Federal en la organización política del nuevo régimen, no acabarían de definirse sino hasta la promulgación de la Constitución de 1917. Las permanentes pugnas entre actores y las coyunturas en la generación de identidades políticas e institucionales, marcaron la vida política del país y de manera particular la del Distrito Federal. En este marco, exactamente cuál era el significado de libertad municipal, cómo debía interpretarse, y especialmente, cómo del constructo argumental del artículo 109 constitucional reformado en 1914, se llevaría a un efectivo ejercicio dicha libertad. Valgan estos antecedentes, expuestos de manera amplia, para ahora centrar la atención en los años de 1917-1928.

El Constituyente de 1916-1917

A decir de François Xavier Guerra, todo proceso revolucionario implica primero un desquiciamiento del sistema político existente, y por ello debe entenderse un conjunto de elementos formales e informales como la legitimidad, el reconocimiento, la negociación, los compromisos; y no sólo a una estructura institucional. Todas estas condiciones, que pueden existir en ciertos momentos, no son eternas ni se mantienen fijas. Los actores pueden cambiar: aparecen unos y desparecen otros, y las funciones de gobierno en este proceso pueden modificarse también.[18]

Del 24 al 28 de enero de 1915, Félix Palavicini publicó una serie de cinco artículos en los que abordó la necesidad que imperaba en el país de convocar a un Constituyente. De manera particular en el del día 25, escribió y describió el proceso por el que las leyes eran sancionadas por el Congreso de la Unión luego "de un tortuoso e interminable sendero legislativo" que significaba el recorrido entre las Cámaras de origen y revisora y luego por las legislaturas locales. Arguyó que se encontraría "más práctico, más expedito y más lógico, el que, hechas las elecciones de Ayuntamientos en la mayoría de los Estados, se proceda a la elección de un Congreso Constituyente, en el cual el pueblo de la República

[18] Guerra, François Xavier, "La revolución mexicana en una perspectiva secular: las mutaciones del liberalismo", en Servin, Elisa y Leticia Reina (coords.), *Crisis, reforma y revolución. México: historias de fin de siglo*, Taurus, México, 2002, p. 294.

SOBERANAMENTE representado, envíe por cada estado a los ciudadanos diputados que conforme a su censo les corresponda".[19]

Este Congreso tendría por única función, la de estudiar las reformas que la revolución hubiera puesto en vigor y que tuvieran resonancia en la Constitución; entre ellas, el municipio libre, la organización del ejército y las referencias a la cuestión agraria y obrera, además de la supresión de la vicepresidencia de la república.

> La integración de un CONGRESO CONSTITUYENTE, exclusivamente dedicado a discutir las reformas constitucionales, sin otra atribución política y sin ningún carácter legislativo, aparte de aquel para el cual fue exclusivamente, convocado, asegurará la fácil aprobación de las reformas, la consiente comprensión de las mismas y allí quedarán resueltos todos los problemas actualmente planteados, sin que la Nación espere esa larga y trabajosa marcha legislativa que se requeriría, por el procedimiento normal.[20]

La crítica expuesta por Palavicini, y que se entrevé en los cinco artículos publicados, centra el argumento en la inoperancia del texto constitucional de 1857: "bello código muy distante de la realidad". Constitucionalista como a sí mismo se refería, propuso la revisión de la Constitución y la corrección de sus defectos.[21] Es decir, opinó exclusivamente por el perfeccionamiento de la Constitución del 57 y no por la construcción completamente novísima de otra. La situación política que prevalecía por aquellos días aciagos en gran parte del territorio del país, hace pensar que los impulsores de un proyecto de nación con base en una Carta Fundamental potencializaban los alcances de las reformas al verla como la plataforma del progreso nacional. Tena Ramírez sugiere que fue precisamente Palavicini quien asesoró a Carranza sobre la necesidad de convocar al Congreso Constituyente; "en términos jurídicos: constituir a la revolución".[22]

En los números 302 y 303 de *Revista de revistas*, se publicó "El próximo Congreso Constituyente".[23] Con portada de Venustiano Carranza y los comisionados para formar el proyecto de la nueva Constitución, licenciados José N. Macías y Luis Manuel Rojas, la editorial

---

[19] "La legalidad y la revolución" en Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición*…, *Op.cit.*, p. 2809.
[20] *Ídem*.
[21] *Ídem*, "La Constitución y los constitucionalistas", pp. 2811-2813.
[22] Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-2005*, Porrúa, México, 2008, p. 809.
[23] Publicado los días 13 y 20 de febrero de 1916, pp. 2823-2827.

aplaudía "sin reservas" la convocatoria de un Congreso Constituyente con fundamento en razones históricas, exigencias políticas y los dictados de la conciencia social. La argumentación expuesta allí se centró profundamente en describir las peripecias que encontró aquel Constituyente de mediados del siglo XIX y muy pocas referencias a la situación que prevalecía en 1916. La intención, parece, era ubicar en situaciones análogas la convocatoria a un Constituyente al que la historia se encargaría de juzgar a la luz de la aplicación del texto constitucional. Acertado o no, el hilo argumental del artículo marcaba la tendencia del momento: reformar la Constitución de 1857 como respuesta a las exigencias que se habían manifestado en la Revolución.

Explicar el proceso político ideológico que acompañó la realización de la Constitución de 1917, en estricto sentido, no es objeto del presente trabajo. Sin embrago, la intención de los constituyentes y la realidad que el país enfrentaba, al no ser elementos disociables, hacen necesario fijar la atención sobre algunos puntos. Los temas que surgieron como fundamentales en la construcción del texto fueron las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, el fortalecimiento e independencia del Poder Judicial y, en cuanto a la organización política federal, se planteó de manera contundente la autonomía del municipio. Este último, con discusiones sugerentes.

El 19 de septiembre de 1916 Carranza lanzó la convocatoria a elecciones de diputados constituyentes que habrían de reunirse en Congreso el 1 de diciembre de ese mismo año en la ciudad de Querétaro (imagen 1).[24] El problema de la falta de legitimidad que tendría la instalación del Congreso Constituyente fue una situación que tuvo que enfrentar el Primer Jefe, pues, si bien la Constitución del 57 podía ser adicionada o reformada con base en el artículo 127, sólo el órgano reformador —el Congreso de la Unión con la ratificación de la mayoría de los congresos estatales— podría hacerlo, y quienes estaban en contra de la revolución constitucionalista lo hicieron notar de inmediato.

Las bases legales de la convocatoria al Constituyente se fundaron principalmente en decir que el artículo 127 sólo regulaba al órgano reformador, mismo que, al haberse interrumpido el orden constitucional había dejado de existir. Es decir, como el Congreso de la Unión y la gran mayoría de los congresos locales habían dejado de ser poderes legítimamente

[24] El documento completo en Marván Laborde, Ignacio, *Op.cit.*, pp. 2831-2834.

constituidos al haber reconocido el gobierno de Huerta, el órgano reformador establecido en el artículo 127 constitucional había dejado de ser, también, el órgano legítimo para modificar la Constitución. En consecuencia, ese artículo resultaba inaplicable.[25]

Imagen 1. *Diputados constituyentes salen de sesiones en el Teatro Iturbide*

Fuente: Fototeca Nacional, núm. de inventario 5003.

Una vez verificadas las elecciones,[26] en concordancia con la convocatoria, el primer día del mes de diciembre Carranza se presentó ante el Congreso Constituyente para exponer su propuesta de reformas a la Constitución de 1857. El proyecto proponía en los artículos 44, 45 y 73 fracción VI, varias modificaciones a la condición jurídica del Distrito Federal, por las que se pretendía organizar su administración y tener el control de su régimen interior. El artículo 44 establecía una nueva demarcación territorial:

> El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los Distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y de parte de

[25] Barrón, Luis, *Carranza. El último reformista porfiriano*, Tusquets, México, 2009, pp. 203-204.
[26] Sobre los incidentes en la valoración de las credenciales de los diputados electos, véase Romero Flores, Jesús, *La Constitución de 1917 y los primeros gobiernos revolucionarios*, Libro Mex Editores, México, 1959.
Respecto a la aprobación de las credenciales, Tena Ramírez apunta que la aceptación de algunas de ellas "influyó para que acabaran de perfilarse las dos tendencias principales que iban a disputarse la hegemonía parlamentaria", la que estaba por el proyecto de Carranza y la que contaba con el apoyo de Obregón. En *Leyes fundamentales*…, *Op.cit.*, p. 811.

Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo.[27]

Carranza, dentro de los dictámenes, había justificado en razones militares, territoriales, económicas y políticas, la integración de las jurisdicciones antes mencionadas al Distrito Federal. Sin embargo, los constituyentes llegaron al acuerdo de no modificar el territorio y los límites que en ese momento tenían las entidades federativas, razón principal por la que la propuesta no prosperó y el territorio del Distrito Federal quedó conforme a lo establecido en el convenio de límites firmado con el Estado de México en 1898.[28]

El artículo 73 apelaba a una nueva forma jurídica para el Distrito Federal en referencia con las facultades del Congreso. La fracción VI determinaba la potestad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, con acuerdo a las bases siguientes:

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

2ª. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.

3ª. El Gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los Territorios, estará a cargo de un gobernador, que dependerá directamente del presidente de la República. […]. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio y los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

4ª. Los magistrados y los jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte y tendrán, los primeros, el mismo fuero que estos. […].

5ª. El Ministerio Publico en el Distrito Federal y en los Territorios, estará a cargo de un procurador general que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente.[29]

---

[27] *Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe,* en Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición*…, *Op.cit*., p. 40.
[28] *Ídem*, pp. 1339-1344.
[29] *Ídem*, pp. 1673-1674.

De dicho proyecto, el tema que mayor controversia causó fue el de la elección popular del ayuntamiento de la ciudad de México. En la versión original de la Constitución de 1857 quedó establecido que las autoridades del Distrito Federal serían electas popularmente. Esta disposición se refería al gobernador, a la integración de un cuerpo legislativo propio, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, así como a los ayuntamientos que en aquél entonces había en el territorio. Entre 1867 y 1901, el Congreso no legisló sobre la elección del gobernador, el cuerpo legislativo y los magistrados; tampoco los titulares del ejecutivo promovieron el cumplimiento de este precepto constitucional y siguieron designando al gobernador del Distrito Federal. En 1901, Díaz promovió la reforma a la fracción VI del mismo artículo 72 para suprimir esta disposición y establecer la facultad del Congreso de legislar en todo lo relativo a esa demarcación.

Como se observa en el dictamen del 8 de enero de 1917, la 2ª Comisión respaldó ampliamente el artículo tal y como se encontraba en el proyecto, se mencionó que "siendo la ciudad de México la residencia de los poderes federales, parece propio que su gobierno dependa directamente del Presidente de la República, así como la forma y modo porque debe regirse".[30] Sin embargo, ante la discusión, el diputado Heriberto Jara que en 1915 fue durante un tiempo gobernador del Distrito Federal, formuló un voto particular contra el dictamen en lo que se refería al inciso VI fracción II del artículo. Destacó que desaparecer el ayuntamiento de la ciudad, o que se formara no por elección popular sino por designación del presidente de la república, constituía en sí misma una excepción injusta. Propuso que al igual que los otros ayuntamientos del Distrito Federal, el de México fuera electo popularmente, y que se le devolvieran "la administración y manejo de los ramos que, indebidamente, han estado bajo la acción directa del gobernador del Distrito".[31]

---

[30] Se destaca que días anteriores a la presentación del dictamen, el ayuntamiento de Tacubaya envió al Constituyente una iniciativa de reforma al artículo 72 fracción VI, referente a los recursos de los ayuntamientos. La iniciativa, acordada en cabildo el 3 de enero de 1917, instaba a los asambleístas a estudiar los problemas que entrañaba el municipio libre a fin de resolverlos y con ello lograr la eficacia necesaria para el desarrollo de la institución. En este sentido, proponían una redacción de la fracción en los siguientes términos:
1. La Administración Municipal, corresponde exclusivamente a los Ayuntamientos que funcionarán como Cuerpos Deliberantes Independientes, con Oficinas ejecutivas, responsables y sujetas en sus actos económicos a la Glosa de la Contaduría Mayor de Hacienda.
2. Los Ayuntamientos tendrán funciones políticas, conforme a sus Ordenanzas especiales, y estarán investidos de personalidad jurídica, para la defensa de sus propios intereses.
AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Diversos, caja 81, exp. 1, año 1917.
[31] Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición*…, *Op.cit*., pp. 1679-1684.

El diputado Machorro y Narváez al justificar los términos en los que se encontraba la fracción VI del artículo en cuestión, y como representante de la Comisión, arguyó que la nueva organización de los ayuntamientos por el establecimiento del municipio libre, hacía verdaderamente incompatible la existencia de los ayuntamientos con la de los poderes de la Federación en una misma población; que el municipio tenía muchos intereses pequeños que manejar y que con ellos podrían ponerse trabas y atacar al ejecutivo en sus decisiones.[32]

De nueva cuenta el diputado Jara al tomar la palabra, adujo que no sabía en dónde residía tal incompatibilidad entre los poderes federales y el municipio, señaló que los poderes municipales, en relación con los poderes del Estado, están en igual proporción que los poderes municipales en relación con los federales de la ciudad de México; y por tanto no se debía tener miedo al conflicto; que en caso de existir tal, se debería a alguna "intransigencia de parte de los señores munícipes y cuando hubiera una tendencia marcada por parte del Ejecutivo para invadir las funciones del poder Municipal". Este último elemento patentizado durante el gobierno de Díaz, que al retirar ramos y funciones al ayuntamiento con la ley de 1903 centralizó e "hizo negocio con la ciudad".[33]

En este tenor, el diputado no consideraba —por razones de justicia— razonable la propuesta de segregar a la ciudad de México observando para ella un sistema distinto que para el resto de los ayuntamientos del país. Sin embargo, el diputado Félix Palavicini, representante por el Distrito Federal, opinaba distinto:

> La ciudad de México no es una ciudad autónoma ni nada; vive de los recursos de la Federación, es decir, de los recursos de los Estados; la ciudad de México ha vivido siempre de las contribuciones afluentes de todas las entidades federativas para su embellecimiento; esto es legítimo, a esto tenía derecho la ciudad de México: pero a esto no tienen derecho los munícipes de la ciudad de México.[34]

El razonamiento se basó en decir que los fondos que sostenían a la ciudad en sus gastos comunes como alumbrado y drenaje, desde hacía muchos años provenían de los estados; por tanto ellos debían ser, a través del Congreso, quienes vigilaran su efectiva

[32] *Ídem*, pp. 1692-1695.
[33] *Ídem*, p. 1695.
[34] *Ídem*, p. 1697.

inversión. De tal forma, "la ciudad de México no puede subsistir municipalmente, porque no tiene recursos para ello". Señala Hernández que estas discusiones hacen evidente un sentimiento de reclamo que desde tiempos novohispanos existía entre las provincias y la ciudad de México, no precisamente como sede de los poderes sino como centro del poder.[35] Esta tensión, me parece, se acentuaría de nueva cuenta años después, primero en 1921 y después en 1928 cuando se aprobó la reforma política que desapareció a los municipios en el Distrito Federal.

Ante los debates generados en los que se señalaba que en realidad la causa para no establecer en la ciudad de México el municipio libre era una cuestión eminentemente política, el diputado Martínez destacó que la labor del Constituyente era evitar la centralización y procurar —para el ayuntamiento de México— su saneamiento de máculas morales, sociales y políticas; y que bastaría con una reglamentación para que se diera ingresos suficientes y se procurara de los elementos necesarios para su sostenimiento, salvando de esta forma un régimen especial como el que se proponía en el proyecto. Finamente, las discusiones en torno a la administración del Distrito Federal terminaron con la votación del inciso segundo de la fracción VI del artículo 73, en dos partes: la primera, unánime para fijar que los ayuntamientos de cada municipalidad, incluido el de la ciudad, fueran de elección popular; y la segunda, que desechaba con 90 votos contra 44 el que la municipalidad de México quedara a cargo de comisionados determinados por ley.

Ahora bien, antes de entrar a las discusiones del artículo 115, y a fin de observar en términos conceptuales que significación acompañaría al municipio en el texto constitucional, nos detendremos en el debate que se dio para la aprobación del artículo 41. Cundo se presentó el dictamen para este artículo, se dio una interesante discusión en torno al concepto de soberanía y cómo debía expresarse éste en la Constitución. El dictamen que proponía el diputado Pastrana Jaimes, quien retomaba la iniciativa de la Comisión Nacional Agraria, redactó el artículo bajo los términos que la soberanía fuera ejercida por el pueblo por medio de los poderes de la Unión, por los poderes de los estados y también por los municipios libres.

El diputado Hilario Medina expresó que si bien en líneas generales la propuesta parecía razonable en virtud del ejercicio que hace el pueblo de su soberanía por los poderes públicos y

[35] Hernández Franyuti, Regina, *Op.cit.*, p. 169.

por los poderes de los estados, "nada más lógico que la ejerza por los municipios, puesto que hemos dicho que los municipios serán de hoy en adelante la base política y administrativa de la organización de la República Mexicana". Sin embargo, advertía una cuestión de fondo: un poder que es soberano tiene la facultad de gobernar por su propia iniciativa. Y en este sentido:

> No son soberanos los municipios y no son soberanos porque no tienen el poder de determinarse por sí mismos. La Constitución Política de un Estado le dará al municipio su vida, su carácter, sus lineamientos, le dirá cuáles son sus límites, cuál es su organización, porque el municipio […] no puede determinarse por sí mismo, porque no se podrá dar leyes por sí mismo, esa es la facultad característica del poder soberano; podrá hacer reglamentos de Policía, pero eso […] no es facultad de soberanía.[36]

Para el diputado Medina quedaba claro que el municipio debía únicamente tener su hacienda, su ayuntamiento, facultad para cambiar sus consejeros, su presidente municipal, y hacer sus gastos, sin la potestad de darse leyes ni determinarse por sí mismo. Para esto último, los municipios debían estar siempre atentos a los lineamientos generales del estado y de la república, razón principal por la que no debía considerársele una entidad soberana. Al negar al municipio ser partícipe de la soberanía, el diputado reconocía al mismo la libertad administrativa pero no como una entidad política. Con estas palabras, concluyentes en la discusión, se votó con una amplísima mayoría de 160 votos contra 1 —el del diputado Pastrana— porque el artículo consagrara las bases de la soberanía ejercida por el pueblo por medio de los Poderes de la Unión y por los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores.

Por lo que se refiere a la discusión del Título Quinto "De los Estados de la Federación", la 2ª Comisión asentó en el dictamen respectivo al artículo 115 que la diferencia más importante y gran novedad respecto a la Constitución de 1857, era la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política del país. A partir del proyecto presentado por Carranza y de las diversas iniciativas que se habían hecho llegar a la Comisión, se consideró fundamental que la labor del Constituyente debía ser asentar los principios sobre los que debería descansar la organización municipal. Por ello, la Comisión proponía intercalar tres reglas: la independencia de los ayuntamientos; la formación de su hacienda —que también debía ser independiente—; y el otorgamiento de personalidad jurídica para contratar, adquirir, defenderse, etc. Con base en la determinación de esos tres supuestos, y

[36] En Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición*…, *Op.cit.*, pp. 1319-1320.

especialmente el aseguramiento de su hacienda "condición sine qua non", se estimaba la protección y eficacia de la vida municipal.[37]

Es importante resaltar que la Comisión, adicionalmente, proponía otorgar competencia a la Suprema Corte de Justicia para que en cuestiones exclusivamente hacendarias resolviera los conflictos que surgieran entre el municipio y los poderes del Estado; estimando que los demás conflictos podrían ser resueltos por los tribunales locales según lo dispusiera en la materia cada Constitución, sin perjuicio del amparo de garantías "que será siempre la mejor defensa de esta institución".[38] ¿A qué se referían los redactores del dictamen con el amparo de garantías como mejor defensa de la institución? Volveremos sobre este punto más adelante cuando abordemos la sesión correspondiente a su discusión con el objeto de tener un orden temporal de las discusiones del Congreso. Quede ahora como un llamado a la atención que el criterio predominante de la Suprema Corte de Justicia, a partir de 1880, fue negar personalidad jurídica a los municipios en los juicios de amparo, y que al menos durante las dos primeras décadas del siglo XX asumió una posición de no intervención en asuntos que tuvieran que ver con política, frecuentemente relacionados con los procesos electorales.

Así pues, la redacción del artículo 115 que la Comisión propuso a dictamen y que a diferencia de la propuesta del Primer Jefe variaba fundamentalmente en el primer párrafo de la fracción segunda, se leyó como sigue:

> Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:
>
> I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
>
> II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los

[37] *Ídem*, pp. 2263-2264.
Carranza, en su discurso del 16 de diciembre de 1916 ante el Congreso Constituyente, dijo que los municipios tendrían independencia económica basada en fondos y recursos propios para atender sus necesidades, con el fin de librarlos de la voracidad demostrada de los gobernadores.
[38] *Ídem*, p. 2264.

conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

Los municipios estarán investigados [sic] de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual y transitoriamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento.[39]

Como ha indicado Carpizo, el proyecto de Carranza era omiso respecto a la autonomía financiera del municipio, ausencia que probablemente instó a que la controversia fundamental en el Constituyente se diera en torno a si se establecían en la Constitución las bases de la hacienda municipal o si eso representaba una invasión a la soberanía de los estados.[40] Las propuestas de que el municipio cobrara todos los impuestos, de que hubiera inspectores estatales en cada municipio para recibir lo que correspondería al gobierno del estado, y que los conflictos fiscales entre el municipio y el gobernador o la legislatura local se resolvieran en la Suprema Corte, fueron motivo de un amplio rechazo no sin álgidas discusiones en el pleno.

El 24 de enero dio inicio la discusión del dictamen, siendo la fracción segunda la que mayormente ocupó los debates. Los diputados Rodríguez González, Martínez Escobar y Cepeda Medrano fueron los primeros en sostener posiciones en contra del proyecto. El primero señaló que eran necesarias algunas restricciones a la libertad municipal, en referencia casi exclusiva a la cuestión educativa mencionó las adversidades a las que se enfrentaban los maestros en gran parte del país al quedar sujetos sus sueldos al libre arbitrio de los

[39] El *Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe* puede leerse en la página 66; mientras que la propuesta a dictamen aparece en las páginas 2279 y 2280; en Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición*…, *Op.cit.*

[40] Carpizo, Jorge, "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 8, año 1983, México, pp. 137-145.

ayuntamientos. Martínez Escobar, por su parte, sostuvo que la propuesta de fracción II aun cuando parecía muy liberal, en el fondo era "enteramente conservadora", a razón que recaudar los impuestos, no sólo municipales sino del estado, facultaba al estado para nombrar inspectores. Es decir, que los estados al nombrar inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no llevarían a efecto sino la intervención directa e inmediata del estado sobre el municipio.[41] Respecto a la intervención de la Corte, sugirió que ello atentaba contra la soberanía de los estados en favor de una centralización.[42]

Cepeda Medrano se manifestó abiertamente porque los ayuntamientos se mantuvieran subordinados a la administración estatal, sostuvo que los ayuntamientos estaban integrados por ignorantes y que las tesorerías municipales eran un "desbarajuste y un desorden" precisamente por la falta de pericia de presidentes municipales y tesoreros. En referencia al papel de la Suprema Corte, afirmó tajante que era "contrariar todo sentido común, […] no podemos admitir que dentro del Estado un presidente municipal, porque se le antoje quejarse ante la Suprema Corte, tan sólo porque no se le apruebe su presupuesto, venga a imponerse al ciudadano gobernador o a la Legislatura del Estado".[43]

Los diputados que defendieron el dictamen fueron especialmente Heriberto Jara e Hilario Medina, miembros de la 2ª Comisión. El primero de ellos sostuvo que la propuesta de la Comisión era la manera de acabar con la subordinación a la que estaba sometido el municipio en lo referente a tributación y presupuesto; consideró que el municipio sabía mejor que la legislatura del estado cómo integrar su presupuesto y cómo gastarlo. Enfáticamente dijo, instando a la votación del dictamen tal como se encontraba en redacción:

> …seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado.[44]

---

[41] Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición*…, *Op.cit*., p. 2291.
[42] En términos similares se lee la intervención del diputado Reynoso. *Ídem*, pp. 2299-2300.
[43] *Ídem*, p. 2308.
[44] *Ídem*, pp. 2287-2288.

El último en hacer uso de la palabra en la sesión primera del día fue el diputado Medina, quien señaló que la única base de la libertad municipal estaba en el manejo libre de los fondos con que debe contar. En este sentido, el libre manejo de la hacienda garantizaría a los ayuntamientos su subsistencia sin "un tutor, sea el Estado o la Federación"; y que, efectivamente, era necesaria una nueva clasificación de impuestos, así como una nueva forma de recaudarlos a partir de la adopción del "principio progresista del municipio libre". De manera particular por lo que se refería al nombramiento de interventores para recoger las rentas de los estados y la federación, adujo que esa era una cuestión indispensable porque había que tener en cuenta "la inexperiencia del municipio en los primeros años"; además del natural interés de cada parte involucrada por vigilar la correcta recaudación y distribución de los ingresos.[45]

Finalmente, el diputado justificó la intervención de la Suprema Corte bajo el principio de respeto a la autonomía local; que al ser la cuestión económica lo esencial de la vida municipal, se había creído conveniente una "intervención protectora" de la Corte, porque los municipios al adquirir su libertad necesitarían de un sistema de vigilancia legal para que no tropezaran desde un principio con dificultades y pudieran tener autonomía propia.

La segunda parte de la sesión (nocturna del 24 de enero) inició con la intervención del diputado Lizardi, quien fundamentalmente señaló que "si los ayuntamientos no tienen libertad económica; si los ayuntamientos no pueden administrar libremente sus intereses, jamás serán libres"; que en este sentido, era necesario buscar una posición mediadora, ya que si bien todos estaban de acuerdo en que el municipio administrara libremente su hacienda, el problema era definir cuál era esa hacienda y quién la debía fijar.[46]

Al tomar la palabra el diputado Baca Calderón, manifestó su participación en contra del dictamen de la Comisión, dijo que ésta proponía un "desastre en el régimen hacendario". Admitió que los impuestos eran excesivos y que sí había necesidad de revisar el sistema fiscal, pero que era imposible modificarlo radicalmente en ese momento "en un solo día, de un día para otro". Sostuvo que si a los municipios se les otorgaba la capacidad de recurrir a la Corte en el campo económico, ello significaría que convirtieran "todo el vasto territorio nacional en

[45] *Ídem*, pp. 2311-2312.
[46] *Ídem*, pp. 2317-2318.

una República central tiránica y despótica en el campo hacendario".[47] Finalmente, agregó que la legislatura del estado debía ser el único cuerpo competente para dar leyes que señalaran al municipio sus ramos de riqueza a gravar; y que ello no debía enumerarse en la Constitución porque en cada región del país las fuentes de riqueza eran diversas.

Le siguió en la palabra Hilario Medina, quien defendió el dictamen en el que había participado para su redacción arguyendo que el sistema propuesto encontraba fundamento "en bases científicas y experimentales". Señaló que si bien las intervenciones que le precedían indicaban "graves peligros de absolutismo municipal", propuso que tales peligros debían aceptarse y que la experiencia —en su caso— sostendría lo que debería ser el régimen municipal. El diputado Avilés, sostuvo que lo que se proponía ya funcionaba en algunos municipios de los Estados Unidos e incluso en México como era el caso del estado de Michoacán; y que de cualquier manera, la naturaleza conservadora de los empleados de hacienda era la que impedía que se aceptaran estas innovaciones. Opinó porque se estatuyera constitucionalmente la facultad de las legislaturas locales para darse una ley general que señalara las bases para los impuestos municipales.

Una vez discutido el dictamen, se llamó a votación a reserva de la parte relativa a la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, después de un importante paréntesis en el que se abordó por un lado el número de representantes que debería tener como mínimo cada una de las legislaturas locales, y por otro, la calidad de ciudadano de un estado que debería tener cualquier aspirante a gobernador; se levantó la sesión por el desorden reinante. En la sesión vespertina del día siguiente, 25 de enero, se votó y aprobó el artículo 115 a excepción de la fracción segunda. Resultado de la votación: 148 a favor y 26 en contra. La votación de la fracción II tuvo lugar en la sesión nocturna que inició a las 19:30 horas, y cuyo dictamen fue ampliamente rechazado por una mayoría de 110 votos contra 31.

El 29 de enero se reanudó el debate con el voto particular de los diputados Paulino Machorro y Arturo Méndez. Su propuesta señaló que no establecer constitucionalmente recursos propios para los municipios sería "dejarlos a merced de los poderes locales absorbentes" y que al dejar en dependencia al municipio frente al estado "éste tendrá la primacía y aquél le estará siempre sometido"…

[47] *Ídem*, pp. 2323-2326.

> Establecido que el municipio debe tener independencia económica, es preciso darle algunos recursos legales lo más eficaces posibles, para que, cuando esa libertad se vea atacada, tenga alguna defensa.[48]

Plantearon que era difícil y peligroso hacer una enumeración en la Constitución de los ramos municipales, por lo que había que establecerlos de manera genérica. En este sentido, llevaron a votación una iniciativa para que la hacienda municipal se formara a partir de los ingresos provenientes de los servicios públicos; de una suma no inferior al 10% proveniente de los impuestos que el estado recaudara para sí; y de ingresos que el estado asignara al municipio con motivo de aquellos servicios que por la nueva organización política, pasaran a ser resorte del ayuntamiento. Finalmente, para resolver las controversias que se derivaran de estos derechos, sugirieron que si el conflicto era con el ejecutivo del estado, conociera de él la legislatura local; mientras que, si el conflicto era con la legislatura, la controversia fuera resuelta por el Tribunal Superior del estado.

Heriberto Jara e Hilario Medina, de igual manera, presentaron un voto particular sobre la fracción II del artículo 115. Señalaron que al haber sido rechazado el primer dictamen de la Comisión, el que sustentaban ahora recogía los señalamientos sugeridos en las sesiones pasadas. De tal forma, y en consideración del principio que dictaba que "la libertad municipal, fundada en la libre disposición de la hacienda del municipio" era el único para darle vida a dicha institución; que quitando la facultad a la Corte para intervenir en las cuestiones municipales y también la facultad de recaudar todas las contribuciones; propusieron que la redacción quedara como sigue:

> II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva.[49]

---

[48] *Ídem*, pp. 2362-2363.
[49] *Ídem*, p. 2365.

Abierta la discusión para la aprobación del dictamen presentado, y tras algunas intervenciones generales, los diputados Palavicini y Calderón insistieron en que se aprobara el proyecto del Primer Jefe. El argumento de Calderón fue que con la propuesta de Carranza no habría dificultades entre el ayuntamiento, la legislatura y el gobierno del estado. Jara insistió en que el objetivo del dictamen y de los votos presentados, era asegurar la libertad municipal con base en la libertad económica efectiva. Por ello, enfatizaba Jara en su intervención:

> Queremos que haya una base para que el Estado no tenga sujeto al municipio, porque en esas condiciones, […], cuando un Estado no quiera darle libertad a sus municipios, basta con que la Legislatura les ponga taxativas, basta con que el Ejecutivo inicie determinadas medidas, y que sean aprobadas por el Congreso Local, para quitar su libertad a sus municipios.[50]

Sin embargo, aun después de estos pronunciamientos, Jara a nombre de los miembros de la comisión optó por pedir permiso para retirar su voto particular para que la propuesta del diputado Ugarte entrara a votación. La redacción sometida al voto de la asamblea, muestra la división y acaso inconformidad de algunos diputados que durante los debates se habían pronunciado a favor y en contra de los dictámenes; y que en último momento dieron entrada a una proposición hecha en la última sesión del Congreso. El resultado de la votación evidencia un Constituyente sumamente polarizado, que con 88 votos contra 62 aprobó la fracción II del artículo en cuestión en los términos siguientes:

> Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.[51]

El 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución con la protesta de los diputados y del Primer Jefe. Se promulgó el 5 de febrero y entró en vigor el 1 de mayo de ese mismo año.

[50] *Ídem*, p. 2372.
[51] *Ídem*, p. 2376.

Ley de organización del 13 de abril de 1917

Una vez sancionada la Constitución, el 13 de abril se promulgó la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. Compuesta por 102 artículos, en el 1 y 7 se estableció que la administración del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador (nombrado por el presidente de la república), de un secretario de gobierno, un tesorero general, un inspector general de policía, un director general de instrucción pública, y un director general de instrucción militar. Sería facultad del gobernador nombrar y remover —con aprobación del presidente de la república— a quienes se encargaran del despacho de esos puestos. De esta forma, como ha señalado Hernández, el gobernador, como supervisor y realizador de la política federal "se convirtió en el instrumento de la centralización".[52]

Al ser un cargo sujeto a los designios del presidente de la república, sin duda la política seguida por el gobernador debía manifestar una tendencia. En el presente y los capítulos siguientes, se podrá observar el papel del gobernador dentro de la estructura piramidal de los órdenes de gobierno, y veremos cómo intervino en la administración cotidiana de los ayuntamientos. Las obligaciones arrogadas al gobernador, sugieren un espacio llano bajo el que algunas veces justificó su intervención y en el que en algunas otras la flagrancia acompañó su gestión. Destacan entre sus obligaciones: cumplir las órdenes y resoluciones del presidente de la república; cuidar de la seguridad de los caminos, calzadas y canales, así como de los campos; tener bajo su vigilancia las penitenciarías y cárceles; cuidar de los servicios públicos en hospitales, consultorios, casas de huérfanos y demás establecimientos de asistencia; vigilar la contabilidad de la tesorería; ejecutar trabajos públicos; y formar los censos y estadísticas.

Por lo que se refería a la administración municipal, el artículo 45 retomó el principio del municipio libre al expresar que era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal; que su gobierno estaría a cargo de un ayuntamiento integrado por miembros designados por elección popular directa; con el reconocimiento del despacho de los asuntos de su competencia y la libre administración de su hacienda. Entre sus facultades se les reconoció la de formar sus presupuestos anuales de

[52] Hernández Franyuti, Regina, *Op.cit.*, p. 171.

ingresos y egresos,[53] bajo la condición de remitirlos al presidente de la república, quien podría hacerles modificaciones; y la de expedir un reglamento interior, sujeto a aprobación del gobernador.

El primer artículo transitorio de la ley señaló como inicio de su vigencia el 1 de mayo de 1917, misma fecha en la que también iniciaría la de la Constitución. Los concejales que estuvieron a cargo de las municipalidades del Distrito Federal en este primer momento, lo hicieron bajo el carácter de provisionales al ser nombrados por el gobernador en tanto se expedía la ley electoral y se llevaban a efecto las elecciones municipales, previstas según la ley, para el primer domingo de diciembre.

Sin embargo, la reinstalación de la autonomía municipal no fue una garantía suficiente para afirmar su permanencia y efectividad. Los enfrentamientos que se originaron entre el gobierno federal, el gobernador del Distrito y los ayuntamientos fueron constantes; de igual manera las luchas de las facciones políticas por controlar a los cuerpos edilicios. Todos ellos factores que provocaron una inestabilidad política dentro del Distrito Federal con las consecuentes dificultades por la consolidación de su autonomía y la funcionalidad de sus órganos de gobierno.

La defensa por la libertad municipal: Congresos y Ligas de Ayuntamientos

Los años que siguieron a la promulgación de la Constitución y la Ley de Organización, fueron especialmente efervescentes en los municipios del Distrito Federal quienes tuvieron una vida política sumamente activa. Protagonistas y principales impulsores de debates que propugnaron por la defensa de la libertad municipal, públicamente manifestaron principios políticos que tendrían eco no sólo en el Distrito, sino también fuera de él.

[53] En julio de 1917 encontramos uno de los primeros informes en este sentido. Manuel García Vigil, diputado por el 10º distrito electoral que comprendía las municipalidades de Tacubaya, Mixcoac y Cuajimalpa, solicitó a la de Tacubaya le informara, entre algunas otras cuestiones, sobre los presupuestos de ingresos y egresos con la intención de presentar la iniciativa ante el Congreso de la Unión. El informe del diputado muestra que el presupuesto de egresos autorizado para la municipalidad era de $663,552.62 pesos; y que él proponía se le aprobaran $51,424.75 más, para hacer un total de $714,977.37, necesarios para el funcionamiento óptimo del municipio. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Diversos, caja 81, exp. 60, año 1917.

Es así que vemos surgir en esta época una serie de expresiones que tuvieron como tendencia la agrupación y la publicidad de sus actos. Una de las primeras manifestaciones de las que se tiene registro, fue la realización de un Congreso Nacional de Municipios cuya instancia organizadora era el ayuntamiento de Tacubaya a través de su presidente, Fernando M. Estrada. Las breves comunicaciones que constan en archivo, muestran que en julio de 1918 se invitó a los ayuntamientos del Distrito Federal y se comunicó al gobernador sobre dicho proyecto. Las invitaciones, aceptadas por todos los ayuntamientos, instaban a reunirse el 15 de julio en el salón de cabildo de Tacubaya a fin de integrar el Comité Organizador del Congreso Nacional.[54]

Sin mayores referencias sobre la celebración del mismo,[55] no es posible acertar cuál fue el motivo de su formación y los fines que perseguía. Sin embargo, la cuestión electoral y el primer proceso de elecciones una vez iniciado el periodo constitucional, fueron sumamente álgidos y conflictivos de manera general para todos los municipios del Distrito Federal. Por lo que hace de manera particular al de Tacubaya, la documentación refiere a una unión entre algunos regidores para desconocer a Estrada como presidente del ayuntamiento, asunto que llegó a tribunales para su resolución. De ello ahondaremos en el capítulo siguiente; pero una hipótesis sobre la formación de un Congreso Nacional, a propuesta del ayuntamiento de Tacubaya, sugiere precisamente considerarlo como un medio por el cual se buscó legitimidad frente a otros cuerpos edilicios e instancias de gobierno, además del apoyo que podría representar frente a eventualidades diversas.

En octubre de 1918, tres meses después de la reunión para definir un Congreso de Municipios, Carranza solicitó al Congreso de la Unión la desaparición de la municipalidad de México. De nueva cuenta, tal como se había presentado la discusión en el Constituyente, se señalaron como causas principales las deficiencias en su presupuesto, la insolvencia para sufragar sus gastos y su dependencia de la federación. La propuesta fue aprobada por la Cámara de Senadores pero al pasar a la de Diputados la iniciativa fue rechazada. En la

[54] El oficio número 1638 comunicó la designación de los regidores Luis Vázquez, Jorge Gutiérrez y Ángel Vargas como representantes en el Congreso Nacional. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 11, exp. 33, año 1918.

[55] Una de las escasas referencias relativas al Congreso, la encontramos en las actas de cabildo de la ciudad de México. Tras una discusión en el cabildo sobre supuestas sumas de dinero que el ayuntamiento había recibido del gobierno federal, los concejales precisaron la urgente necesidad de desmentir e informar a la opinión pública sobre lo que había recibido el municipio y lo que había gastado. Para ello, pidieron se formara una comisión redactora que se encargara de formar y enviar un memorial "a todos los municipios de la República, así como al Congreso Nacional de Ayuntamientos que está por reunirse. […] Y que tal vez podrá ayudar a la defensa del Ayuntamiento, pidiendo se designen delegados para tal Congreso". AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 331 A, año 1918, sesiones secretas. Acta 15, 4 de octubre.

discusión, el diputado Eliseo Céspedes —quien fuera Constituyente por el estado de Veracruz poco más de un año atrás— arguyó que las dificultades presupuestarias eran una constante de todos los municipios del país y que para resolver la problemática era necesaria una reforma fiscal. Señaló como una de sus preocupaciones que tal argumento sirviera de base para hacer desparecer todos los municipios libres.[56]

A propósito de tal iniciativa, el Comité Pro-Municipio Libre —constituido por representantes de agrupaciones políticas y centros obreros de la ciudad— remitió a las distintas municipalidades del Distrito Federal un memorial relativo a la conservación del municipio libre en ese territorio. Con ello se proponían conocer la opinión respecto del proyecto de reforma constitucional con base en tres preguntas:

> I. ¿Cuál es su opinión respecto a la iniciativa presentada por el Ejecutivo al Congreso, tendiente a suprimir el municipio libre de la Ciudad de México?
> II. ¿Cuál es su opinión de esa Honorable Corporación respecto de lo que ocurriría con los Ayuntamientos del Distrito Federal y con los de las capitales de los estados, dado, primero que en general la situación de esos ayuntamientos es igual o peor que la del municipio de México, y, segundo que le son aplicables las razones que el Ejecutivo Federal cree tener para pedir la supresión del municipio libre en la capital de la República?
> III. ¿Juzga esa Ilustrada Asamblea que de aprobarse esa iniciativa convertiría en precaria la existencia de la autonomía municipal en toda la Nación y se daría lugar a la resurrección de las nefastas y odiosas jefaturas políticas?[57]

De manera particular el ayuntamiento de Tacubaya consideró oportuno decir en contestación que, "siendo esto un Cuerpo Colegiado que forma parte del engranaje gubernamental no cree pertinente emitir su opinión a las preguntas formuladas en su mencionado escrito".[58] Por su parte, el ayuntamiento de la ciudad de México a propuesta del regidor Saldaña, propuso se redactara un memorial en el que se protestara de la manera más categórica contra las pruebas para suprimir el ayuntamiento como institución; además, pidió que la protesta se hiciera extensiva "invitando a los alumnos de la Escuela de Jurisprudencia para organizar la defensa, como si se tratara de una campaña electoral"; y finalmente, se

[56] Hernández Franyuti, Regina, *Op.cit.*, pp. 173-174.
[57] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 12, exp. 46, año 1919.
[58] *Ídem*. Desafortunadamente en la revisión de archivo fue la única respuesta que se encontró a tal cuestionario. Sin embargo, por la lectura a las actas de cabildo de la ciudad de México, Coyoacán y Mixcoac, puede observarse que la preocupación ante tal situación fue motivo de debates que quedaron asentados en diversas sesiones.

organizara una manifestación con elementos obreros que él se comprometía a animar, los cuales irían encabezados por sus líderes y que en número de diez a quince mil salieran por las calles con el objeto de pedir al presidente Carranza "que no destruya el Municipio, que es su gran obra, obra de la Revolución".[59]

Regina Hernández, señala que las crecientes inconformidades de los diferentes grupos contra la política de Carranza, entre otros sobre el particular municipal, fueron en constante aumento y se acentuaron aún más cuando se presentó el cambio en el poder presidencial. En este contexto, no sólo el Distrito Federal sino también el país entero vio de nuevo dividirse el escenario político entre carrancistas y obregonistas. El 23 de marzo de 1920 Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta lanzaron el Plan de Agua Prieta, con él se desconocía la presidencia de Carranza, asimismo se desconocía al ayuntamiento de la ciudad de México y a los ciudadanos declarados electos con motivo de los últimos comicios celebrados en la capital; finalmente, proponían elecciones para designar un nuevo gobierno en distintos órdenes y niveles.[60] Tras el asesinato de Venustiano Carranza y la toma de posesión de Obregón como presidente de la república, el 1 de diciembre de 1920, los gobiernos de la posrevolución iniciaron el camino hacia su consolidación.[61]

Con este escenario como marco, vemos surgir en la segunda década del siglo XX proyectos de unión para defender de los embates políticos a la libertad municipal. Los intentos por desaparecer a uno o a todos los municipios del Distrito Federal siguieron presentándose durante el periodo pero no sin puntos de resonancia. La libertad concedida a los municipios para el manejo de su hacienda, para administrar sus asuntos, y para su integración con base en el voto popular y directo, parece que en lo cotidiano la práctica no siguió a la ley. Señalamientos todos recurrentes por los cuerpos edilicios, fueron retomados por las corporaciones de uniones de ayuntamientos para establecer diálogo y llevar a diversas instancias las demandas por la autonomía municipal.

---

[59] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 331 A, año 1918, sesiones secretas. Acta 15, 4 de octubre.

[60] Véase documento 956, *Entrevista del corresponsal del periódico "El Universal", con el Gral. Plutarco Elías Calles, para presenciar la discusión y aprobación del Plan de Agua Prieta, desconociendo a don Venustiano Carranza como Presidente de la República*, en Fabela, Isidro, *Documentos históricos* …, *Op.*cit., Tomo XVIII.

[61] Hernández Franyuti, Regina, *Op.cit.*, p. 175.

La idea de convocar a un Congreso General de Ayuntamientos la presentó el presidente del ayuntamiento de la ciudad de México, Rafael Zubáran Capmany, en la sesión de cabildo del 26 de agosto de 1920, en el marco de un ambiente político sumamente dinámico. En la propuesta se anunciaba el 20 de noviembre como su fecha de reunión. Sin embargo, en la discusión sobre la misma, se dijo que al celebrarse las elecciones de ayuntamientos en toda la república el 1 de diciembre, una fecha tan próxima a las elecciones sería poner una dificultad a su organización. En razón de ello, se propuso fijar el primer día de noviembre "pues habrá un tiempo demasiado amplio para hacer las citas, la convocatoria y tienen ellos [los concejales] tiempo —apenas serán diez días de sesiones— para volver a sus hogares a ejercitar sus funciones".[62]

El regidor Jorge Prieto Laurens manifestó la necesidad de nombrar a una comisión que se encargara de estudiar lo relativo a la organización interior y a tramitar con el gobierno federal y los gobiernos locales de los estados todo lo conducente para la celebración del Congreso. Además, propuso se solicitara al gobierno federal una concesión especial del ramo de Correos y Telégrafos para evitar la dificultad, tal como el año antepasado le había sucedido al ayuntamiento de Tacubaya, que al iniciar el Congreso de Municipios tuvo una cantidad importante de correspondencia a la que no podía dar cauce. "Por consecuencia, es conveniente que tenga esa franquicia la Comisión o el Comité organizador para facilitar la celebración del Congreso y que esta franquicia sea tanto para los organizadores como para los que se dirijan a nosotros con este motivo".[63]

Es de resaltar que los ayuntamientos haciendo uso de facultades fictas, es decir, no prohibidas en el marco legal de su organización, iniciaron de esta manera la formación de corporaciones políticas. En esta formación resulta especialmente interesante el reconocimiento del gobierno federal y de los gobiernos locales, a través del presidente de la república y de los gobernadores, quienes facilitaron diversos medios para la consecución de los proyectos. Por supuesto, además de la activa participación de los cuerpos edilicios.[64]

---

[62] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 383 A, año 1920-1921, actas mecanografiadas de sesiones extraordinarias. Sesión del 26 de agosto de 1920.
[63] *Ídem*.
[64] Algunas de las referencias encontradas apuntan en este sentido:
"Ayuntamiento de Soyaltepec. Dto Tuxpam Oax. Comunica que está dispuesto a pagar la cuota de $2.00 mensuales que le corresponden y contribuir para los gastos del periódico que se edite". 28 de enero de 1921.
"Presidencia Municipal de Nopaltepec Otumba. Ofrece la suma de $15.00 como óbolo para ayuda de los gastos del Congreso de Ayuntamientos". 17 de marzo de 1921. AHDF, *Ayuntamiento*, Oficialía de Partes en general, vol.

El 1 de noviembre de 1920 se inauguró el Primer Congreso Nacional de Ayuntamientos bajo tres principios que se pensaron asegurarían la existencia del municipio libre: la autonomía administrativa y jurisdiccional; la independencia económica; y el establecimiento de un vínculo de solidaridad entre los ayuntamientos para defender la institución municipal en toda la república. Zubáran Capmany, presidente del ayuntamiento de la ciudad de México, en su discurso inaugural precisó el interés que tenía el Congreso por fijar las bases de la legislación municipal, pues "el Constituyente de 1917 había creado un municipio libre sólo de nombre".[65]

La convocatoria para este primer congreso propuso discutir proyectos referentes a una Ley Reglamentaria del artículo 115 constitucional. Se presentaron a concurso diez proyectos los cuales fueron evaluados por un jurado —integrado por especialistas en derecho administrativo— que resolvió declarar sin lugar al primer premio y otorgar su reconocimiento a cuatro de las propuestas. Se dictaminó que fueran incluidos en la memoria del Congreso que sería impresa en los Talleres Gráficos de la Nación, según había comunicado la Secretaría de Gobernación.

Además de las propuestas enviadas a concurso, los delegados del Congreso presentaron proyectos que definían la manera en la que los ayuntamientos debían manejar su hacienda. Sin embargo, parece que los proyectos no prosperaron en su discusión por lo que se prefirió centrar la atención en la propuesta que remitió el diputado Luis Espinoza, relativa a una reforma al artículo 115 constitucional en su fracción segunda. La propuesta contenía la supresión de la facultad que se arrogaba a las legislaturas de los estados para fijar los arbitrios de los ayuntamientos, para que en su lugar se permitiera a los cuerpos edilicios, como facultad exclusiva, formular sus presupuestos y disponer libremente de sus fondos.[66]

3305, exp. 1 y 3, año 1921.
"Cía. de Tranvías de México S.A. Envía copia del Oficio sin número, que con fecha 25 de junio le giró la Comisión Permanente de la Unión de Ayuntamientos, pidiendo pases para los tranvías". 11 de julio de 1921. AHDF, *Ayuntamiento*, Oficialía de Partes en general, vol. 3307, exp. 7, año 1921.
"Petición del Congreso de Ayuntamientos para que se le conceda el subsidio de mil pesos que tenían percibiendo". Se acordó concederlo, sólo para el mes de enero. 10 de febrero 1922. Acta s/n, foja 58. AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 332 A, año 1919-1923, sesiones secretas.
Por lo que se refiere a la federación, encontramos la autorización de un pago por dos mil pesos con el que contribuyó el gobierno para el establecimiento de las oficinas del Congreso Nacional de Ayuntamientos, a petición de su Comisión Permanente. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 601-C-3.
[65] En Acedo Angulo, Blanca, *Op.*cit., p. 103.
[66] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 217-H-5.

La reforma, según lo expresado, era considerada indispensable para la vida municipal, pues los municipios al estar imposibilitados para disponer de su hacienda no podía considerárseles como autónomos; subordinados a lo que las legislaturas o ejecutivos de los estados dispusieran, "seguirán sólo disponiendo, como se ha comprobado hasta la fecha, de lo muy necesario para pago de los empleados, pero no de ninguna cantidad para mejoras materiales".[67]

En el desarrollo de las sesiones del Congreso se resolvió la elección de una Comisión Permanente, compuesta por 15 miembros propietarios y 15 suplentes, quien se arrogaría "la difícil labor de procurar la unión de todos los Ayuntamientos".[68] Fueron diez las bases que se definieron como constitutivas para lograr la antes mencionada unión de todos los ayuntamientos: en primer término establecía la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana "con el objeto de velar por la pureza y libertad de la institución municipal, para la defensa de los legítimos intereses de los Ayuntamientos y la buena administración de los Municipios"; la Unión quedaría conformada por aquellos ayuntamientos representados en el Congreso y los que en lo sucesivo manifestaran su adhesión; la Comisión o Comité Permanente tendría su asiento en la capital de la república o en el Distrito Federal; el cargo de miembro del Comité sería gratuito; y la contribución de todos los ayuntamientos al sostenimiento de la Unión constaría de un peso mensual por cada mil habitantes residentes en el municipio. La base sexta detalló las obligaciones que tendría la Comisión Permanente:

> I. Velar porque todos los municipios sean administrados por un Ayuntamiento de elección popular directa […].
> II. Laborar porque los Municipios fijen por sí mismos los arbitrios y contribuciones necesarias para la satisfacción de sus necesidades y porque administren libremente su hacienda.
> III. Procurar porque ingresen a la Unión todos los Ayuntamientos de la República […].
> IV. Atender con toda eficacia las quejas de los Ayuntamientos de la Unión, haciendo las gestiones que correspondan.
> V. Proporcionar a los Ayuntamientos los informes que soliciten relacionados con los servicios municipales, así como contestar a la mayor brevedad las consultas que se le hagan.
> VI. Atender o desarrollar todas las iniciativas, sean de los Ayuntamientos o de particulares, que

[67] *Ídem*.
[68] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3929, exp. 16, año 1922.

redunden en beneficio de aquellos, de la Unión o que sean de utilidad pública.

VII. Editar un periódico, órgano de la Unión, que se dedicará únicamente a tratar asuntos relacionados a la vida municipal […].

VIII. […] ejercitar las facultades que sean necesarias para el mejor desempeño de su representación, en pro del Municipio Libre.[69]

El sentir que provocó la celebración del primer Congreso, se manifestó en varias misivas que se hicieron llegar a Zubáran Capmany. Entre ellas, por ejemplo, la que envió el presidente municipal de Guadalupe Hidalgo en la que manifestó que por acuerdo de la sesión del 27 de noviembre, lo felicitaba "por su importante iniciativa y acertada solicitud al convocar y llevar a cabo, con gran éxito, el Congreso Nacional de Ayuntamientos, de cuya patriótica e inteligente labor, confiadamente mucho puede esperar la Institución Municipal".[70]

De manera general la celebración del Congreso y su representación en una Comisión Permanente fue objeto de optimismo y grandes expectativas. Con un reglamento para su funcionamiento, previó sesionar dos veces por semana. Ahora bien, cabría preguntarnos qué significó en términos reales la representación de los ayuntamientos en una unión de tales dimensiones y la efectividad que tuvo para evitar la injerencia del ejecutivo federal y del gobierno del Distrito Federal en los ayuntamientos de ese territorio en particular. La constitución propia de la Unión de Ayuntamientos indica su carácter de cuerpo consultivo, pero al no ser este su único rasgo, se resalta que también podía fungir como representante de los ayuntamientos que lo solicitaran "en cualesquiera gestión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Presidente de la República, Secretarías de Estado, Comisión Nacional Agraria, Comisión de Reclamaciones, Archivo General de la Nación, autoridades de los Estados, etc.".[71] En una carta dirigida a Álvaro Obregón, la Comisión Permanente expresó que su labor no tenía sino una influencia moral cuyo origen radicaba en los ayuntamientos agrupados, pero esperaba que al hacer uso de esa fuerza —en forma discreta y conveniente— lograría no defraudar los intereses municipales.[72]

---

[69] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3929, exp. 16, año 1922.

[70] Carta fechada el 28 de noviembre de 1920. AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría Particular de Ayuntamiento, vol. 4002, exp. 1, año 1919-1920.

[71] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3929, exp. 16, año 1922.

[72] La carta de fecha 18 de enero de 1921 es dirigida a Álvaro Obregón, delegado al primer Congreso Nacional de Ayuntamientos por el municipio de Horcasitas, Sonora. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 217-H-5.

Como se ha podido ver, una de las atribuciones de la Comisión Permanente era la de atender o desarrollar todas las iniciativas que presentaran los ayuntamientos para la defensa de sus intereses. Si bien el contenido de la base sexta, fracción seis, no refiere expresamente a iniciativas legales, una posibilidad de ello fuera no cerrar las vías por las que se pudieran tener acuerdos inmediatos, o tal vez evitar conflictos por tratarse, según el artículo 71 constitucional, de una facultad exclusiva del presidente de la república, de los diputados y senadores del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados.

En esta tónica, el 3 de noviembre de 1920, Antonio del Águila Enríquez envió al presidente del ayuntamiento de México el proyecto de Reglamento de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Interior del Distrito Federal. Según hace constar en su redacción, del Águila refiere que fue preciso tener presentes todos y cada uno de los preceptos de la Ley Orgánica y seguir, en su fondo y en sus detalles, el mismo espíritu que campeaba en todos los principios adoptados por ella con el objeto de regir exclusivamente al municipio de la ciudad de México para su constitución y funcionamiento.

> Este Reglamento es el necesario complemento de la citada Ley Orgánica; pues si ésta da las bases de la función municipal de todos los municipios del Distrito Federal, aquel pone a su vez los fundamentos del primer municipio de la República, tal y como debe ser administrado por su respectivo ayuntamiento.[73]

En este sentido, el redactor propuso que además de enviar el proyecto a las instancias legislativas correspondientes, también se hiciera llegar al Congreso de Ayuntamientos para su adopción. El mismo cauce se sugirió para la iniciativa que varios regidores del ayuntamiento de México presentaron solicitando fuera suprimido el gobierno del Distrito Federal.[74] Esta última, adoptada por la diputación del Distrito Federal, quien el 27 de diciembre de 1920 presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de reformas a los artículos 73, 89 y 92 de la Constitución.

El proyecto refirió que el origen de la creación del gobierno del Distrito Federal no aparecía en ninguna de las Constituciones expedidas en el país, sino hasta la de 1917 cuando de una manera clara y terminante se expresó la forma en que habría de quedar definido según ese orden normativo. En cuanto a las leyes secundarias, que únicamente aparecía en una que otra

[73] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría Particular de Ayuntamiento, vol. 4006, exp. 40, año 1921.
[74] AHDF, *Ayuntamiento*, Regidores, vol. 3842, exp. 1, año 1920-1921.

disposición en la que se mencionaban sus funciones policíacas, siendo la más importante la relativa a las responsabilidades del gobernador en los delitos oficiales y comunes.

> El Gobierno del Distrito ha quedado plenamente comprobado en la práctica, que no sólo es innecesario, sino estorboso y perjudicial para el funcionamiento de los demás órganos del Gobierno en lo administrativo, en lo político y en lo económico, pues sus facultades se confunden y, en muchos casos, dan origen a conflictos con los demás poderes y autoridades, dándose casi a diario, casos de invasión de atribuciones, ya sea con el Ayuntamiento, con la Secretaría de Gobernación, con el Inspector General de Policía, etc., etc.[75]

Se resaltaba que al convivir en el Distrito Federal el presidente de la república, el secretario de gobierno, el gobernador del Distrito, el Inspector General de Policía, todos ellos con funciones ejecutivas "siempre tendentes a ser dictatoriales", la supresión del gobierno del Distrito sería un factor menos de mutilación de las libertades públicas, "con lo que resultaría un beneficio en lo político para el pueblo, pues es sabido que constantemente ha sido una traba para la autonomía del Municipio; y […] que, cuando se han querido arrancar a éste sus libertades se han aumentado las facultades del gobernador, y suprimiéndolo por medio de una reforma constitucional se le evitaría esa tentación al Ejecutivo".[76]

De esta manera, la iniciativa planteó que en lo económico también resultaría beneficiosa la reforma, que al pasar al ayuntamiento y a las secretarías de Estado los doce millones y medio de pesos presupuestados al gobierno del Distrito Federal, se obtendría un importante ahorro en provecho de las diversas municipalidades del territorio, cuyos ayuntamientos según se señalaba, se encontraban en franca bancarrota pues todos sus ingresos iban para la federación y al gobierno del Distrito. En suma, con base en estas consideraciones, se presentó la iniciativa de reforma en los términos siguientes:

> PROYECTO DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN IV, BASE 3/a. 89 FRACCIÓN 2/a. Y 92 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA SUPRIMIENDO EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
>
> Artículo 73 Fracción IV Base 3/a. Queda suprimido el Gobierno del Distrito Federal.
>
> Los de los Territorios estarán a cargo de los gobernadores que dependerán directamente del

[75] *Ídem.*
[76] *Ídem.*

presidente de la República, con quien acordarán por el conducto que determine la ley, y serán nombrados por éste.

A la mayor brevedad posible se expedirá una ley de Organización del Distrito Federal y Territorios.[77]

Con el proyecto se ratificó un asunto que había quedado pendiente desde 1917 con la promulgación de la Constitución y con la Ley de Organización, a decir, la falta de claridad en las atribuciones correspondientes a cada nivel de gobierno dentro del Distrito Federal. Y aún más, hacía presentes conceptos que en la trayectoria constitucional y del federalismo mexicano no habían dejado de ser objeto de polémica: la soberanía, la independencia y la autonomía de los poderes federales, estatales y municipales. El ayuntamiento de la ciudad de México al ser participe en la redacción del proyecto de reformas, una vez más sentaba la tensión entre el Ejecutivo y él. El uso político que se le dio al Congreso de Ayuntamientos, planeado o no desde su formación, fue relevante en el sentido de promoción que dio al tema a través de las legislaturas de los estados.

En diciembre de 1920, la Comisión Permanente envió al presidente Obregón un oficio por el que se le instó a que en caso de convocar a un periodo extraordinario de sesiones al Congreso de la Unión, se incluyeran en dicha convocatoria las reformas al artículo 115 constitucional, particularmente en referencia a la autonomía administrativa y económica de los ayuntamientos. La solicitud mencionó que uno de los acuerdos más importantes tomados por el Congreso Nacional de Ayuntamientos refirió la defensa "ante el Poder Legislativo la independencia de los Ayuntamientos", que al ser una necesidad municipal no podría lograrse sin la reforma del artículo antes mencionado. También se señaló que la Comisión había remitido a la Cámara de Diputados todos los proyectos sobre reformas constitucionales que le habían sido presentados por los miembros del Congreso y los ayuntamientos de la república.[78]

Finalmente, la Comisión solicitó al presidente atender la petición que presentaba a fin de ayudar de manera eficaz a fortalecer la vida de los municipios, quienes reclamaban independencia administrativa y la definición exacta de sus facultades para evitar que

---

[77] *Ídem*.

[78] Algunas de las iniciativas presentadas refirieron de manera específica el tema agrario. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 104-R-5. Algunas otras en el ramo de instrucción pública. José Vasconcelos, quien había sido delegado en el primer Congreso de Ayuntamientos propuso se apoyara la creación de una Secretaría de Instrucción Pública. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 217-H-5.

autoridades extrañas al municipio continuaran ejerciendo acción sobre ellos, y que autoridades de carácter ejecutivo continuaran arrogándose facultades que eran competencia únicamente del poder judicial.[79]

Sin embargo, parece que la petición hecha no fue atendida por el presidente como según esperaba la Comisión. En enero de 1921 nuevamente se comunicaba con Obregón para insistir sobre la conveniencia de modificar el artículo 115 constitucional en el sentido de conceder a los ayuntamientos la independencia económica necesaria para el desarrollo de las corporaciones, y se determinaran las facultades de los ejecutivos y legislaturas locales. Esto último representaba una gran preocupación para los cuerpos edilicios de la república que de manera frecuente observaban la deposición de ayuntamientos por cuestiones meramente políticas. Los oficios remitidos en contestación, refieren una actitud cordial y respetuosa de las iniciativas pero no con urgencia por presentarlas ante el poder legislativo para su discusión: "en caso de que haya necesidad de ampliar la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, se tendrá en cuenta la iniciativa de esa Comisión Permanente".[80]

La insistencia de la Comisión Permanente en este sentido, parece indicar que la corporación esperaba que el presidente de la república atrajera hacia sí la propuesta y él mismo presentara la iniciativa ante el Congreso de la Unión con la carga política que ello representaba. Es de resaltar que las comunicaciones de la Comisión también referían a la conveniencia de facultar al presidente de la república para intervenir —sin agravio de la soberanía de los estados— en caso que el gobernador o legislatura de algún estado tomara acciones negativas contra ayuntamientos por no secundar su política y sus exigencias. Esto último parece que era una práctica común.

Otra de las actividades a las que se abocó la Comisión Permanente del Congreso Nacional de Ayuntamientos, fueron las gestiones ante el gobierno del Distrito Federal con el objeto de propiciar procesos electorales efectivos. Es decir, la observancia del debido cumplimiento legal de las elecciones desde el registro de las planillas hasta la toma de posesión de los cargos municipales a quienes el voto diera el triunfo; sin convertirse con ello en reguladora (por estatuto a ella no le correspondía analizar el origen de los ayuntamientos, sus dificultades electorales, el partido político al que pertenecían, ni el apoyo de autoridades

[79] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 817-C-47.
[80] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 711-C-8.

estatales con el que pudieran contar). Si bien, la cuestión electoral será abordada en el capítulo dos con todo detalle, la mención que hacemos ahora refiere a la intervención de la Comisión Permanente al amparo de la base sexta fracción primera de sus lineamientos constitutivos; parece que no es casual que este primer punto que reivindicaba la recién formada Unión fuera que los ayuntamientos estuvieran administrados por corporaciones de elección popular directa.

En el año de 1921 comenzaron a desarrollarse una serie de comunicaciones entre el Congreso de Ayuntamientos con la Secretaría de Gobernación y el gobierno del Distrito Federal, con el objeto de reponer en sus cargos a los munícipes de Guadalupe Hidalgo que con motivo de haber sido desconocido el ayuntamiento y de haberse apoderado un grupo de ciudadanos del edificio municipal, había resultado un conflicto de proporciones importantes. En la circular número 3 se asentó que la Comisión Permanente del Congreso había estimado conveniente, en defensa de los intereses municipales y en cumplimiento de los estatutos que la regían, proceder formalmente por los actos antes descritos. Como resultado de las comunicaciones, había derivado un acuerdo con el gobernador del Distrito para que los regidores número par, que terminaban sus labores el 31 de diciembre de ese año, fueran los que ocuparan dicho edificio y funcionaran como autoridad entre tanto se llegaba a una resolución sobre la planilla que debía declararse triunfante de las elecciones efectuadas para regidores de número impar. En este sentido, la Comisión Permanente pareció expresar una imparcialidad en el asunto:

> …sólo ha defendido los derechos indiscutibles de los Regidores que continúan en funciones, y los cuales son para la misma los únicos legales por ahora, pero que de ninguna manera toma injerencia en la calificación, defensa o apoyo de alguna de las planillas que jugaron en las últimas elecciones, pues no es a esta Comisión a quien compete hacer la calificación de la legalidad de dichas elecciones.[81]

Las actividades desempeñadas por la Comisión Permanente en ese primer año fueron descritas por ella misma como "laboriosas, delicadas e intensas", a razón que los cuerpos edilicios representados no tenían conocimiento pleno de los derechos y obligaciones que les concedían las bases constitutivas. Sin embargo, y a pesar de las dificultades que ello originó, "no hubo en toda la República un solo Ayuntamiento que no reconociera la necesidad de estar

[81] Circular fechada el 14 de enero de 1921. AHDF, *Ayuntamiento*, Congreso de Ayuntamientos, vol. 525, exp. 1-4.

unidos". Los trabajos, según expresó un comunicado de la Comisión, rindieron los resultados deseados: que los ayuntamientos que advertían una amenaza en que los poderes superiores les quitaran facultades y derechos, observaran en la agrupación un medio por el cual defenderse recíprocamente. El comunicado terminaba diciendo enfáticamente que la Comisión Permanente no atendería quejas de partidos políticos, pues su objeto era el de atender y servir únicamente a los ayuntamientos lejos de pasiones políticas y que toda obra realizada se perdería al entrar la política.[82]

Puede observarse por los pliegos y diversas circulares que envió la Comisión a la prensa y ayuntamientos en general, que su labor no se limitó a fungir como intermediario entre los ayuntamientos y las demás autoridades, sino que también prestó ayuda para resolver las consultas que se le hacían —la mayoría de ellas de carácter económico—, aconsejando e indicando el camino más conveniente para la administración de los municipios. La integración de la Comisión en su mayoría por abogados, permitió un tratamiento especial en el despacho de los asuntos que se le encomendaban; manifestando que el presidente de la república, las secretarías de Estado, los gobernadores del Distrito Federal, Territorios y de los Estados, así como las legislaturas locales, frecuentemente se habían mostrado atentas en todos los asuntos tramitados ante dichos funcionarios, cuyas resoluciones en la mayoría de los casos habían sido favorables.

Liga de Ayuntamientos Foráneos del Distrito Federal

Aun con la configuración del Congreso Nacional de Ayuntamientos y su intervención en diversos asuntos, parece que las dificultades a las que se enfrentaban las municipalidades foráneas del Distrito Federal no encontraron el cauce esperado para su resolución, razón por la que se pensara en constituir una Liga de Ayuntamientos Foráneos con el fin de ordenar los asuntos del resto de los municipios con independencia de las decisiones del de México. Es así que el 29 de mayo de 1921 se constituyó la Liga.[83]

---

[82] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3929, exp. 16, año 1922.
[83] AHDF, *Ayuntamiento*, Oficialía de Partes en general, vol. 3306, exp. 6, año 1921.
A partir del año 1922 aparecen una serie de comunicaciones que solicitan audiencias para entrevistarse con el presidente de la república, quien algunas veces las concede y otras no, aduciendo trabajo como principal impedimento. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 15, exp. 22, año 1922.

Las bases que aprobó para su funcionamiento fueron cinco y se sujetaron al principio de afianzar la estabilidad de las instituciones edilicias. La base tercera estipuló que se consideraría ilegítima toda maniobra tendente a destituir de sus cargos a los miembros de las corporaciones municipales sin causa comprobada conforme a derecho, que ameritara procedimiento en términos legales. En este sentido, además, la Liga se dio la facultad de conocer, sin menoscabo de la autonomía municipal y a solicitud de parte, de todos los actos a ejecutarse o ejecutados en los ayuntamientos del Distrito Federal contrarios a las bases constitutivas; la intervención que tendría la Liga sería de investigación y árbitro. Es de resaltar que la cuestión arbitral que buscó desarrollar la Liga se planteó como una vía legítima y única para resolver las controversias internas a fin de evitar que se inmiscuyera el gobernador o alguna instancia judicial, especialmente en asuntos menores.[84]

En el mismo oficio por el que se comunicó al presidente de la república los puntos constitutivos de la Liga de Ayuntamientos, se le solicitó ayuda para evitar la destitución del presidente municipal de Tacubaya, a quien se le acusaba de ostentar el cargo de manera ilegal. El presidente Obregón respondió que no se encontraba dentro de sus facultades intervenir en las controversias suscitadas en los ayuntamientos.[85]

En otro orden de asuntos, la Liga envió un mes después al presidente del ayuntamiento de Tacubaya una petición en los siguientes términos:

> Atentamente me dirijo a usted para sugerirle la conveniencia de que el H. Ayuntamiento que tan dignamente preside, en el próximo Cabildo, trate el asunto relativo a la federalización de la enseñanza facultando a la Liga de Ayuntamientos, para que manifieste a la Universidad Nacional, que los Ayuntamientos Foráneos sólo las aceptarán sobre las bases de que las Escuelas serán pagadas exclusivamente por la Federación. En caso de merecer usted atentamente la aprobación del Cabildo, le agradeceré se sirva comunicarlo a la Mesa Directiva de la Liga.[86]

---

[84] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 428-T-13.
[85] Los telegramas enviados al presidente de la república advierten el estado político que prevalecía en los ayuntamientos del Distrito Federal. En el siguiente capítulo se abordaran a detalle las pugnas que año con año se suscitaron con motivo de la renovación por elecciones de los cargos públicos y la intervención del gobierno del Distrito en las controversias.
[86] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Diversos, caja 84, exp. 2, año 1920-1921.

Las actas de cabildo de la ciudad de México, Coyoacán y Tacubaya, principalmente, hacen pensar que las relaciones entre los ayuntamientos foráneos del Distrito Federal con el de la ciudad no siempre gozaron de buen ánimo. En las actas es frecuente encontrar discusiones relativas a cuestiones de tráfico, policía, calzadas y caminos, y a la introducción de carne en los diferentes rastros de la ciudad. En las discusiones es patente el señalamiento que se hace al ayuntamiento de México por las excesivas cargas que imponía al resto de los municipios al cobrar impuestos que él mismo no pagaba a las foráneas.

Así, encontramos por ejemplo que el presidente de la Liga de Ayuntamientos comunicó al del municipio de México, que tenía conocimiento del acuerdo que había tomado aquella municipalidad respecto a impedir el tránsito por la ciudad a todo vehículo que no tuviera licencia expedida debidamente por el ayuntamiento, y que aun con ese requisito no podría circular si la persona que manejara el vehículo no se encontraba autorizada para hacerlo por el mismo ayuntamiento; desconociendo así las licencias de tránsito concedidas por los ayuntamientos foráneos.

En razón de ello, con la firma del presidente de la Liga y bajo el lema de "Constitución y Efectiva Autonomía Municipal", se le comunicó el acuerdo que en sesión ordinaria se había tomado: "en caso de que estos acuerdos se llevaran a la práctica, se verían en la pena los Ayuntamientos de la Liga, de obrar a la recíproca, es decir: no consentir el tránsito por sus respectivas jurisdicciones, de todo vehículo matriculado en ese Municipio, no respetando tampoco por consecuencia, las licencias que para tráfico y manejo se sirva expedir".[87]

Por lo que concernió a la introducción de carne, el mismo presidente de la Liga comunicó que después de largas reuniones con el ayuntamiento de México y su abogado consultor, relativas a la supresión del cobro indebido de resello que se hacía por introducción de animales sacrificados en los rastros de las municipalidades foráneas, se había llegado al acuerdo de hacer efectiva tal solicitud con el que se daba solución a una problemática presente desde hacía varios años (imagen 2).[88] Sin embargo, y aun con estas primeras manifestaciones, la Liga de Ayuntamientos en 1923 seguía discutiendo su orientación e integración.

---

[87] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3931, exp. 76, año 1922 El mismo oficio fue enviado al presidente de la república quien se dio por enterado. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 428-C-16. En el último capítulo de esta investigación se dilucidan los conflictos que por las cuestiones de tráfico y policía, particularmente, mantuvieron el ayuntamiento de la ciudad y el gobierno del Distrito Federal.
[88] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 15, exp. 33, año 1922.

Imagen 2. *Individuos a la entrada del rastro de la ciudad de México*

Fuente: Fototeca Nacional, núm. de inventario 6034.

Segundo Congreso de Ayuntamientos, 1922

El 14 de diciembre de 1921, Obregón envió al Senado una iniciativa para suprimir los ayuntamientos del Distrito Federal; pero ante la división de la Cámara entre los Partidos Laborista y Cooperatista, la medida no prosperó. Dicha situación dio pauta para desatar una nueva pelea por el control político de los ayuntamientos, en especial por el de la ciudad de México que en 1922 tuvo como presidente a un miembro del partido Cooperatista, partido opositor a Obregón. A consecuencia de ello, surgieron constantes enfrentamientos entre el ayuntamiento de la ciudad y el presidente de la república. Miguel Alonzo Romero, presidente del ayuntamiento, enfatizaba que la cuestión política restaba tiempo que podría ocuparse en favor de la ciudad, por concentrar la atención en negocios propios de los partidos políticos.[89]

A la par de esta situación, posiblemente en reacción a la iniciativa de Obregón, la Comisión Permanente en enero de 1922 pensó en convocar a un segundo Congreso Nacional

[89] Hernández Franyuti, Regina, *Op.cit.*, p. 176.

de Ayuntamientos. En marzo se publicó la convocatoria que propuso el 21 de abril de ese mismo año para su próxima reunión a celebrarse en la ciudad de México. En la convocatoria se mantuvo la preocupación por la revisión del alcance constitucional de la figura del municipio libre y cuáles debían ser sus derechos en relación con los otros poderes. La reforma constitucional de los artículos 40, 41 y 115 fue un objetivo central para el Congreso, varios delegados presentaron proyectos de reforma que manifestaban su preocupación no sólo por garantizar la permanencia de los ayuntamientos nombrados por voto popular, sino también la necesidad de reformar su sistema de organización para convertirlos en asambleas administrativas con funciones y responsabilidades claramente demarcadas. Álvaro Obregón quien se encargó de inaugurar el Congreso, manifestó sus ideas sobre las cuestiones a las que deberían abocarse los esfuerzos del Congreso y al que declaró "la decidida adhesión del ejecutivo federal" para el cumplimiento de ese esfuerzo.

> El primero, el inmediato, a definir con toda precisión, con meridiana claridad cuáles son los derechos constitucionales que amparan al Municipio Libre; cuáles son los puntos en que han sido violados estos derechos constitucionales por autoridades de distinto orden y de distinto origen en algunas regiones del país, y encaminar el esfuerzo a dejar definidos de una manera clarísima esos derechos, y reclamarlos ante los tribunales a quienes corresponda velar por el cumplimiento de los preceptos constitucionales, para libertarse, en el menor tiempo posible, de las tutelas poco legales y poco airosas que algunos municipios de la República están sufriendo en la actualidad.[90]

Resalta la invitación extendida a Obregón para presidir la primera sesión del Congreso, así como los pronunciamientos que emitió señalando la interferencia de la cual eran objeto los municipios frente a otros poderes y niveles de gobierno, cuando meses antes había pretendido llevar a efecto una nueva organización política y administrativa en el Distrito Federal. Las protestas ante ese discurso inaugural fueron varias, entre ellas destaca la que envió el gobernador del estado de Oaxaca al presidente en la que le reclamaba haber entendido que se aludía a su gobierno como uno de los que obstaculizaban la libertad municipal y limitaban a los ayuntamientos en sus funciones, lo cual no ocurría, el palabras del gobernador. En este sentido, la respuesta que emitió Obregón es de llamar la atención:

[90] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3929, exp. 16, año 1922.

> Mis observaciones al Congreso de Ayuntamientos, tuvieron como único objeto el exigirle que defendiera su situación legal dentro de los derechos que la Constitución le otorga en relación con las demás Entidades de la República, para que obtenida esta definición supieran tanto los Gobernadores como los Ayuntamientos cuál era su verdadera posición legal entre sí, y ahorrar de esta manera el sinnúmero de quejas que constantemente se están recibiendo de Ayuntamientos de distintos lugares de la República, porque consideran violados sus derechos por las disposiciones que se dictan por los Gobiernos de los Estados.[91]

El 3 de mayo varios delegados del Congreso levantaron un acta de hechos por las condiciones anómalas bajo las que se habían celebrado las elecciones para constituir la Comisión Permanente. Alegaban que con "procedimientos viejos en ardides políticas" se trataba de dejar a la Comisión Permanente de la Unión de Ayuntamientos de la República en manos de un partido político.[92] No obstante que desde la convocatoria al Congreso se adivinaba un interés político, se continuó con su preparación bajo la premisa de laborar por el municipio libre.

En virtud de la controvertida legitimidad de la Comisión y del propio proceso de elección, los delegados solicitaron al presidente municipal de México mantuviera bajo resguardo del ayuntamiento el archivo de la Comisión en tanto se resolviera su legitimidad. También le pidieron facilidades para continuar con las sesiones en uno de los salones del ayuntamiento, pues ante los hechos acaecidos a raíz de las "fraudulentas elecciones" los delegados de más de doscientos ayuntamientos representados en la Unión habían comenzado a retirarse de las sesiones.

En contestación, el presidente del ayuntamiento de la cuidad, Dr. Miguel Alonzo Romero, manifestó que en virtud del carácter político que asumía el segundo Congreso, el cuerpo edilicio que representaba consideraba preferible no se le inmiscuyera en el asunto, por tanto no podía hacerse cargo del archivo de la Comisión y tampoco podía acceder al préstamo de un salón para la celebración de sesiones del Congreso. Tras estos avatares, no obstante, el 12 de mayo se comunicó la instalación de la Comisión Permanente, con el inicio de los trabajos

---

[91] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-C6-C-2.

[92] Se acusó a Genaro Vázquez, delegado de Oaxaca; a Aurelio M. Peña, por Tlaxcala; Jorge Prieto Laurens y Jorge Carregha (del Partido Cooperatista) como principales instigadores de los hechos ocurridos. Es de resaltar que Jorge Prieto Laurens meses después fue electo presidente municipal de la ciudad de México, y también para presidir la Comisión Permanente durante el primer trimestre del año de 1923. Oficio del 6 de enero de 1923. AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3935, exp. 353, año 1923.

propiamente dichos.[93]

En términos políticos y de administración municipal, 1922 fue un año en especial convulso para el ayuntamiento de la ciudad de México. Tal como se mencionó líneas atrás, la elección de Alonzo Romero para presidir el cuerpo edilicio llevó consigo situaciones de constantes enfrentamientos entre esa instancia y el presidente de la república, quien reiteró más de una vez la existencia de conflictos entre las autoridades locales y federales, a las que se encauzó a través de reuniones y acuerdos —no sin renuencias. Elecciones, usos y aprovechamientos del agua, y control de la policía, son algunas cuestiones que dilucidan estos conflictos y que son abordados en los siguientes capítulos de forma detallada. Aquí, únicamente se resalta la manifestación pública de la Comisión Permanente quien expresó su parecer sobre varios de los sucesos ocurridos en el ayuntamiento de México a manera de pliego enviado a la prensa:

> La Unión de Ayuntamientos se considera obligada a defender al más antiguo y prestigiado de los ayuntamientos mexicanos, sin embargo del que el de México no pertenece a dicho Cuerpo, ni lo ayuda debido a maquinaciones políticas. Se pretende atacar al ayuntamiento de esta capital por medio de imputaciones criminosas hechas a su presidente bajo el pretexto de que ha usurpado funciones, […]. Fácil es encontrar en cualquier caso un instrumento que se preste a presentar acusaciones descabelladas, mayormente cuando, como ocurre con el ayuntamiento de México este carece de un reglamento interior que defina precisamente las atribuciones del cabildo y de los funcionarios municipales. […]. Lo que más asombra en la acusación presentada ante el Juez 2º de lo penal, Lic. Fernando de la Fuente contra el alcalde Doctor Miguel Alonzo Romero, consiste en que el acusador pone en pugna al ayuntamiento y su presidente, sin embargo de que, como ya se ha dicho el cabildo ratificó los actos de su presidente. La pugna no existe y al continuar los trámites judiciales […] se prepara insidiosamente el ataque más formidable que pueda sufrir una institución como el ayuntamiento a causa de la carencia señalada ya de una reglamentación precisa. La Unión de Ayuntamientos protesta, pues, enérgicamente contra este artificio de los enemigos de la institución municipal para combatir uno de los principios constitucionales que más nos enorgullecen: El Municipio Libre.[94]

---

[93] Los nombramientos designaron como presidente al general Roque González Garza, para vicepresidente al licenciado Gustavo Arce, para secretario al licenciado Aurelio M. Peña y prosecretario a Jesús Guzmán y Raz Guzmán. AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3929, exp. 16, año 1922.
Adicionalmente a las dificultades derivadas de la elección de la Comisión Permanente, el Congreso enfrentó problemas para su sostenimiento en términos económicos. Al contar sólo con los subsidios de los ayuntamientos, inició sus actividades con un total de $6,200.74 pesos de los cuales $5,000 correspondían a un crédito.
[94] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3929, exp. 16, año 1922.

Con base en los distintos proyectos presentados ante el Congreso de Ayuntamientos, se nombró una Comisión de Puntos Constitucionales que integraron Andrés Molina Enríquez, Manuel Rueda Magro y Francisco Trejo para que formularan un proyecto de reformas a la Constitución. La Comisión Permanente del segundo Congreso envió a la Cámara de Diputados la iniciativa elaborada, la cual fue presentada por diputados de Oaxaca, Tabasco y Veracruz el 3 de octubre. El *Proyecto de las reformas constitucionales necesarias para el funcionamiento autónomo de los municipios* constó de 15 fojas en las que se planteó la reforma de los artículos 40, 41 y 115 de la Constitución en los siguientes términos:

> Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de municipios autónomos congregados en estado que sobre la base de la autonomía municipal, serán libres y soberanos para su régimen interior, dentro de las limitaciones que la presente Constitución les marque, y que a su vez estarán unidos en una federación establecida con arreglo a las disposiciones de la presente ley fundamental.
>
> Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por los poderes de la Unión federal, por los particulares de los Estados y por los locales de los municipios, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución como ley suprema, y por las Constituciones de los Estados, que en ningún caso podrán contravenir las prescripciones de la misma presente Constitución.[95]

La idea de reformar los artículos 40 y 41 de la Constitución fue propuesta de Molina Enríquez, quien recuperaba la concepción sostenida por del Castillo Velasco sobre el particular que la soberanía popular se expresaba también mediante los municipios e igualmente centraba la reforma en los artículos que contenían los principios políticos del régimen federal. Molina, pensaba que la libertad municipal debía estar asegurada en el apartado de la soberanía popular.[96]

La nueva redacción del artículo 115 proponía 21 fracciones que incorporaban los siguientes principios: el número de municipios, extensión y cabecera los fijarían las constituciones locales; cada municipio debería tener por lo menos cinco mil habitantes. En cuanto a la integración del gobierno, la iniciativa preveía la separación de funciones entre la

[95] *Ídem*.
[96] Acedo Angulo, Blanca, *Op.cit.*, p. 111.

asamblea, el ejecutor de las decisiones (presidente municipal) y el recaudador de rentas; se instituían también tribunales populares de justicia, encargados de imponer las penas a quienes infringieran las disposiciones que dictara el ayuntamiento. Los funcionarios del gobierno municipal serían electos en forma secreta y directa sin la intervención de funcionarios estatales o federales, y la policía estaría bajo las órdenes exclusivas del presidente municipal. Asimismo, establecía que los funcionarios municipales serían responsables de los delitos por comisión u omisión durante el periodo de su encargo. A los habitantes del municipio se les otorgaba el derecho para iniciar ante el Ministerio Público las averiguaciones respectivas.

El proyecto desglosaba los rubros de la hacienda municipal, lo que no había acordado el Constituyente de 1916-1917. Además, enlistaba los servicios municipales en urbanos y rústicos: entre los primeros se encontraban la apertura y conservación de plazas, jardines y calzadas; la pavimentación de plazas, calles y calzadas; las obras de saneamiento y salubridad; las comunicaciones internas de las poblaciones; la provisión de aguas potables, cereales, combustibles, fuerza motriz y luz; mientras que entre los segundos se consideraban la apertura y conservación de los caminos vecinales; la construcción y conservación de puentes; la apertura y conservación de obras de defensa contra inundaciones y derrumbes; la conservación y limpieza de los manantiales y corrientes del municipio; la provisión de aguas para riego por obras de captación de las pluviales o de aprovechamiento; y la conservación y repoblación de los bosques existentes y la formación de bosques nuevos.

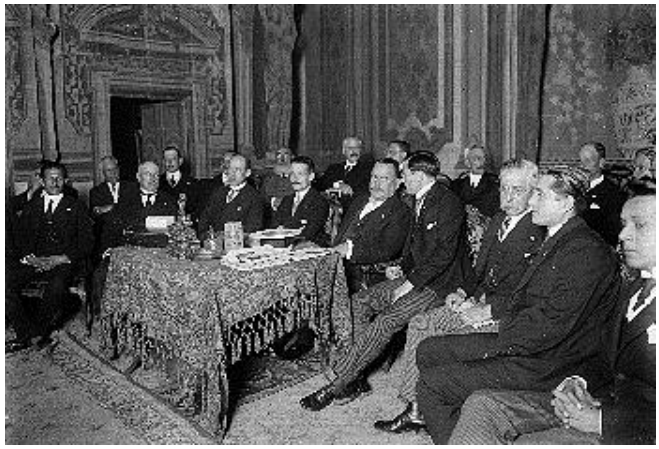
Adicionalmente, la propuesta de redacción del artículo 115 incorporaba la figura del Congreso Nacional de Ayuntamientos en su fracción quinta. Esta institución sería reglamentada por una ley especial y a ella se le otorgaba la facultad de resolver todas las controversias suscitadas a raíz de las elecciones municipales. Se enfatizaba, también, el principio de no intervención de los poderes legislativo y ejecutivo de los estados y de la federación en los procesos electorales.

Tercer Congreso de Ayuntamientos, 1923

El 15 de febrero de 1923 se publicó la convocatoria para un tercer Congreso de Ayuntamientos con el objeto de continuar los trabajos iniciados en el primero y formulados como iniciativas concretas por el segundo. Respecto a la iniciativa de reformas a los artículos 40, 41 y 115 constitucionales elevada a la Cámara de Diputados para su discusión en el año anterior, se enfatizó que incluso con ello y la ratificación expresa de numerosos ayuntamientos, aún no se había logrado la aprobación que la elevara a categoría de ley, razón por la que debía ser estudiada y considerada en su totalidad nuevamente.

Molina Enríquez, quien desempeñó un papel importante en el contenido y diseño de las propuestas jurídicas elaboradas por la Unión de Ayuntamientos, propuso modificaciones a la iniciativa aprobada por el segundo Congreso. Insistió en la reforma de los artículos 40 y 41 de la Constitución, pero con algunas variantes como la de cambiar el concepto de autonomía por el de libertad, y dejar la redacción del artículo 115 como se encontraba por considerar que la reforma de los dos primeros artículos era indispensable para la libertad fundamental del municipio, dejando en las constituciones locales la especificidad de dicho artículo.

Imagen 3. *Álvaro Obregón y Alberto J. Pani presidiendo la ceremonia de apertura del Tercer Congreso de Ayuntamientos*



Fuente: Fototeca Nacional, núm. de inventario 42079.

El domingo 20 de mayo dieron inicio las sesiones formales del Congreso, nuevamente presididas por Álvaro Obregón (imagen 3). De la sesión del 22 de mayo se dio a conocer la

circular número cinco que comunicó el acuerdo tomado por la Comisión Permanente para que en todas las campañas políticas se exigiera de los candidatos a diputados y gobernadores, como base de su programa político, el compromiso formal de que laborarían por la derogación de las leyes y disposiciones que de algún modo atacaran la libertad municipal.[97]

Al Congreso se presentaron las iniciativas de Manuel Villavicencio y Toscano y de Agustín Gómez Campos. Villavicencio presentó un memorándum en relación a las proposiciones de Molina Enríquez en el que manifestó la preocupación no sólo de él, sino del tercer Congreso de Ayuntamientos por definir el estado de la libertad municipal y la posición de los municipios frente a los gobiernos de los estados y algunos organismos de la administración federal. Señaló que las proposiciones que hasta entonces habían surgido al amparo de los Congresos no respondían a un plan general de trabajo e incluso algunas de ellas eran cercanas a una tendencia conservadora de los principios de la Constitución de 1917. En este sentido, precisó la necesidad de hacer una "ordenación lógica y útil" de los trabajos del Congreso:

> Es necesario que el Congreso, declare que no se limita únicamente a la cuestión municipal, sino en su integridad al problema administrativo del país, problema que incluye el funcionamiento responsable y autónomo de los Municipios para realizar la descentralización de la administración local, y el funcionamientos de los Gobiernos de los Estados como órganos de descentralización regional de servicios nacionales, cuya regulación legislativa incumbe al Gobierno General.[98]

En realidad lo que Toscano hizo público en su memorándum, no fue una propuesta concreta sobre reformas constitucionales, sino una crítica a la que un año antes había presentado Molina Enríquez y en la que encontraba inconsistencias y contradicciones en el uso de los conceptos de libertad, soberanía y autonomía. Para Toscano, el proyecto de Molina requería una completa rectificación que se basara en "la idea de obtener la integral reforma administrativa del país con un criterio realista y socialista, y sobre las bases de la concentración de las facultades legislativas y en materia de interés general, y la descentralización administrativa operada por organismos autónomos, regionales y municipales".[99]

---

[97] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3936, exp. 461, año 1923.
[98] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-C6-G-1. Foja 3 de la iniciativa.
[99] *Ídem*.

Por su parte, la propuesta de Agustín Gómez Campos centró su argumento en la inconstitucionalidad en que recaían los actos de los Congresos estatales que por las constituciones locales o leyes secundarias se habían arrogado la facultad de calificar en última instancia la validez o nulidad las elecciones municipales. Los preceptos legales que facultaban a los Congresos en este sentido no tenían fuerza de ley por encontrarse en pugna con el artículo 115 de la Constitución, y por ello, según Gómez, no debían acatarse aun cuando no fueran derogadas. De tal forma, "aunque las Constituciones o Leyes Locales señalen penas contra quienes no acaten los mandatos dictados sobre revisión de elecciones municipales, quienes desobedezcan esos mandatos no comenten delito alguno, ni son acreedores a castigos, sino por el contrario, cumplen con su deber".[100]

Con la discusión de las iniciativas descritas en párrafos anteriores y como objetivo del Congreso, se justificó un concurso que premiaría los mejores estudios presentados bajo tres temáticas:

> Primer tema. ¿Cómo deben coordinarse para su funcionamiento, la autonomía del municipio y la soberanía del estado?[101]
>
> Segundo tema. Juicio crítico del proyecto de reformas a los artículos 40, 41 y 115 de la Constitución General aprobado en el Segundo Congreso Nacional de Ayuntamientos, dirigido a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como iniciativa de ley, y apoyado por las diputaciones de Tabasco, Oaxaca y Veracruz.
>
> Tercer tema. ¿Cuál será el mejor medio de asegurar que los fondos municipales sean invertidos en los servicios públicos correspondientes, evitando el despilfarro, la distracción y la sustracción fraudulenta de los mismos fondos?[102]

Es sumamente interesante observar que mientras la convocatoria para el tercer Congreso se publicó el 15 de febrero de 1923 y en la que es posible apreciar un premio de $2,000.00 oro nacional ofrecido por el presidente de la república; un telegrama de fecha 26 de febrero suscrito por el propio Obregón con remitente a Gabriel García Rojas, presidente de la

---

[100] *Ídem*, foja 6.

[101] El premio para el primer y segundo lugar, según la convocatoria, constaría de $2,000.00 oro nacional, y de $1,000.00 para el tercero. El primer premio lo ofrecía el presidente de la república; el segundo, el presidente del ayuntamiento de México; y el tercero, la Comisión Permanente del Segundo Congreso de Ayuntamientos.
En total se presentaron 18 trabajos. Sin embargo, el primer premio se acordó dividirlo entre Antonio Enríquez Filio y Salvador Mendoza por considerar que ambos ensayos cumplían ampliamente el requisito del tema. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 104-M-27.

[102] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3929, exp. 16, año 1922.

Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, refiere que "ningún fruto podrá obtenerse de Congresos" al celebrarlos anualmente, mientras que la Suprema Corte Justicia no definiera "hasta dónde llega, jurídicamente, la personalidad de los ayuntamientos dentro del concepto constitucional del municipio libre".[103] Sin embargo, al parecer la Suprema Corte no entró a resolver cuestiones de fondo en las leyes que referían a la libertad municipal, pues el mismo García Rojas acusaba la indiferencia que la Corte había mostrado respecto a los atentados sufridos por varios ayuntamientos y la falta de una tesis que diera resolución al tema.[104]

Si bien, este Congreso Nacional fue el último que se celebró, encontramos que aún en los años de 1924 y 1925 operó su Comisión Permanente aunque en condiciones precarias,[105] y que el 7 de octubre de 1926 expidió una cuarta convocatoria para celebrar otro Congreso Nacional de Ayuntamientos. El 28 de octubre, se informó al presidente Calles de los propósitos temáticos del mismo:

> 1. Que los Ayuntamientos dimanen del voto popular expresado libremente y respetado con inviolabilidad.
> 2. Que se respete y sea efectiva la libertad municipal.
> 3. Que se la depure de las irregularidades que han levantado clamores contra ella.
> 4. Que se forme un cuerpo de peritos municipales, es decir: de personas instruidas y moralizadas para la dirección acertada de los asuntos que competen a los ayuntamientos.
> 5. Todo lo que se considere útil o necesario para la libertad municipal y el buen funcionamiento de los concejos.[106]

Con la circular número 32, se puso en conocimiento del presidente Plutarco Elías Calles una noticia del periódico *El Universal*, donde se anunció la convocatoria de la Alianza de Ayuntamientos del Distrito Federal para que en enero de 1927 se celebrara un Congreso General de Ayuntamientos que trataría el tema de la libertad municipal, además del

---

[103] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-C6-U-1.
[104] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 104-M-27.
[105] Durante los primeros cuatro meses de 1924, la Comisión envió al presidente de la república oficios en los que solicitó pases de ferrocarril para sus integrantes. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 604-G-5.
En la sesión del 13 de marzo de 1925 el cabildo de Coyoacán discutió la cantidad de dinero que se enviaría a la Comisión Permanente para el sostenimiento de sus oficinas, gastos de escritorio, etc. AHDF, *Municipalidades*, Coyoacán, Actas de Cabildo, caja 4, exp. 1, año 1925. Fojas 7 y 8.
[106] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 205-A-76. Circular número 33.
Algunos otros documentos que aluden a la convocatoria refieren a oficios enviados por el presidente de la Unión de Ayuntamientos al presidente de la república y al Secretario de Gobernación comunicándoles el acuerdo. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 104-M-27. Ver oficio de fecha 8 de diciembre de 1926.

sostenimiento de un Congreso Permanente de Ayuntamientos "como medida de resistencia para que se respete la autonomía del municipio".[107] En este sentido, la Comisión Permanente de la Unión de Ayuntamientos protestó contra la convocatoria por pensar que dicha Comisión era la única capacitada para llevar a buen fin la lucha por la libertad municipal, por ser ella "la emanada del primer Congreso".

No es posible afirmar si este tipo de información que circuló durante los últimos meses de 1926 y la primera mitad del siguiente fue decisiva para abandonar la celebración del cuarto Congreso, la documentación con la que se cuenta sugiere que las condiciones precarias bajo las que trabajaba la Comisión fue un factor principal. Sin embargo, no se descarta la influencia del medio político y el manejo de la información:

> Esta Unión desdeña intrigas y política personalista. Desautoriza cuanto ella misma no diga sobre sus propósitos y acción futura. Impórtale nada más la LIBERTAD MUNICIPAL. No convocará Cuatro Congreso mientras dude de que la Asamblea sólo se ocupará en defensa, depuración y robustecimiento PODER MUNICIPAL.[108]

La serie de problemas generados por la urbanización del Distrito Federal, principalmente por la falta de servicios, fueron considerados por el gobierno federal como una causa de la ineficiencia en la administración de los ayuntamientos, a lo que se añadió la inestabilidad propiciada por los problemas político administrativos entre los municipios, las pugnas interpartidistas por controlar las elecciones de los ayuntamientos y la incapacidad de estos para alcanzar la autosuficiencia económica. Este último elemento, fue argumento constante por el que el gobierno federal justificó la centralización y su intervención en diversas áreas de competencia de los ayuntamientos durante los tres gobiernos que siguieron al inicio de la vigencia constitucional de 1917.[109]

---

[107] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 205-A-76. Circular número 32.
[108] Oficio dirigido al presidente de la república el 18 de mayo de 1927. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 205-A-76.
[109] Hernández Franyuti, Regina, *Op.cit.*, p. 178.

Alianza de Ayuntamientos del Distrito Federal

En mayo de 1923 la Liga de Ayuntamientos Foráneos del Distrito Federal celebró sesiones ordinarias en el salón de cabildos de Coyoacán a las que fue invitado el presidente del ayuntamiento de México. Entre los asuntos abordados destacó el del resello de carne que se introducía a los rastros de la ciudad para su venta. Recordemos que por acuerdo del año de 1922 se había suprimido el cobro por introducción de animales sacrificados en los rastros de las municipalidades foráneas. Sin embargo, en el año siguiente, las comisiones de Hacienda y Rastros y Mercados del ayuntamiento de México opinaron que el impuesto no podía suprimirse de manera absoluta, que en tal caso debía reducirse a fin de causar las menores molestias a los ayuntamientos foráneos.[110]

Con los antecedentes de tres Congresos Nacionales de Ayuntamientos que dieron bases para la formación de la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana; y con una Liga de Ayuntamientos Foráneos del Distrito Federal; encontramos que el 4 de marzo de 1924 el presidente municipal de San Ángel comunicó al de Tacubaya de la próxima reunión que celebraría la Alianza de Ayuntamientos del Distrito Federal al día siguiente en el salón de cabildos de la ciudad de México.[111] En esa sesión se dijo que la Alianza todavía no existía porque la totalidad de los ayuntamientos aún no habían aprobado las bases de su constitución; por lo que hasta ese momento podía referirse a ella únicamente como una Asamblea de presidentes municipales.[112]

Respecto a la aprobación de las bases constitutivas, el presidente municipal de Mixcoac manifestó que primeramente debía pedirse autorización de los ayuntamientos para poder decidir sobre las cuestiones que trataría la Alianza, "porque de otro modo serán inútiles los esfuerzos que se hagan por el bien y el progreso del Distrito Federal".[113] Y es que al parecer la aprobación de las bases fue un proceso lento, con cuatro votos a favor (Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa y San Ángel) y dos provisionales (Guadalupe Hidalgo y Tacubaya) no podían darse

[110] Las comunicaciones se ubican del 30 de mayo al 17 de agosto de 1923. AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3936, exp. 461, año 1923.
[111] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Minutas, caja 265, exp. 16, año 1924.
[112] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3941, exp. 908, año 1924. Sesión del 5 de marzo de 1924, foja 1, turno 2.
[113] *Ídem*, foja 2, turno 2.

por autorizadas. Los ayuntamientos del Distrito Federal eran quince y para hacer mayoría se necesitaban al menos de ocho votos en el mismo sentido.

Con este panorama se acordó suspender la sesión y esperar las resoluciones de los ayuntamientos que aún no se habían expresado, fijando un plazo de diez días para que de manera definitiva se comunicara cuáles ayuntamientos estarían adheridos a la Alianza. El 8 de abril, tras dictamen, se remitieron a los ayuntamientos ejemplares de las bases constitutivas de la Alianza bajo el lema "Por la justicia".[114]

Los asuntos que por importancia se había propuesto tratar la Alianza, se referían al establecimiento de un nuevo sistema que había propuesto el gobierno del Distrito Federal para la unificación del servicio de tráfico en todas las municipalidades; y la integración de una comisión encargada de estudiar los servicios de provisión de aguas potables.[115] Adicionalmente, trató también los conflictos surgidos entre los ayuntamientos y las compañías de luz que exigían pagos atrasados que se cubrían con parcialidades por la falta de dinero.[116]

Últimas reformas al régimen municipal

En 1925, la XXXI Legislatura del Congreso de la Unión publicó un proyecto de Ley Orgánica Federal del Municipio Libre. En la exposición de motivos se reconocía la inexistencia del municipio libre y se describía el estado en el que se encontraba esta institución: "se había desconocido su finalidad democrática y en aras de la autonomía se oscilaba entre la licencia y la desaparición de la autonomía por las dictaduras provincianas".[117] Además de reconocer como base de cualquier reforma el principio de la soberanía popular, la iniciativa concebía al municipio libre como una entidad independiente dentro del pacto federal, pero enfatizaba que ni el Constituyente ni las entidades federativas habían logrado establecer la base de una federación municipal.

---

[114] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 285 A, años 1919-1928, sesiones ordinarias. Acta s/n, foja 105, 8 de abril 1924.
[115] Oficio del 23 de abril. AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3941, exp. 908, año 1924.
[116] AHDF, *Municipalidades*, Coyoacán, Actas de Cabildo, caja 4, exp. 39, año 1925. Sesión pública ordinaria celebrada el día 19 de junio de 1925.
[117] En Acedo Angulo, Blanca, *Op.*cit., p. 116.

La iniciativa destacó la labor de los congresos nacionales de ayuntamientos para rescatar la autonomía municipal y la necesidad de reformar la legislación, ya que la causa fundamental de los conflictos que enfrentaba esta institución eran precisamente las deficiencias en las leyes federales y estatales que no habían sabido regular la libertad municipal. Por ello, se justificaba la expedición de una ley orgánica que estableciera las bases del municipio libre. Molina Enríquez argumentó sobre ella:

> Una ley tan necesaria como esta, que tiene por objeto nada menos que el aseguramiento y la garantía de la libertad del municipio, no podría esperarse de los poderes legislativos y ejecutivos de los estados, que son precisamente los que limitan y anulan esa libertad, ni podría esperarse tampoco ese aseguramiento por una reforma constitucional, porque ésta tendría que ser sometida a la aprobación de los expresados poderes legislativos locales que, como se ha evidenciado ya, tienen intereses opuestos al régimen autónomo.[118]

El proyecto de ley contenía seis capítulos y 35 artículos: de los municipios, de los ayuntamientos, de las funciones de los ayuntamientos, de la hacienda municipal y de las responsabilidades oficiales. Incorporaba a la tesis de la libertad municipal la concepción de un municipio democrático y responsable, además de autónomo. Sin embargo, y a pesar que la segunda década del siglo XX había visto madurar los planteamientos para llevar a cabo reformas en materia municipal, más allá de la demanda de autonomía en relación con los poderes federales, el Congreso de la Unión legisló no para garantizar la libertad municipal, sino para suprimir el régimen municipal en el Distrito Federal y los Territorios.

En un ambiente político tenso a raíz del conflicto religioso durante el periodo de gobierno de Plutarco Elías Calles, el 22 y el 24 de enero de 1927 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas al artículo 83 constitucional para hacer factible la reelección de presidente de la república y ampliar el periodo presidencial de cuatro a seis años.[119] Con esta reforma que abría la posibilidad de la reelección, Álvaro Obregón se postuló como candidato.

El 18 de abril de 1928, durante su segunda campaña para la presidencia de la república, Obregón presentó una iniciativa constitucional para suprimir los ayuntamientos en el Distrito

---

[118] *Ídem*, p. 117.
[119] Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales*…, *Op.cit.*, pp. 910-911.

Federal. Con ese motivo, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocó a un periodo extraordinario de sesiones para su debate. La exposición de motivos, después de hacer un recuento histórico de las facultades de los ayuntamientos en el Distrito Federal desde 1824, concluía que el municipio libre sólo existía en teoría, ya que en los hechos estaba supeditado al Congreso de la Unión y al ejecutivo federal. Se enumeraban también una serie de defectos para concluir que el poder municipal no tenía razón de ser en la entidad; que la falta de una ley que organizara y determinara los territorios y las facultades de los órganos político-administrativos había ocasionado los enfrentamientos y la incompatibilidad de las esferas de poder.

En opinión de Obregón, era claro que había sido imposible la organización del Distrito Federal bajo el gobierno del municipio autónomo y que se había comprobado lo perjudicial de la coexistencia del gobierno de la entidad y de los ayuntamientos ubicados en su territorio. La iniciativa enfatizó que el municipio libre había nacido incompleto en el Distrito Federal, autónomo sólo en teoría, al que se sumaban las escazas facultades de las que gozaban de acuerdo con lo establecido en la ley del 13 de abril de 1917. Estos elementos, que hacían evidente la necesidad de una reforma no sólo del régimen municipal sino que dotara a la ciudad de plenos derechos, fueron utilizados para justificar la reducción de la soberanía local en la ciudad. El proyecto solicitaba la modificación de las bases 1ª, 2ª y 3ª de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, referentes a la facultad del Congreso para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal.[120]

Durante los debates en la Cámara de Diputados, miembros del Partido Laborista, el cual tenía varios años al frente de la municipalidad de México, se manifestaron en contra de la propuesta. Vicente Lombardo Toledano, además de plantear la posición del partido, defendió el principio constitucional del municipio libre. En su opinión, el desprestigio de esta institución no se corregiría con su erradicación sino mediante su reforma, mejorando los procesos electorales, "los vicios de la democracia no habrán de corregirse sino con la democracia misma". En contraposición, el diputado Cerisola, señaló expresamente que ante la ausencia de un municipio autónomo en el Distrito Federal y los defectos de esta institución, lo mejor era que se destruyera.[121]

[120] Hernández Franyuti, Regina, *Op.cit.*, p. 178.
[121] Acedo Angulo, Blanca, *Op.cit.*, p. 128.

El decreto de reformas al artículo 73 constitucional fue publicado el 20 de agosto de la manera siguiente:

> Artículo 73…
>
> VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:
>
> 1ª El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto de órgano u órganos que determine la ley respectiva.
>
> 2ª El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.
>
> 3ª Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la ley.[122]

El proyecto de una Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales fue aprobado en lo general y en lo particular por el Congreso de la Unión, y publicado el 31 de diciembre de 1928. El 1 de enero de 1929 inició una nueva etapa en la organización político-administrativa del Distrito Federal, que lo reafirmó como centro de las actividades políticas, económicas y sociales una vez más.[123]

Unión de Ayuntamientos del Distrito Federal

Paralelo a estos últimos procesos de reformas constitucionales, observamos la integración de la Unión de Ayuntamientos del D.F. a cuya ceremonia por la integración de la mesa directiva se invitó al presidente de la república.[124] A diferencia de organizaciones similares surgidas en el Distrito Federal en las que vemos aparecer comunicaciones y pronunciamientos diversos, la constitución de la Unión bajo lineamientos profundamente orgánicos sí consta en archivo.

---

[122] Tena Ramírez, Felipe, *Op.cit.*, pp. 898-899.

[123] En sesión de cabildo de la ciudad de México, el 7 de noviembre de 1928 se informó de las reuniones que se habían celebrado con Emilio Portes Gil —quien iniciaría su periodo como presidente de la republica el 1 de diciembre— sobre la forma en que funcionaría el nuevo organismo que a partir del primero de enero tendría a su cargo la administración del Distrito Federal, y la autorización de un Concejo que fungiría como voz informativa en el estudio que con ese objeto se estaba elaborando. AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 285 A, años 1919-1928, sesiones ordinarias. Sesión del 7 de noviembre de 1928, fojas 176 y 176v.

[124] Oficio de fecha 29 de febrero de 1928. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 205-A-76.

Los Estatutos y Reglamento Interior de la Unión de Ayuntamientos del D.F., se integraron por 60 artículos divididos en siete capítulos. La Unión, de la que hacían parte las 16 municipalidades del Distrito,[125] contaba entre sus objetivos y fines más representativos la defensa por "cuantos medios sean necesarios" de la institución del municipio libre; la conservación y fomento de las buenas relaciones entre sus miembros; la intervención en defensa de los intereses colectivos en cuestiones de carácter general que expusieran a peligro la vida económica o libre de alguno o algunos municipios; la interpretación y aplicación de las leyes y reglamentos en el Distrito Federal; y prestar apoyo en los mismos términos a los ayuntamientos de la república que así lo solicitaran.

Se fijó que el mantenimiento de sus oficinas debería ser cubierto por las tesorerías de los ayuntamientos, con exhibiciones mensuales acordadas por cada uno de ellos en asamblea, bajo la consideración de los ingresos y arbitrios de cada municipalidad. El carácter permanente de la Unión funcionaría del 1 de febrero hasta el 15 de noviembre de cada año, con los presidentes municipales, secretarios o delegados debidamente acreditados; y del 16 de noviembre al 30 de enero del siguiente año, por representantes designados por los ayuntamientos. Las sesiones ordinarias en asamblea se celebrarían los jueves.

En general, el funcionamiento de la Unión en mucho se asimilaba al de un ayuntamiento, las funciones del presidente así como las del secretario y tesorero de la misma lo refieren. Sin embargo, la figura del procurador es de resaltar por ser la que condensaba en realidad las aspiraciones de la Unión: "defender ante las autoridades competentes todo asunto que constituya dificultad, amenaza o peligro para el buen funcionamiento o estabilidad de los Ayuntamientos […], con respecto de disposiciones, decretos y Leyes que vulneren o restrinjan la autonomía municipal". El procurador tendría la función de abogado de la Unión no sólo para representar a los ayuntamientos en controversias sino para asesorarlos en todos los asuntos de carácter jurídico que así le consultaran.[126]

Los estatutos antes referidos hacen pensar que de acuerdo a la redacción de los artículos transitorios, la Unión en realidad quedó integrada al menos desde octubre de 1927

[125] A las 13 municipalidades que habían quedado definidas a partir de la Ley de Organización de 1903, se sumaron tres durante la segunda década del siglo XX: General Anaya (1922), Iztacalco (1923) y Magdalena Contreras (1927). En Miranda Pacheco, Sergio, *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, Colección Sábado Distrito Federal, México, 1998, p. 83.
[126] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 202-U-23.

con una mesa directiva que tendría funciones hasta el último día de febrero de 1928 cuando entraría la siguiente.[127] Es de resaltar que el 21 de marzo de 1928 se comunicó al presidente Calles la instalación de la Liga de Ayuntamientos del Distrito Federal, entre cuyos fines se encontraban el de instalar un programa netamente administrativo y procurar el mejoramiento de los diversos municipios que la constituían a efecto que los fondos municipales fueran destinados a cubrir el importe de los servicios públicos y a mejoras materiales en cada municipio.[128] Si bien los nombres al ser tan parecidos pudieran indicar que se trata de la misma corporación, la documentación sugiere que se tratan de entes diferentes, aun cuando de la segunda contamos con poca información.[129]

El trayecto aquí descrito —desde las discusiones del Constituyente en 1917 a las del Congreso de la Unión en 1928— refiere a unos años permeados, sin duda, por una efervescencia política. Son los años de gobierno de los últimos caudillos de la revolución y de instauración de un nuevo orden constitucional que en lo formal daba respuesta a las necesidades manifiestas por diversos sectores. Años en que se configuró un fortalecimiento del poder ejecutivo federal con base en la legalidad pero también con atribuciones arrogadas por el personalismo. En suma, un periodo donde las "tendencias centrífugas" vieron sus últimas expresiones en la medida que el centralismo se hacía efectivo.[130]

La figura del municipio se manifestó como un logro importantísimo de la lucha armada que culminó con un referente constitucional en el artículo 115, no sin la animadversión que representó la libertad concedida al ayuntamiento de la ciudad de México, y en general a los del Distrito Federal. El beneficio que tal disposición representaría, señala Miranda, se vio reducida por el poder centralista del gobierno nacional que no respetó la autonomía municipal y exacerbó los problemas en la administración, prestación de servicios, conflictos políticos y la debilidad hacendaria de todos los ayuntamientos del Distrito para justificar su eliminación, y abrir paso a una nueva forma de organización político-administrativa a partir de 1929 bajo el

[127] La mesa directiva encargada de tomar posesión del cargo el 1 de marzo de 1928 consta de los siguientes nombres: Presidente, José F. Gutiérrez (Azcapotzalco); Secretario, Pablo Gómez Zamora (Tacubaya); Tesorero, Francisco S. Mancilla (Iztacalco); Vocales, Salvador López Olivares (México), Trinidad Vivas (Tlalpan) y David Sánchez (Milpa Alta). AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 202-U-23. Oficio dirigido a Plutarco Elías Calles el 23 de febrero de 1928.

[128] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 202-D-7.

[129] Los oficios de ambas corporaciones refieren direcciones distintas de sus oficinas, también los lemas de firma son distintos.

[130] Sobre las características que distinguieron a la política de los gobiernos emanados de la revolución, véase Meyer, Lorenzo, "El Estado mexicano contemporáneo" en *Lecturas de política mexicana*, El Colegio de México, México, 1981.

control del presidente de la república de manera terminante.

El surgimiento de corporaciones que observaron lagunas legales de las que otros niveles de gobierno y poderes se valían para limitar y vulnerar la libertad edilicia, sugiere un interés legítimo de defensa de la institución pero también el aprovechamiento de un resquicio para su organización y activa participación de la que surgieron debates importantes. Debates que podemos ubicar en dos planos, uno interno y otro externo; el primero, en referencia a las sesiones de cabildo celebradas con regularidad; y el segundo, al amparo de reuniones como el caso de los Congresos Nacionales de Ayuntamientos que instaron a la discusión con el propósito que de ella se formaran iniciativas bajo una clara técnica legislativa que presentaron ante diversas instancias de gobierno. La información sobre el particular, sugiere una molestia por la falta de definición de funciones en un momento en que, se supone, el municipio libre enarbolaba uno de los principios cumplidos por la revolución.

CAPÍTULO 2

PROCESOS ELECTORALES Y PUGNAS EN LOS AYUNTAMIENTOS DEL DISTRITO FEDERAL

John Dulles al describir los avatares de la lucha por el poder en México en el periodo que va de 1919 a 1936, señala que las batallas cuando no fueron libradas por los ejércitos, fueron llevadas al campo de la política; campo tan desordenado como irrestricto, testigo de los efectos de la campaña revolucionaria.[1] Con la Constitución de 1917 y el asentamiento de los poderes en la capital, los partidos políticos tuvieron amplia presencia en los diferentes órdenes de gobierno, y por supuesto en los distintos ayuntamientos del Distrito Federal. Las contiendas que anualmente se desataban para la renovación de los municipios y las discusiones de la vida política federal, tuvieron un reflejo importante en los asuntos públicos, en la política local y en la administración propiamente municipal.

El objetivo que se plantea para este segundo capítulo es analizar el papel y la participación de los municipios del Distrito Federal en los procesos electorales. La articulación y desarrollo de dichos procesos —realizados anualmente bajo su responsabilidad— permitirá en una primera parte de estas páginas, comprender su significado e importancia a la luz de la libertad municipal, así como los problemas y conflictos que supusieron dentro de la lógica del centralismo. Dicha pauta posibilitará, en un segundo apartado, centrar la atención en el espacio institucional de los municipios, es decir, observar en términos jurídicos qué significó e implicó la falta de legitimidad de los cuerpos edilicios para interponer procesalmente alguna defensa o promover el amparo, cuáles eran las garantías jurisdiccionales de protección a la libertad municipal, y el modo en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación solucionó estos problemas a través de la jurisprudencia.

[1] Dulles, John, *Ayer en México. Una crónica de la Revolución (1919-1936)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2013, p.7.

Ayuntamientos provisionales y primer proceso electoral

Durante el tercer Congreso de Ayuntamientos celebrado en 1923 en la ciudad de México, Agustín Gómez Campos presentó una iniciativa que abordaba la situación general de los ayuntamientos en materia electoral. En su análisis —a la luz del derecho constitucional mexicano— arguyó que uno de los principales problemas que enfrentaban los ayuntamientos del país, era que las constituciones locales flagrantemente iban en contra del artículo 115 de la Constitución General; que los constituyentes al sancionar dicho artículo no establecieron de una manera precisa y absoluta la plena libertad del municipio en todas sus formas de organización política y económica, sino que sólo se detuvieron ante la conquista generalmente aceptada de acabar con las jefaturas políticas.

Sin embargo, Gómez, quien en 1924 sería nombrado Juez de Distrito en el estado de Tabasco, señaló que los constituyentes sí concibieron al municipio libre, sin dependencia de los Congresos sobre todo en su manera de constituirse, "en sus funciones electorales, que es la más sagrada de las libertades y que jamás podrá cohonestarse con esa dependencia de los Congresos". Señalamiento terminante al decir que las legislaturas locales y gobiernos de los estados se arrogaban facultades contrarias al artículo 115 constitucional al calificar la validez o nulidad de las elecciones municipales constituidos en un "gran elector".[2]

En 1917 con la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales del 13 de abril, los 13 ayuntamientos del Distrito Federal se constituyeron bajo el régimen del municipio libre, sus regidores serían nombrados por voto popular para un periodo de dos años y se renovarían por mitad cada año; el ayuntamiento de México contaría con 25 regidores, mientras que en las municipalidades foráneas el número sería de 21. El artículo segundo transitorio señaló que en los municipios donde no hubiera ayuntamientos constituidos al momento de la expedición de la ley, el gobernador tendría la facultad para nombrarlos provisionalmente, en tanto se verificaran las elecciones previstas para el primer domingo de diciembre de ese mismo año. El ayuntamiento de la ciudad de México y los foráneos del Distrito Federal se encontraba en esa situación.

[2] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-C6-G-1. Foja 4 de la iniciativa.

Gustavo Emmerich señala que particularmente el ayuntamiento de la ciudad de México atravesó tres periodos importantes en los años que van de 1910 a 1928. En el primero, que va hasta 1915, se encuentran ayuntamientos electos pero con atribuciones sumamente reducidas. El segundo, de agosto de 1915 a finales de 1917, se caracteriza por el poder de Venustiano Carranza para designar a las autoridades municipales. Y finalmente, el último periodo que inicia en 1918, refiere la instalación del primer ayuntamiento electo según la Constitución de 1917, y finaliza el 31 de diciembre de 1928 cuando desaparecen en el Distrito Federal.[3] Los ayuntamientos foráneos, si bien con menos tensión política, atravesaron procesos similares que el de la ciudad, por ello la periodización propuesta por el autor resulta útil para el estudio, uno que considera los vaivenes de los gobierno locales del Distrito Federal particularmente durante el último periodo.

En continuidad con la línea de periodización de Emmerich, encontramos que 1917 es un punto de inflexión importante para la vida política del Distrito Federal. El 11 de marzo, sólo cuatro semanas después de promulgada la Constitución, se celebraron elecciones para presidente de la república, diputados y senadores. Carranza como único candidato, ganó la elección presidencial asumiendo el cargo el 1 de mayo; quien el día 3 de ese mismo mes confirmó en el cargo de gobernador del Distrito a Cesar López de Lara —que desde agosto de 1915 desempeñaba dicha función. Dos semanas después, López de Lara nombró los 13 ayuntamientos provisionales. El ayuntamiento provisional de la ciudad de México quedó instalado el 1 de junio, presidido por Francisco G. Pelayo,[4] quien estuvo al frente de la corporación hasta el 22 de septiembre sustituyéndolo Gregorio Osuna.[5]

Estas elecciones, que tenían el objetivo central de restablecer la autoridad civil —como ha indicado Marván—, fueron convocadas conforme a las bases generales dictadas. Sin embargo, en diferentes casos, se delegó en los gobernadores toda la autoridad legislativa, administrativa, jurisdiccional y de representación política, para contener expresiones que no les

[3] Emmerich, Gustavo Ernesto, "Del municipio libre a la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal", en *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, Instituto Electoral del Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2005, pp. 242-243.
[4] En sesión de cabildo del 21 de septiembre de 1917, el presidente municipal rindió su informe de gobierno en el que manifestó que al ser designado por el gobernador del Distrito Federal para ocupar el cargo, la parte política del puesto le representaba una de las grandes dificultades para desempeñarlo. AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 282 A, año 1917, sesiones ordinarias. Acta 36, foja 336.
[5] AHSCJN, *Asuntos Económicos*, exp. 297/1917.

fueran afines en cada municipio del territorio que estaba bajo su mando,[6] situación a la que quedó sujeto el Distrito Federal durante 1917.

El proceso electoral para integrar los ayuntamientos con base en el voto popular y directo, inició desde octubre cuando comenzaron a percibirse síntomas de campaña y configuración de movimientos políticos y de múltiples fuerzas con miras por el control de los ayuntamientos. En este sentido, los pronunciamientos al interior de los cuerpos edilicios fueron varios. Por ejemplo, el ayuntamiento de Tacubaya en una circular "recomendaba" a todos los empleados de sus oficinas se abstuvieran de tomar participación activa en las próximas elecciones municipales, notificando así mismo que quien tuviera especial empeño en emprender trabajos electorales, debería hacer formal renuncia de su empleo antes del primer domingo de noviembre.[7]

De acuerdo con las disposiciones de la Constitución General y de la Ley de Organización del 13 de abril, la elección de los miembros de los ayuntamientos debía ser directa. El Reglamento para las elecciones municipales del Distrito Federal, expedido por la Secretaría de Gobernación el 16 de diciembre de 1862, fue reformado por Carranza el 31 de octubre de 1917 a fin de ser consecuente con las disposiciones antes mencionadas.[8] Estableció que los padrones de electores deberían quedar fijos en lugares públicos el segundo domingo de noviembre; que cada municipio sería dividido en secciones numeradas con un mínimo de tres mil habitantes; las elecciones se celebrarían el domingo 2 de diciembre; las boletas deberían estar en poder de los ciudadanos a más tardar el viernes anterior a la elección.; y se excluía del derecho al voto a los que hubieran perdido su calidad de ciudadanía o tuvieran en suspenso sus derechos de acuerdo a lo establecido en los artículos 37 y 38 constitucionales.

En cuanto a las actas electorales, la reforma contempló que todas deberían ser firmadas por el presidente, los escrutadores y los secretarios de casilla; y que los expedientes de las elecciones formados por las boletas, listas de escrutinio y primeras copias de las actas, serían enviados a los presidentes municipales, quedando en poder de las Mesas las segundas copias de

[6] Marván Laborde, Ignacio, "Reflexiones sobre los constitucionalistas y la cuestión electoral (1916 1920)" en Medina Peña, Luis (coord.), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, CONACULTA, CONACYT, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, México, 2010, p. 60.
[7] Circular 32, del 26 de octubre. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 9, exp. 78, año 1917.
[8] La reforma comprendió los artículos 1, 2, 4, 5, 16, 18-21, 23, 24, 28, 32, 35, 36 y 43. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Elecciones, caja 16, exp. 14, año 1917.

las actas para el caso de extravío de las primeras.

Las juntas computadoras, como lo veremos en páginas siguientes, fueron un elemento sumamente controvertido en la legitimidad de los procesos electorales; el artículo 19 de la reforma estableció que se integrarían por todos los presidentes de casilla, quienes se reunirían en las cabeceras de los municipios para ejercer sus funciones el jueves siguiente al día de la elección. En esa reunión, nombrarían de entre sus miembros —por voto secreto y cédula—, un presidente, dos escrutadores y un secretario para integrar una Mesa directiva. Las Juntas no podrían declararse instaladas ni funcionar sino con la mayoría absoluta de presidentes de casilla de todo el municipio. La Mesa de la Junta Computadora, sería la encargada de hacer el cómputo de los votos por expediente, correspondientes cada uno a una casilla; al terminar el escrutinio, el presidente se encargaría de anunciar su conformidad con el resultado por casilla electoral y los votos emitidos.

Una vez hecho el procedimiento por cada una de las casillas, los secretarios bajo revisión de los escrutadores, se encargarían de hacer un cómputo general con el que finalmente anunciarían el número de votos obtenidos por cada uno de los candidatos; entregando al ganador una credencial con las firmas del presidente y secretario. Se preveía que en caso que al revisar los expedientes relativos a la elección de munícipes, dos o más candidatos tuvieran el mismo número de votos, el presidente de la Mesa sortearía los nombres públicamente y declararía electo al que "señale la suerte". Los presidentes de las Juntas se encargarían de publicar los nombres de los ciudadanos electos y fijarían los avisos en los lugares acostumbrados. El gobernador del Distrito, a su vez, mandaría su publicación en los periódicos.

De esta manera, los principios para la celebración de las primeras elecciones una vez iniciado el periodo constitucional estaban dados. La documentación para los meses que van de octubre a diciembre de 1917 sugiere dos fenómenos que no podemos disociar uno de otro: el primero, refiere las renuncias presentadas por el personal de distintas oficinas de los ayuntamientos; y el segundo, la agrupación de los partidos políticos y su frecuente organización en unidades de choque.

Para el primer caso, encontramos en las actas de cabildo discusiones en torno a la gran cantidad de renuncias que se hacían llegar a las secretarías de los ayuntamientos (y en algunos casos al gobierno del Distrito Federal). En un oficio enviado por el gobernador López de Lara a los distintos cuerpos edilicios, hace constar su preocupación ante las renuncias presentadas diariamente en los municipios, arguyendo que cuanto antes se debía "poner remedio a ese mal"; que si bien los suplentes asumían el cargo de los regidores, ellos no estaban al tanto de los asuntos con lo que se veía entorpecido el despacho de los diversos asuntos. Finalmente, el gobernador adujo que se oponía a que se aceptaran más renuncias sin estar plenamente justificadas, es decir, en situaciones que no se fundaran precisamente en cuestiones políticas o porque el interesado fuera a lanzar su candidatura para una próxima elección.

La discusión en el cabildo de la ciudad de México en torno al tema dividió opiniones, la presidencia llegó al acuerdo que debía definirse un punto en el reglamento del ayuntamiento sobre el requisito de renunciar a los cargos con anticipación para quien pretendiera lanzar su candidatura para munícipe.[9] El 9 de noviembre, el ayuntamiento destinó una parte importante de la sesión a discutir el particular de las renuncias. En un informe presentado por el regidor Diego Fernández respecto si de conformidad con la Ley de 13 de abril los concejales que habían lanzado o proponían lanzar sus candidaturas para munícipes debían o no renunciar a sus puestos, llegó a la conclusión que pudiendo ser reelectos los concejales no había necesidad que renunciaran. Sin embargo, el concejal Herrera le hizo notar que si bien desde un punto de vista legal no había impedimento para que quien se postulara a una candidatura pudiera seguir desempañando su puesto, se debía advertir que quienes estuvieran trabajando activamente en la formación u organización de un partido político, sí debería aceptárseles su renuncia porque con ello se evitaría que hicieran uso de la influencia que pudieran tener con motivo de sus cargos para fomentar sus trabajos políticos.[10]

La ley de 13 de abril prevenía en su artículo 72 fracción VIII que para ser concejal era necesario no estar en funciones de presidente municipal o de secretario del ayuntamiento al menos cuatro meses antes del día de la elección. En este sentido, es de observarse que los funcionarios que estuvieron al frente de la administración de los ayuntamientos por designación del gobernador del Distrito Federal, emprendieron una lucha política para

[9] Acta 50 del 7 de noviembre. AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 283 A, año 1917, sesiones ordinarias. Fojas 96 y 97.
[10] *Ídem*, Acta 51 del 9 de noviembre, foja 98.

conseguir —por medio de elección— el desempeño del cargo por un periodo más. Líneas antes se había referido que las renuncias a los cargos municipales y la agrupación de los partidos políticos eran fenómenos que consideramos indisociables. Como es de observarse, la gran mayoría de las renuncias presentadas en el periodo, fundamentalmente sostuvieron la postulación a cargos bajo la insignia de algún partido político; y en otras, la formación o el liderazgo de partidos fue causa principal.

La intervención del gobierno del Distrito Federal sobre el particular de las renuncias, no quedó en los deseos del gobernador por remediar ese mal, sino que es posible apreciar el control sobre la aceptación de las mismas. Algunas de las renuncias estaban dirigidas al gobernador y por esta razón el mismo funcionario refería la conveniencia de aceptarlas o no. Si bien encontramos que estos primeros ayuntamientos fueron designados por el gobernador y no electos por voto popular, lo que los mantuvo bajo una cuestión atípica, considero que fue un elemento y una argumentación recurrente aducir el carácter provisional de los ayuntamientos para manejarlos desde otras esferas de gobierno.[11]

Partidos políticos en 1917

Para esta primera contienda electoral y a lo largo de casi toda la década de los años veinte, como indica Jean Meyer, no existieron verdaderos partidos políticos en el sentido moderno de la palabra sino más bien hombres políticos, estados mayores políticos (sus colaboradores más cercanos), no así organizaciones ni militantes que permitan hablar de partidos. "Más que partidos, se pueden encontrar comités electorales, clubes, sociedades, […]. Muchas veces los 'partidos' se confunden con una persona, o desaparecen al poco tiempo de nacer; resulta imposible definirlos por su ideología; a menudo se distinguen por matices geográficos o sociológicos: un barrio, un gremio. Por eso pululan de manera caótica".[12] En gran medida ello obedecía a factores como el arcaísmo de la vida política, personalismo, limitación del juego a una clase política muy reducida, y la vigencia del sistema de los jefes políticos del siglo pasado.

[11] En el acta del 16 de noviembre encontramos la sugerencia del gobernador por aceptar las renuncias de los regidores de la Fuente y Manuel de Anda por ser requeridos para desempeñar trabajos dentro de su gobierno. AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 283 A, año 1917, sesiones ordinarias.
[12] Meyer, Jean, *Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1924-1928: Estado y sociedad con Calles*, El Colegio de México, México, 1977, pp. 97-98.

De esta forma, cada jefe político, cada comisario ejidal o líder sindical, organizaba su partido como una maquinaria electoral.

En contraparte, Emmerich afirma que si bien los partidos tenían sus propias ideologías y programas, en realidad lo que importaba para su continuidad era su relación con el presidente de la república, actual o futuro. Por tal razón, podían surgir o desaparecer con relativa facilidad, según los avatares de la política nacional. Desde nuestro punto de vista, los partidos políticos con alcance nacional —Partido Liberal Constitucionalista (PLC), Partido Nacional Cooperatista (PNC), Partido Liberal Nacionalista (PLN), Partido Laborista Mexicano (PLM), entre ellos— sí pudieron depender de los designios presidenciales para su supervivencia. Sin embargo, los partidos sumamente geolocalizados en la política local en la que se vieron insertos —por ejemplo; Club Electoral de Tacubaya, Partido Democrático Independiente de Tacubaya, Partido Liberal Obrero, Club Democrático Francisco I. Madero—, debieron valerse de otras astucias para el registro de sus planillas y activismo. La concentración de partidos independientes en Confederaciones fue una opción.

En este sentido, la formación de partidos durante la época debe considerarse dentro de sus propias dimensiones. La presencia de grupos organizados, tal vez no bajo una ideología bien definida o arraigada pero sí al amparo de un objetivo común, contribuyó a crear una cultura política vibrante (a veces violenta) con mecanismos electorales que ofrecieron tanto oportunidades para la participación electoral, como estrategias particulares que perfilaron el juego político desde lo municipal hasta lo nacional. En el marco de este proceso, es de mencionarse la fundación de algunos de los partidos de mayor alcance que en el ámbito local del Distrito Federal lideraron tanto los procesos formales, como aquellos más cercanos a prácticas represivas y de fraude, que sentaron —como ha indicado Lorenzo Meyer— las bases "de la raquítica vida electoral que habría de caracterizar al México de la posrevolución".[13]

El PLC se fundó el 25 de octubre de 1916 en la ciudad de México, su objetivo fundacional fue ser el partido "de los constitucionalistas", es decir, de los triunfadores de la Revolución mexicana y con ello auxiliar al ejecutivo a través del aseguramiento de la

[13] Meyer, Lorenzo, "La revolución mexicana y sus elecciones presidenciales: una interpretación (1911-1940)" en *Historia Mexicana*, vol. 32, núm. 2, octubre-diciembre, El Colegio de México, México, 1982, p. 194.

representación mayoritaria en las Cámaras.[14] A fines de 1917, el PLC se escindió entre una mayoría a favor de Carranza, y una minoría encabezada por el general Benjamín Hill y a favor de Obregón. Distanciamiento que se explica a partir de la brecha creciente entre las facciones carrancista y obregonista. La minoría, dirigidos por el secretario de gobernación, Manuel Aguirre Berlanga, se constituyeron en el Partido Liberal Nacionalista (PLN), de corta duración, pero que logró frenar el dominio del PLC en el Congreso. La presencia del partido fue notable al año siguiente cuando obtuvo la mayoría absoluta en el Congreso, logró el control del ayuntamiento de la ciudad de México y casi todos los del Distrito Federal, los gobiernos de Guerrero, Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas, y sus líderes Hill, Zubáran, Neri y Villarreal destacaron en la política.[15]

El PNC fue fundado a fines de 1917 en la Escuela Nacional de Jurisprudencia por Jorge Prieto Laurens, junto con Rafael Pérez Taylor, Fernando Saldaña Galván, Otilio González, Miguel Torner y Gabriel García Rojas. Su programa se basó en el fomento del cooperativismo como manera de solucionar los problemas económicos de México, así como la nacionalización de la tierra y la sustitución del ejército por guardias ciudadanas. Aglutinó a estudiantes, maestros, periodistas y pequeños empresarios, lo que le hacía un partido de la clase media.[16]

En mayo de 1918, durante el Congreso Nacional Laboral celebrado en Saltillo, se fundó la CROM, organización dirigida desde un principio por Luis N. Morones y su Grupo Acción, integrado por Ricardo Treviño, Ezequiel Salcedo, Celestino Gasca, Marcos Tristán, Eduardo Moneda, Samuel O. Yúdico y José López Cortés, entre otros. A fines de 1919, Morones y su grupo, fundaron el PLM, cuyo propósito fue apoyar la candidatura presidencial de Álvaro Obregón y presentar candidatos a cargos diversos de elección popular. En su programa figuraron la protección de los derechos de la clase obrera, el impulso a la educación popular, la mejoría de la clase media y el otorgamiento de créditos a los agricultores, entre otros postulados.[17]

---

[14] Entre sus primeros adherentes pueden mencionarse a Álvaro Obregón, Cándido Aguilar (yerno de Carranza), Cesáreo Castro, Alejo González, Roque Estrada, Ignacio L. Pesqueira, Eduardo F. Hay, Herminio Pérez Abreu, Rafael Zubáran Capmany, Manuel García Vigil, Rafael Martínez de Escobar, Antonio I. Villarreal, José Inés Novelo, Enrique Bordes Mangel, Eduardo Neri y Salvador Alvarado. En *Diccionario histórico y biográfico de la Revolución mexicana*, Tomo II, INEHRM, México, 1992, pp. 781-782.
[15] Fuentes Díaz, Vicente, *Los partidos políticos en México*, Altiplano, México, 1969, pp. 202-203.
[16] *Ídem*, p. 205.
[17] *Diccionario histórico… Op.cit.*, p. 769.

De esta manera, con algunos de estos partidos en la primera contienda electoral después de reinstalado el orden constitucional, el 2 de diciembre se verificaron las elecciones municipales bajo un ambiente general de orden (imagen 4). Emmerich al referir el transcurso de la jornada electoral, apunta que todas las elecciones municipales celebradas de 1918 a 1927 fueron elecciones viciadas "en las que el partido o grupo que controlaba el ayuntamiento utilizaba las funciones electorales que este tenía, para garantizarse a sí mismo el 'triunfo' comicial y perpetuarse en la administración municipal". En este sentido, la organización de los partidos para recurrir a medios violentos o fuera de ley como la instalación de Juntas Computadoras paralelas a las oficiales, fue de importancia en la definición del ganador de los comicios.

> En este clima, no fue del todo infrecuente la intervención de autoridades extramunicipales como el gobernador del Distrito o el propio presidente de la República, algunas veces *motu proprio*, otras a petición del alguno de los grupos en pugna, para resolver los conflictos entre estos.[18]

Imagen 4. *Campesinos y trabajadores fuera del comité electoral del Partido Liberal Constitucionalista*

Fuente: Fototeca Nacional, núm. de inventario 5355.

[18] Emmerich, Gustavo Ernesto, *Op.cit.*, pp. 266-267.
En un comunicado enviado por el presidente municipal de Tacubaya, Enrique Gómez, al gobernador del Distrito relativo a las novedades ocurridas durante el día de elecciones, le informó que Antonio E. Méndez, candidato a la presidencia municipal y postulado por los clubes "Francisco I. Madero" y "Liberal Obrero", se había presentado en algunas casillas ejerciendo presión sobre los votantes instándolos a votar en su favor, lo que había tenido por consecuencia varios altercados. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Elecciones, caja 16, exp. 14, año 1917.

El 1 de enero de 1918 se instalaron los primeros ayuntamientos electos con base en la Constitución sancionada un año antes. Fernando M. Estrada fue electo presidente del ayuntamiento de Tacubaya y Carlos B. Zetina para el de México. En la sesión de cabildo del 15 de enero, éste último externó a los concejales que en su concepto no se debían hacer cambios en la planta de empleados del municipio por simple protección o amistad y sin que mediara una causa justificada, pues con ello se perjudicarían los servicios públicos. En replica, el regidor Gómez Noriega dijo que habían muchas personas que habían contribuido al triunfo de los partidos Cooperatista y Nacionalista, y que frente a ellas se tenían "compromisos políticos". Por su parte, el presidente municipal argumentó que no encontraba justo que los vaivenes de la política expusieran a los trabajadores a su remoción.[19]

Fernando M. Estrada, presidente del ayuntamiento de Tacubaya

Iniciado el año de 1918, el ayuntamiento de Tacubaya se encontró inmerso en una tensión partidista ejercida por un grupo de regidores que por consecuencia había llevado al entorpecimiento en su administración. El recién electo presidente municipal, Fernando M. Estrada, comunicó al gobernador una serie de calumnias de las que tenía conocimiento eran autores un grupo de "obstruccionistas" del ayuntamiento y que no tenían fundamento alguno. En este tenor, instó al gobernador a nombrar una comisión para "demostrar claramente la falsedad con que han procedido los CC. Concejales de la mayoría obstruccionista de este H. Ayuntamiento".[20] En contestación a dicho requerimiento, el 15 de mayo el gobernador informó del nombramiento de la comisión que conocería de los citados cargos. Sin embargo, iniciado el mes de junio la comisión no había sido designada.

El mismo 15 de mayo en que el gobernador informó de la integración de una comisión, Estrada presentó un acuerdo con "el grupo independiente" del ayuntamiento como base del arreglo para terminar con las diferencias surgidas por el grupo oposicionista encabezado por Aurelio Gonzáles Carrasco. El acuerdo conformado por cuatro puntos, precisaba el respeto

[19] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 284 A, año 1918, sesiones ordinarias. Acta 7, foja 36.
[20] Oficio de fecha 11 de mayo. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 11, exp. 16, año 1918.

entre las comisiones del ayuntamiento en el despacho de sus respectivos cargos; la exclusión absoluta de toda labor política; que no se destituyera a ningún empleado sino después de presentar cargos concretos y comprobados ente el cabido; y que el secretario del ayuntamiento fuera propuesto por el gobierno del Distrito, ello con la intención de "demostrar la honorabilidad e integridad de las miras de la presidencia Municipal y Grupo Independiente".[21]

Por su parte, el grupo oposicionista presentó sus propias iniciativas de acuerdo. Entre las más importantes figuraban las renuncias del secretario del ayuntamiento, del comandante de la policía, del comisario y sub-comisario, así también de los administradores de rastro y mercados. Para todos los casos, se proponía que el cabildo fuera quien decidiera los nuevos nombramientos. Por último, fijaban las 5 de la tarde del día de mañana (16 de mayo), como plazo para recibir una resolución final al asunto; y que en caso de no aceptarse los términos antes descritos, el grupo se vería en la "penosa obligación" de aceptar la renuncia del presidente municipal como única solución al conflicto.

Estrada, quien hizo del conocimiento del gobernador todas estas proposiciones, le informó que las exigencias del grupo opositor eran contrarias a la ley, particularmente por lo que se refería al cuerpo de policía, dependiente directamente del cargo del presidente municipal conforme al artículo 76 de la Ley de Organización del 13 de abril de 1917. En razón de ello, expresó no estar en condiciones de aceptar dichos requerimientos, además de solicitar el apoyo del gobierno del Distrito para dar fin a la crisis por la que atravesaba el ayuntamiento.

Con el oficio 1220 del gobierno del Distrito Federal por el que el gobernador se daba por enterado de la resolución del cabildo que con mayoría de 11 votos había acordado cesar en sus funciones de presidente municipal a Estrada, y del nombramiento de Eduardo Joublanc para ocupar el cargo; terminantemente comunicó que de acuerdo con el artículo 60 de la Ley de Organización del Distrito, el cabildo no tenía facultad para remover, cesar o destituir al presidente municipal; y que por lo tanto ese gobierno no reconocía dicha designación.[22] Con ello, la continuidad de Estrada al frente de la corporación se vio asegurada, no obstante las reiteradas manifestaciones contra su administración. En este sentido, como se refirió en el capítulo anterior, la convocatoria para la celebración de un Congreso Nacional de Municipios a instancias del ayuntamiento de Tacubaya, sugiere un medio por el cual se buscó legitimidad

[21] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 11, exp. 18, año 1918.
[22] Oficio del 8 de diciembre. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 10, exp. 12, año 1918.

frente a otras instancias de gobierno en este primer momento de contiendas abiertamente electorales.

Ley electoral de 1918 y comicios para los años de 1918 y 1919

Paralelo a estos acontecimientos, el 1 de julio se expidió una ley electoral que depositó en los ayuntamientos la organización de las elecciones tanto federales, estatales, como municipales. Partidos y agrupaciones políticas de carácter local podrían participar activamente en las elecciones municipales; arrogando al propio ayuntamiento otorgar el registro a los partidos, elaborar padrones, distribuir las boletas y establecer los lugares donde debían instalarse las casillas. Sin embargo, días después de su aprobación se discutía en la Cámara de Senadores las modificaciones que habían sufrido algunos artículos al pasar a la revisora Cámara de Diputados y que estaban en contra de la propia Constitución.

En este sentido, los ayuntamientos de la ciudad de México y de Tacubaya también discutieron y reprobaron la ley electoral. El primero lo expresó en sesión de cabildo[23]; mientras que el segundo hizo llegar un comunicado al presidente de la república, a los ayuntamientos del Distrito Federal y a los periódicos *El Pueblo*, *El Universal*, *La República* y *La Opinión*.[24] La inconformidad principal se refería al artículo sexto transitorio en el que se señalaban los impedimentos para ser miembro de la próxima legislatura, el cual era contrario a los artículos 55 y 59 constitucionales.[25]

---

[23] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 284 A, año 1918, sesiones ordinarias. 25 de junio. Acta 45, foja 211.

[24] 26 de junio de 1918.AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 10, exp. 12, año 1918.
El 1 de julio el ayuntamiento de Iztapalapa comunicó su conformidad con el acuerdo tomado por el de Tacubaya. Asimismo el de Mixcoac (3 julio), Tacuba (3 julio), Cuajimalpa (5 julio) y Guadalupe Hidalgo (8 julio). AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 11, exp. 32, año 1918.

[25] El artículo sexto transitorio a la letra establecía: "No podrán ser electos Diputados y Senadores los que hubieren desempeñado puestos de Secretarios, Sub-Secretarios y Oficiales Mayores de las Secretarías de Estado; El Procurador General de la República y los Agentes del Ministerio Público Federal; Los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los de los Tribunales de los Estados y Jueces de Primera Instancia; Los Jueces de Distrito y demás autoridades judiciales; Los Generales, Coroneles y Comandantes de navío; Los Jefes Políticos; Los Oficiales de cualquier categoría que hayan tomado participio en los Cuartelazos de Veracruz y de la Ciudadela; El Director General de Policía del Distrito Federal y de los Estados; Los Directores de correos y telégrafos; Los Administradores de Aduanas y del Timbre; Los Directores, propietarios y Gerentes de periódicos semioficiales de ese tiempo; Y, además, todos aquellos a quienes se compruebe haber ejecutado actos de cualquiera especie suficientes para acreditarlos como coautores del Cuartelazo".

En octubre de 1918 una vez más comenzó la carrera por las próximas elecciones municipales. En un oficio enviado a la Cámara de Diputados, el ayuntamiento de la ciudad de México comunicó el acuerdo que había tomado respecto a instar a los regidores propietarios o suplentes que desempeñaban otro cargo de elección popular, manifestaran por cuál de ellos optaban en definitiva con el objeto que la resolución sirviera de base al convocar a las elecciones ordinarias que tendrían verificativo próximamente.[26]

Al amparo de las disposiciones de la ley electoral varios partidos y agrupaciones trataron de organizarse para competir en las elecciones municipales. En este sentido, la existencia de partidos políticos, de acuerdo con la ley, se formalizaba si éstos cumplían con ciertos requisitos tales como el de haber sido constituidos en una asamblea y contar con un programa. El reconocimiento se daba a nivel municipal y consistía en dar a una candidatura el estatus de estar vinculada con un partido; la ley, al mismo tiempo, aceptaba el registro de candidaturas independientes, con los únicos requisitos de contar con el apoyo de 50 ciudadanos y tener un programa. Una vez registrados los candidatos de partido o los independientes, se les otorgaba el derecho de contar con representantes en las distintas fases del proceso electoral (imagen 5).

Imagen 5. *Líder político pronunciando un discurso ante obreros*

Fuente: Fototeca Nacional, núm. de inventario 40564.

[26] 31 de octubre. AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3917, exp. 7, año 1917-1919.

Al ayuntamiento de México llegaron las solicitudes de la Liga Nacionalismo y Trabajo, Partido Industrial y Agrícola de la República Mexicana, Partido Nacional del Comercio, Partido Liberal Independiente Obrero y Partido Confederado del Trabajo, para su debido registro, el cual fue negado. Entre las razones expresadas por el ayuntamiento sobre la decisión de no otorgarles registro, se arguyó que no habían satisfecho los requisitos prevenidos en las fracciones III, IV y VI del artículo 106 de la ley electoral del 1 de julio; y que, tratándose de elecciones municipales, los partidos políticos no gozaban de personalidad, toda vez que la ley para las próximas elecciones municipales no hacía ninguna referencia a las agrupaciones políticas, ni a registros de candidaturas, ni de representantes.[27] Argumento claramente fuera de proporción si se considera que los registros de partidos para diputados, al mismo tiempo podían hacerse extensivos para aglutinar a otros candidatos, registros todos ante el gobierno municipal.

El 1 de diciembre de 1918 se celebraron las elecciones municipales. Jorge Prieto Laurens, en nombre del Partido Nacional Cooperatista, denunció ante el presidente municipal de México las violaciones cometidas durante la jornada electoral,

> …en virtud de que el 90% de las casillas fueron instaladas antes de la hora estrictamente marcada por el Reglamento Electoral Vigente para elecciones municipales en el Distrito Federal, cuya instalación sólo podía haberse hecho, como se hizo, por los pseudo partidos oficiales en connivencia con los Instaladores del Ayuntamiento que pernoctaron en la mayoría de los locales destinados para las casillas, […] siendo Ud. el principal responsable de la conculcación del voto popular, porque de ningún modo podían los Instaladores ejercer la oficiosidad mencionada arriba, a favor del Partido llamado Nacionalista al cual Ud. pertenece como miembro conspicuo, pues es Ud. del Comité Ejecutivo de dicho Partido.[28]

Aunado a la dudosa jornada electoral, el presidente municipal de la Garza, retrasó la instalación de la Junta Computadora pese a instrucciones expresas del presidente Carranza. Los cooperatistas decidieron entonces instalarla por su cuenta, seguidos por de la Garza y los nacionalistas que instalaron la propia. Ante la existencia de dos juntas computadoras rivales, con intervención del presidente de la república se creó un tribunal de arbitraje que el 14 de

[27] AHDF, *Ayuntamiento*, Elecciones, vol 868, exp 105-108.
[28] *Ídem*.

enero de 1919 decidió que la de los cooperatistas era la legal; por supuesto, esta Junta Computadora había declarado electos a quienes simpatizaban con el propio partido.[29]

Sin embargo, las dificultades en la instalación de la Junta Computadora no fueron exclusivas para el ayuntamiento de la ciudad. En una circular emitida por el gobierno del Distrito, se comunicó al presidente municipal de Tacubaya el acuerdo que había tomado en torno a la integración del de Tlalpan. Manifestó que en virtud de haberse integrado en parte con personas que fueron declaradas electas como munícipes de número impar por una asamblea que se atribuyó ilegalmente las facultades de Junta Computadora; y que en vista de la formulación declaratoria de elecciones por Junta Computadora ilegalmente instalada, ese gobierno no podía reconocer la integración del ayuntamiento de Tlalpan.[30] Resalta que en otra circular emitida el mismo mes por el gobernador, se informó que a consecuencia de la intervención del presidente Carranza para que el gobierno del Distrito reconociera al presidente, vicepresidente y regidores impares del ayuntamiento de Tlalpan, se reconsideraba el acuerdo en ese tenor.

En el transcurso del año, se dieron nuevos vaivenes al interior de los ayuntamientos. Coherentes con la definición política nacional de cara a las elecciones presidenciales a realizarse el año siguiente, los ayuntamientos se vieron divididos con las consecuentes dificultades. Una vez más las renuncias y ceses en los puestos edilicios obedecieron a las maniobras políticas, esta vez entre "civilistas", "obregonistas" y "gonzalistas".[31] Los comicios, por supuesto, fueron muy cuestionados. En la ciudad de México, Jorge Prieto Laurens fue arrestado brevemente al tratar de impedir un supuesto fraude de expedientes electorales que los civilistas pretendían llevar a efecto. Posteriormente, él y un grupo de obregonistas intentaron tomar el control del lugar donde se instalaría la Junta Computadora, lo que dio pie a nuevos enfrentamientos con la policía. El 11 de diciembre de 1919 se instalaron dos juntas computadoras, una civilista y la otra obregonista.

La de adscripción obregonista envió a la Suprema Corte —en cumplimiento con el artículo 28 del Reglamento para elecciones municipales en el Distrito Federal—, la lista de las

[29] Emmerich, Gustavo Ernesto, *Op.cit.*, p. 270.
[30] Circular número 1 de fecha 13 de enero de 1919.AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 12, exp. 17, año 1919.
[31] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 332 A, año 1919-1923, sesiones secretas. 23 de septiembre. Acta 13, foja 12.

personas que resultaron electas según el cómputo realizado por dicha Junta. Los nombres que figuraron como regidores propietarios eran los siguientes: Rafael Zubáran Capmany, Miguel Alessio Robles, Herminio Pérez Abreu, Eduardo Neri, Rafael Martínez de Escobar, Ignacio Ramos Praslow, Claudio N. Tirado, José L. Navarro, Donato Moreno, Carlos Rodríguez, Jorge Prieto Laurens, Gabriel Delgado y Rubén Vizcarra.[32]

Por su parte, la Junta civilista a través del presidente municipal de México, envió de igual manera a la Corte los resultados de las elecciones del 7 de diciembre. En el oficio se hacen constar los nombres de Luis Coyula, Fernando Saldaña G., Manuel García, René Capistrán Garza, Salvador Guillen, Benito Pérez Verdía, Luis Desentis, Manuel Urquidi, Pedro Navarrete, Manuel Landa Berriozábal, Carlos Carrera, José A. Padilla y Santiago Góngora. Regidores a los que se les reconoció el triunfo y legalmente se constituyeron en cabildo el 1 de enero de 1920.[33]

Rupturas y sucesiones en la segunda década del siglo

El 1 de enero de 1920, en la primera reunión de lo que debía que ser el nuevo ayuntamiento electo para la ciudad de México, el regidor Saldaña Galván leyó una proposición suscrita por él y por algunos otros regidores, tendente a solucionar el conflicto surgido con motivo del ejercicio como regidor número 13 que el munícipe Santillana continuaba ostentando, y para cuyo encargo la Junta Computadora había declarado electo a Luis Desentis en sustitución del mismo Santillana. [34]

En abril, con el Plan de Agua Prieta, además del desconocimiento de Carranza como presidente de la república, también se desconoció a los concejales del ayuntamiento de la ciudad de México. El 7 de mayo Carranza abandonó la ciudad, acompañado entre otros, por el gobernador del Distrito, Manuel Rueda Magro, y por el presidente municipal Saldaña. El mismo 7 de mayo se nombró a Miguel Gómez Noriega gobernador interino del Distrito

[32] AHSCJN, *Asuntos Económicos*, exp. 35/1919.
[33] AHSCJN, *Asuntos Económicos*, exp. 38/1919.
[34] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 383 A, año 1920-1921, actas mecanografiadas de sesiones extraordinarias.

Federal, quien designó un consejo municipal presidido por Cecilio Garza González e integrado por los regidores que habían sido elegidos antes de los comicios de diciembre del año anterior.[35] El 1 de junio, Prieto Laurens y otros obregonistas que a finales de 1919 habían sido declarados electos por la Junta Computadora de los cooperatistas, asaltaron el Palacio Municipal, se instalaron como cabildo y eligieron como presidente y vicepresidente del ayuntamiento a Rafael Zubáran Capmany y Herminio Pérez Abreu.[36]

La legitimidad o ilegitimidad en torno a la conformación del ayuntamiento y del gobierno municipal, primero a cargo de Garza González y después de Zubáran Capmany, llevó a nuevas confrontaciones entre los órdenes de gobierno. En la sesión del 17 de junio, el regidor Munguía hizo notar que en su concepto no debía hacerse caso de las últimas cartas del gobernador, "puesto que él no es nadie para el Ayuntamiento, pues fue nombrado por una autoridad militar y así como se le nombró a él podía haberse nombrado al primero que hubiera ido pasando". Por su parte, Pérez Abreu argumentó que no debía reconocérsele ningún derecho para juzgar la legitimidad o ilegitimidad del ayuntamiento.[37]

De esta manera, el ayuntamiento encabezado por Zubáran Capmany se dedicó —entre otros asuntos—a organizar las elecciones del 1 de agosto para diputados y senadores, y del 5 de septiembre para presidente de la república. Retirado Pablo González de la contienda electoral, las presidenciales las ganó Álvaro Obregón, apoyado por el PLC, el PNC y el PLM.[38] Mientras tanto, al acercarse la fecha de las elecciones municipales, una vez más los ayuntamientos observaron las divisiones internas. El de Tacubaya instó al personal de sus oficinas a no tomar participación en los asuntos políticos electorales, disponiendo el cese de aquellos que incumplieran dicha medida.[39]

El de México en carta dirigida al director de *El Monitor Republicano*, manifestó que esa presidencia municipal trabajaría con toda energía para garantizar el voto público en las próximas elecciones municipales con una actitud de absoluta neutralidad, y que además no

[35] Gómez Noriega también designó nuevos concejales para la municipalidad de Tacubaya. Nombró un ayuntamiento provisional presidido por Arnulfo Cantú quien se encargaría de la "reorganización" de los servicios públicos y orden del municipio. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 428-T-49.
[36] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 332 A, año 1919-1923, sesiones secretas. Acta s/n, fojas 17, 17v y 18, del 8 de junio 1920.
[37] *Ídem*. Acta s/n, fojas 22 y 22v, del 17 de junio 1920.
[38] Emmerich, Gustavo Ernesto, *Op.cit*., p. 273.
[39] Circular 55 del 22 de julio de 1920. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Diversos, caja 84, exp. 1, año 1920-1921.

tenía compromisos de ninguna clase con ninguna persona ni grupos políticos. Una de las razones por la que dicha carta se dirigió al periódico fue que había trascendido al público que al interior del ayuntamiento se hacía labor política y que se habían realizado ciertas exacciones "escandalosas" de los fondos municipales con el objeto de destinar "fuertes sumas" a la propaganda política de algunos regidores. Además, el escrito del presidente municipal enfatizó que:

> …la agitación política con motivo de las próximas elecciones municipales, agitación que no podía menos que trascender a algunos de los empleados de esta Corporación, se ha cesado a muchos de ellos, sin distinción de Partidos políticos, que prestaban más interés a su partidarismo que a sus labores; pero el Ayuntamiento, dentro de la más estricta justicia, siempre ha reconocido que los empleados tienen y tendrán absoluta libertad para sostener sus ideas y dar su voto a quien más le plazca.[40]

El 5 de diciembre, días después de asumir Obregón la presidencia de la república, se celebraron elecciones municipales con numerosas irregularidades. Entre ellas, la instalación de casillas paralelas en la ciudad de México (predominantemente del PLC y del PNC), en muchas secciones electorales. De igual manera, también se instalaron Juntas Computadoras paralelas, cada una de las cuales declaró electos a sus respectivos candidatos (imagen 6). El 11 de diciembre Zubáran Capmany renunció a la presidencia municipal para unirse al gabinete de Obregón, siendo Pérez Abreu quien lo sucediera en la presidencia. En este sentido, la ruptura que en el orden constitucional se manifestó por el antes mencionado Plan, tuvo un impacto en el ámbito local. Para Marván, quien retomamos en estas líneas, aduce que significó el regreso a la centralidad de los presidentes municipales ante la necesidad de renovar las lealtades de la maquinaria electoral que incipientemente se venía formando.[41]

[40] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 4002, exp. 1, año 1919-1920.
[41] Marván Laborde, Ignacio, "Reflexiones sobre los constitucionalistas y la cuestión electoral (1916 1920)", *Op.cit.*, p. 79.

Imagen 6. *Responsable de casillas electorales realiza el conteo de votos*

Fuente: Fototeca Nacional, núm. de inventario 40578.

El 1 de enero de 1921 en su calidad de presidente municipal saliente, Pérez Abreu rindió su informe de gobierno. En él expresó que el ayuntamiento cuyas funciones habían terminado el día de ayer, se había integrado por concejales de números pares y que aun cuando habían sido electos de manera ordinaria, —por presión oficial ejercida en su perjuicio— no se permitió que entraran en funciones el día primero de enero, según lo prevenía la ley, sino hasta el 1 de junio "en que legal y absolutamente vino a reconocerse el triunfo del movimiento reivindicador de las libertades públicas; por más que la presión oficial de que hago referencia no dejó de ejercerse".[42] Una vez que hubo iniciado su administración, el ayuntamiento se abocó a organizar las elecciones para diputados y senadores, presidente de la república, y también las municipales. Pérez Abreu indicó que fue a partir del 14 de noviembre cuando iniciaron los trabajos para las elecciones de concejales de número impar, así como para llenar algunas vacantes de número par; elecciones que de acuerdo al reglamento de 8 de noviembre de 1918, se verificaron el primer domingo de diciembre, "con más o menos tranquilidad", y sin dejar de recibirse quejas de uno y otro partido contendiente.

Es de resaltar que en el informe rendido por Pérez Abreu se enfatizó que el proceso de elecciones municipales y particularmente la jornada electoral, transcurrió en orden y sin contratiempos de importancia, donde la mayoría de casillas funcionaron legalmente. Además, el registro de credenciales de los ciudadanos que resultaron electos presidentes de casilla y la

[42] AHDF, *Ayuntamiento*, Oficialía Mayor, vol. 4744, exp. 16, año 1920. Fojas 1 y 2.

instalación de la Junta Computadora, "se hizo en tiempo oportuno y en la forma ordenada por la ley, a pesar de uno que otro incidente sin importancia legal".[43] Pero, ¿en realidad se trató de un proceso electoral sin contratiempos? La organización de las elecciones en un periodo tan corto, apenas dos semanas, sugiere la manera en que estas estructuras partidistas fueron reacomodándose y consolidando grupos políticos como el caso del Partido Laborista Mexicano, que fue en ascenso.

Sobre la supuesta tranquilidad del proceso de elecciones, el Partido Liberal Constitucionalista en una carta dirigida al presidente de la república, adujo que tenía conocimiento que la Jefatura de la Guarnición de la Plaza había facilitado al diputado Prieto Laurens y a otros elementos del partido Cooperatista, listas de todos los jefes, oficiales y soldados que se encontraban en la ciudad de México y en las municipalidades foráneas del Distrito Federal, con el objeto de ordenar que éstos votaran por los cooperatistas el día de la elección; indicando también el uso político que el gobernador hacía de sus facultades al ordenar el hostigamiento a integrantes de los partidos políticos excepto al Cooperatista.

En este sentido, encontramos que Emmerich apunta que el 1 de enero de 1921 se instalaron dos ayuntamientos separados en la ciudad de México: en uno de ellos, presidido por regidores pelecistas con Pérez Abreu y Manuel Aguayo, como presidente y vicepresidente municipales, respectivamente; y otro, bajo la observancia de regidores cooperatistas, quienes eligieron para los mismos cargos a Roque González Garza y Eduardo F. Islas. Sin embargo, a finales de enero, este último ayuntamiento fue desconocido por el gobernador.[44] En consecuencia, Roque González Garza recurrió al amparo en defensa de sus intereses. Pérez Abreu en calidad de presidente municipal reconocido y por tanto con legitimidad, nombró a Carlos Trejo y Lerdo de Tejada para que representara a la corporación municipal en el amparo promovido ante el Juzgado Primero Supernumerario de Distrito contra actos de la Junta Computadora y el presidente municipal.[45]

El ayuntamiento de Tacubaya con motivo de las elecciones municipales se encontró en una situación similar. En un oficio dirigido al gobernador Celestino Gasca, el presidente

[43] *Ídem*, foja 6.
[44] Algunos de los contratiempos en la instalación de las casillas electorales y el desarrollo de los comicios en el ayuntamiento de México, además de un informe general dirigido al presidente de la república sobre el proceso en cada una de las secciones electorales; lo encontramos en AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 428-M-5.
[45] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría Particular de Ayuntamiento, vol. 4006, exp. 41, año 1921.

municipal le anunció que la planilla de candidatos a concejales por el Partido Nacional Cooperatista había sido derrotada, por lo que los regidores legalmente electos del Partido Liberal Constitucionalista de Tacubaya habían integrado el 1 de enero el ayuntamiento, según lo estatuido en el artículo 60 de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 1917. Sin embargo, el PNC inconforme con el resultado de la elección había asumido una actitud de hostilidad hacia las autoridades municipales y de "franca rebeldía en contra de sus funciones" por medio de escritos en los que públicamente pregonaban el haberse constituido en "Ayuntamiento Constitucional de Tacubaya". El comunicado sube de tono cuando el presidente municipal afirma que dicho acto no fue producto sino del apoyo moral del gobierno del Distrito y del reconocimiento oficial por parte del gobernador, que estaba llevando al municipio a una situación fuera de todo procedimiento.[46]

El comunicado del presidente municipal al gobernador incluyó una hoja de las que el propio presidente llamaba sediciosas; en ella, constaban los resultados de las elecciones de acuerdo a la Junta Computadora que declaró electos para concejales impares a José M. Herrera Alarcón, Enrique Iraola, Rodolfo Castro Inclán, Manuel Centeno, Rafael Ibáñez, Manuel Moreno, Gustavo Bazán y Salvador Mendivil, todos del PNC. En una acción que puede denominarse como colectiva, Herrera Alarcón y Socios iniciaron proceso contra el presidente municipal, Álvaro Torre Guerra, aduciendo unas elecciones fraudulentas con una Junta Computadora ilegítima que no les había reconocido el triunfo aun cuando los votos les eran favorables.

Los casos de los ayuntamientos de la ciudad de México y de Tacubaya en sí mismos son paradigmáticos y representativos de la política del momento y de los medios jurídicos válidos para hacer frente y cuestionar los procedimientos electorales, en los que es posible distinguir el papel del gobierno del Distrito y del gobierno federal en función del reconocimiento otorgado a corporaciones municipales enteras o a determinados personajes para validar su triunfo en las elecciones. En el último apartado del capítulo, dedicado exclusivamente a las cuestiones judiciales, podrá observarse cómo se llevaron los procesos y cuáles fueron los argumentos de la autoridad judicial para legitimar los actos de la Junta Computadora y de las autoridades que se señalaron como coparticipes del embrollo electoral.

[46] Oficio del 6 de enero de 1921. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Elecciones, caja 22, exp. 13, año 1921.

Tacubaya y Guadalupe Hidalgo: ausencias e intervenciones

Álvaro Torre Guerra, electo en 1921 presidente municipal para Tacubaya, inició su gestión bajo circunstancias complicadas por el desarrollo que habían tenido las elecciones municipales en diciembre de 1920. Parte de un proceso judicial en el que se le acusaba de no haber ganado las mismas y ocupar el cargo de manera ilegítima, continuó con sus funciones inmerso en los vaivenes de la política local. En abril de 1921 daba cuenta de las condiciones en las que había recibido la hacienda municipal a principios de aquel año; señaló que en sueldos atrasados se había comprobado un déficit de $25,000.00 pesos, y que a la fecha ascendía a $30,000.00, cuya razón principal era la ausencia de subsidios que el gobierno federal entregaba anualmente (entre $70,000.00 y $90,000.00).

Como medida de acción adoptada para subsanar la situación económica y procurar la nivelación de los presupuestos, la presidencia optó por reducir el personal de todas las oficinas municipales en los casos que no fueran esenciales para su funcionamiento. Entre los despidos se encontraron el del abogado consultor Lic. Ignacio Borrego, con un sueldo diario de $8.00 pesos; el de un inspector administrativo, Bibiano Sánchez con $6.00 diarios; un inspector de obras, Julio de la Vega con $5.00 diarios; un inspector de empadronamiento, Martín de la Vega con $4.00 diarios; dos practicantes de medicina con $2.50 cada uno; 12 profesoras con $3.00 diarios cada una; y dos oficiales de la tesorería con $4.00 diarios cada uno.[47]

Sin embargo, la campaña iniciada contra el presidente municipal a consecuencia de los despidos se fundó en argumentar que tales fueron llevados a efecto no por economía sino por razones políticas. El propio Torre Guerra afirmó que dicha campaña se encontraba encabezada por algún "miembro prominente" del Partido Cooperatista de la ciudad de México, quien con un grupo numeroso pretendía tomar por asalto las oficinas del ayuntamiento y apoderarse de ellas por medio de la fuerza. En este sentido, el presidente denunció ante autoridad judicial que de llegar a ponerse en práctica tal atentado, esa presidencia municipal en defensa de la

[47] El mismo presidente municipal declaró en el escrito haber "ido en Comisión a suplicarle al C. Gobernador del Distrito que envíe un Visitador a la Tesorería Municipal con el fin de que haga las pesquisas y estudios que quiera para que él diga si ha habido malos manejos en los fondos municipales". AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Diversos, caja 84, exp. 18, año 1920-1921.

institución así como de su autonomía, "impedirá con toda energía y de la manera que fuera necesaria cualquiera alteración al orden público, de acuerdo con las facultades que la ley me concede".

El asalto denunciado por Torre Guerra fue llevado a la práctica el 28 de abril. La documentación refiere que desde tempranas horas de ese día se dirigieron comunicaciones desde la presidencia municipal con carácter de urgente al presidente Obregón, al gobernador del Distrito, al diputado José Siurob, y al jefe de la policía. El contenido de las misivas se abocó a poner en conocimiento de las autoridades citadas los acontecimientos que en esos momentos tenían lugar en Tacubaya. Se señalaba al diputado Jorge Prieto Laurens como principal líder, quien en unión con integrantes del Partido Cooperatista pretendía tomar por fuerza las oficinas del ayuntamiento "atropellando los derechos que las leyes conceden a toda Institución autónoma, así también como a la autoridad constituida". Además de encontrase en ese grupo a políticos del PNC de las municipalidades de Tacubaya y de la ciudad de México, también se hallaban de la de San Ángel. En razón de los hechos referidos, el presidente municipal se dirigió de manera particular al presidente de la república en los siguientes términos:

> Esta autoridad legalmente constituida ya se dispone, en defensa de sus instituciones, a repeler en la forma que fuere necesaria la injustificada agresión de dichos individuos; por lo que deseando evitar hasta el último momento un choque de lamentables consecuencias, ruega a Ud. encarecidamente se sirva, si a bien lo tiene, ordenar se preste auxilio inmediato a la autoridad legítima que el suscrito preside, quién tiene la obligación de velar hasta el sacrificio, porque se respeten las autoridades legítimamente constituidas.[48]

No contamos con información que precise si tal auxilio fue dirigido a Tacubaya. Sin embargo, se piensa que el enfrentamiento fue de proporciones importantes dejando ver, por un lado, que las fuerzas y mandos de policía en realidad no sofocaron a tiempo el conflicto; y por otro, la evidente dificultad de los cuerpos edilicios por llevar el control de la policía sin que mediara en ello el gobierno del Distrito e incluso el federal, como podrá contrastarse en el desarrollo del capítulo cuatro de esta investigación.

> Habiendo tenido necesidad de tomar medidas enérgicas contra un C. Regidor de este H. Ayuntamiento, y a fin de hacer cumplir mis determinaciones como Autoridad constituida,

[48] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Diversos, caja 84, exp. 2, año 1920-1921.

suplico a usted atentamente se sirva ordenar me sea enviado un refuerzo de Policía a mis órdenes pues temo que por cualquier circunstancia la Policía Local desobedeciera mis órdenes.[49]

De manera casi simultánea, en abril de 1921 el ayuntamiento de Guadalupe Hidalgo envió al presidente Obregón, con el carácter de urgente, un comunicado que ponía en conocimiento del orden federal la situación por la que atravesaba el municipio a consecuencia del proceso electoral de diciembre pasado, y de la actitud asumida por el gobernador del Distrito en consecuencia. El comunicado refirió que los regidores impares postulados por las agrupaciones unidas Liga de los Pueblos de la Municipalidad de Guadalupe Hidalgo D.F., Club Unión de Guadalupe y Club Liberal Benito Juárez, habían tomado posesión de sus cargos el 1 de enero por disposición legal. Sin embargo, el 13 de enero el gobernador había solicitado se entregara el ayuntamiento a la planilla vencida en los comicios y sostenida por el Grupo Independiente.

A consecuencia de dicha solicitud, el ayuntamiento que había tomado posesión pidió el amparo de la Unión contra actos del gobernador del Distrito, el cual fue concedido de manera provisional por el Juzgado Tercero Supernumerario de Distrito. La sentencia, revocada el 3 de marzo, dio pauta para que la Suprema Corte conociera de ella en revisión, de la que aún un mes después no había emitido una resolución definitiva. En este sentido, y previendo nuevas órdenes del gobernador para desalojar el palacio municipal, solicitaban la intervención del presidente Obregón para que pudieran continuar en el desempeño de sus cargos en tanto la Corte no dictara sentencia.[50]

En contestación, el presidente Obregón adujo que el proceder del gobernador del Distrito se había apegado por completo a disposiciones de carácter legal, aun cuando los regidores afirmaban que la información sustentada por el gobernador era falsa. Por acuerdo, el presidente comunicó que enviaría a sus abogados en comisión para que integraran un informe

---

[49] *Ídem*. Telefonema dirigido al gobernador del Distrito el 15 de julio de 1921.
En una carta que dirigió Mariano González (sin personalidad definida) —con sello del gobierno del Distrito— al presidente Obregón, refirió que el municipio de Tacubaya se encontraba a merced de la delincuencia "debido a la falta casi absoluta de policía", pues de 130 plazas únicamente se encontraban activas 40, de las cuales 27 eran exclusivamente para vigilancia en horarios de día y de noche. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Justicia y Juzgados, caja 247, exp. 1, año 1921.
[50] Los firmantes eran Ismael Zamora, Mariano Garay, Antonio Sotomayor, Carlos Molina, Jesús Espinosa, Lauro Castro, Gregorio Soriano, Luis Hernández, León G. Rojas y Benjamín Ortiz. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 428-T-49.

sobre el conflicto municipal. Uno de los documentos que fueron presentados por los munícipes que supuestamente habían perdido en los comicios y que no habían tomado posesión de los cargos, fue el acta de la Junta Computadora que hacía constar los resultados de las elecciones con los nombres de Eugenio Almazán, Manuel Castelazo Fuentes, Manuel Acosta, Alejandro Romero, José Danel, Salvador Arguelles, Manuel H. San Martín y Emilio Alvaradejo Aragón, como propietarios.

De manera paralela a la entrega de este documento, el gobernador dio órdenes a la Inspección General de Policía para que el ayuntamiento en posesión de las oficinas municipales las entregara al grupo independiente antes mencionado. Con la intervención del presidente Obregón, las órdenes del gobernador no se llevaron a efecto. Así, una vez más, resalta la intervención que podían tener otras autoridades en la resolución de las reclamaciones presentadas frecuentemente por regidores, candidatos o partidos, sobre la violencia o coacción del voto y los cómputos electorales, pues si bien las resoluciones de las Juntas Computadoras eran definitivas e inatacables, de manera reiterada el punto final en el reconocimiento de los ayuntamientos sobrepasó a otras instancias.

Ley Electoral y elecciones de 1921

Los constantes conflictos a causa de los procesos electorales que año con año se celebraban en las distintas municipalidades del Distrito Federal, fueron causa de molestias en distintos sectores y ámbitos de gobierno. En 1921 tras el reconocimiento del ayuntamiento de México presidido por Herminio Pérez Abreu, surgieron varias desavenencias entre el ayuntamiento y el gobierno del Distrito, principalmente por cuestiones presupuestales y por el control de los procesos de elecciones. El primero quería que el ayuntamiento continuara organizando los comicios, mientras que el gobierno del Distrito pugnaba por conceder su organización a instancias más imparciales.[51]

El 26 de octubre se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Elecciones Municipales del Distrito y Territorios Federales que derogó el de noviembre de

[51] Emmerich, Gustavo Ernesto, *Op.cit.*, p. 274.

1918.[52] El nuevo reglamento previno que los trabajos preparatorios de las elecciones municipales, así como la vigilancia de los actos electorales mismos estarían a cargo de un Concejo Electoral Municipal para cada uno de los municipios, el cual se formaría por insaculación. La insaculación de los miembros del Concejo sería hecha por los presidentes municipales, excepto en la ciudad de México donde el gobernador tendría esa función.[53] Las municipalidades, de acuerdo con el artículo cuarto, se dividirían en 7 distritos electorales y la de México en 12; y por cada uno de los distritos se nombraría a un ciudadano propietario y a uno suplente.

Dentro de los ocho días siguientes a la fecha de su designación, el Concejo Electoral debía constituirse en funciones con la designación —por elección— de un presidente y un secretario, y numerando como vocales al resto de sus miembros. Una vez constituido, debía reunirse el primer día hábil del mes de octubre con el objeto de designar por insaculación, las personas que en representación del mismo Concejo habrían de integrar las comisiones empadronadoras. Las comisiones empadronadoras se integrarían por un representante del Concejo Electoral y otro de cada uno de los partidos políticos, con sus respectivos suplentes; para que en el término de un mes quedara debidamente formado el padrón electoral.

Las comisiones empadronadoras debían entrar en funciones a los tres días de haberse celebrado la insaculación, su labor era exclusivamente censal y la acción de cada una de ellas quedaría limitada a la circunscripción territorial que le asignara el Concejo respectivo. El primer día hábil del mes de noviembre, los jefes de las comisiones empadronadoras entregarían a los Concejos Electorales respectivos, el padrón de electores así como un informe de su trabajo censal. Los padrones, 15 días antes de verificarse las elecciones, debían fijarse en lugares públicos en el que también debía aparecer el nombre del ciudadano encargado de instalar la

---

[52] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Elecciones, caja 33, exp. 5, año 1921; y AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 731-A-5.
La Liga de Ayuntamientos Foráneos del Distrito Federal, expresó al presidente de la república que la constitución de los Concejos Electorales mediante insaculación era "la mejor garantía de imparcialidad y eficiencia en la preparación y verificación de las elecciones municipales". AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 731-R-5.

[53] De acuerdo con el artículo primero transitorio del Reglamento, la insaculación debía efectuarse el primer día hábil del mes de noviembre (1 de noviembre). El ayuntamiento de México comunicó ese mismo día al presidente de la república, que el gobernador del Distrito no había hecho tal insaculación. Los firmantes a nombre de la Confederación Revolucionaria de los Partidos Laboristas, Cooperatista, Social Reformista y la Juventud Revolucionaria eran: Froylan C. Manjarrez, Jorge Prieto Laurens, Ezequiel Salcedo, Francisco Alonso, Reynaldo Cervantes Torres, Rubén Vizcarra, Roberto Casas Alatriste, Roberto Olagaray, Eliseo Céspedes, Juan M. Álvarez del Castillo, Pedro de Alba, Fernando Aguirre Colorado y Herminio S. Rodríguez. Trasciende que en contestación el presidente Obregón dijo que la insaculación no se había efectuado por órdenes suyas al estar analizando algunas modificaciones al Reglamento. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 408-M-5.

casilla. De esta manera, se buscó resolver los problemas referentes a la instalación de las casillas y la presidencia de las mismas, pues reglamentos anteriores señalaban que la presidencia se conformaba con los electores vecinos de la sección presentes al momento de instalar la mesa.

Una medida para dar mayor certeza a las elecciones en cuanto al manejo de los votos, fue la de reforzar el sistema de "ánforas o buzones" donde los electores depositarían su boleta electoral. Estas ánforas, según el artículo 39, no serían otra cosa que cajas de madera con capacidad para mil boletas, cerradas por todos sus costados, uno de los cuales serviría como tapa con llave y teniendo una abertura suficiente para la introducción del voto. Las llaves de cada ánfora estarían bajo el cuidado del Concejo Electoral quien una vez verificada la elección, las entregaría al encargado de instalar la Junta Computadora (imagen 7).

Imagen 7. *Hombres transportando una urna electoral escoltados por militares*

Fuente: Fototeca Nacional, núm. de inventario 42264.

Respecto al funcionamiento de las Juntas Computadoras, el reglamento especificó que en cada municipio habría una Junta por cada uno de los distritos electorales. Las Juntas Computadoras serían instaladas y presididas por un notario en ejercicio,[54] y en los lugares en que no hubiera notarios, por la autoridad judicial de mayor jerarquía. Revisados los votos válidos de cada una de las secciones que integraban un distrito electoral, se efectuaría la computación de los sufragios obtenidos por cada candidato. Concluida la computación de los

[54] Algunos notarios expresaron a la presidencia de la república su inconformidad respecto a las disposiciones del nuevo reglamento. Manifestaron que de acuerdo a la Ley del Notariado de 1901, las funciones de notario eran incompatibles con todo cargo, empleo o comisión públicos que no fueran de enseñanza. Sin embargo, bajo la promulgación de la reglamentación, prestaron sus servicios "por el bien de la comunidad", aun cuando consideraban que su intervención no era garantía de paz. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 731-R-5.

votos, el presidente de la Junta Computadora se encargaría de expedir una declaratoria de mayoría con la credencial respectiva; dicha declaratoria era inapelable.

Tras la revisión del articulado que compone el reglamento electoral, es de observarse que en su conjunto propugnó por un proceso electoral más eficiente y en el que los nombramientos por insaculación para integrar Concejos Electorales Municipales, desde mi punto de vista, abstrajo en cierto sentido la responsabilidad de los ayuntamientos por lo que se refiere a la generación de los padrones electorales; así también el reconocimiento de los trabajos de las Juntas Computadoras a través de la fe pública emitida por notarios o autoridad judicial.

Ahora bien, cabría preguntarse cuál fue el impacto y aplicabilidad de dicho cuerpo normativo y si en efecto contribuyó a que el proceso electoral de ese año se salvara de prácticas fuera de la legalidad o sujetas a discrecionalidad. La fecha de expedición del reglamento por encontrase tan cercana en la que tendrían verificativo las próximas elecciones municipales, impidió que las comisiones empadronadoras desarrollaran su labor censal y en cambio se empleara el padrón de las elecciones pasadas. En cuanto al recibimiento que tuvo en los ayuntamientos del Distrito, sobresale la actitud del de la ciudad de México quien se inconformó por la atribución concedida al gobernador particularmente en la insaculación de los miembros del Concejo Electoral Municipal. Como resultado de varias entrevistas, el presidente Obregón reformó el reglamento para devolver al ayuntamiento dicha potestad. Todavía el 21 de noviembre se publicarían nuevas reformas al reglamento, fundamentalmente referidas al papel de los partidos políticos, con lo que se eliminaba el sistema de candidaturas individuales regresando al de planillas.[55]

El desarrollo del proceso electoral de 1921 encontró dificultades. El presidente del Concejo Electoral del Sexto Distrito de la ciudad de México denunció que el 26 de noviembre se había presentado el subcomisario de la sexta demarcación acompañado de otras ocho personas que se decían "Agentes Especiales del Gobierno del Distrito" y con órdenes de la Inspección General de Policía para recoger armas. No obstante la oposición de las autoridades

[55] AHDF, *Ayuntamiento*, Elecciones, vol 869, exp 112.
Los partidos que registraron planillas para la ciudad de México fueron: Partido Liberal Constitucionalista, Partido Cooperatista Nacional, Partido Laborista Mexicano, Partido Nacional Agrarista, Partido Libre Estudiantil y Obrero, Partido Liberal Rojo y Partido Sindicato del Trabajo.

electorales a la revisión de sus integrantes, se procedió a realizarla. En la denuncia el presidente del Concejo, en la que también solicitó garantías para el desempeño de sus actividades, apuntó que:

> …es de hacerse notar que el señor Joaquín Martínez, Representante del Partido Cooperatista, que estaba armado de una pistola, cuando se dio a conocer ante el Sub-Comisario, demostrándole una credencial de su partido, éste ordenó que no se le molestara pues era compañero.[56]

Por otra parte, el presidente del Concejo Electoral del Cuarto Distrito —también de la ciudad— manifestó su inconformidad contra el proceder de algunos agentes de la Policía Especial del gobierno del Distrito, por el hecho de haber invadido el recinto donde se encontraban, bajo órdenes de la Inspección de Policía. De igual manera que en el Sexto Distrito, los agentes procedieron a registrar y recoger las armas de los funcionarios del Concejo y de los representantes de los partidos allí presentes.

Las elecciones se celebraron el 4 de diciembre. Ese mismo día, el gobernador Celestino Gasca informó al presidente de la república sobre las "novedades" ocurridas con ese motivo. Precisó que en distintos ayuntamientos se levantaron actas por violaciones a diversos artículos del Reglamento Electoral que fueron consignadas a las autoridades respectivas. Informó también que el diputado Prieto Laurens, al pasar en su coche por la calzada de San Antonio Abad frente a una de las casillas del Partido Liberal Constitucionalista, había sido apedreado y balaceado sin mayores consecuencias que un tiro en el coche. En la municipalidad de Milpa Alta, no quisieron entregar el ánfora del primer distrito electoral al juez de paz, de acuerdo con el artículo 49 del Reglamento. En Iztapalapa habían sido consignados algunos partidarios del Partido Liberal Constitucionalista que trataron de apoderarse del ánfora instalada en el primer distrito electoral. Por último, continuaba el gobernador, en las municipalidades de Tacuba, Tacubaya, Guadalupe Hidalgo, Tlalpan, Xochimilco, Azcapotzalco y San Ángel no se presentaron incidentes de importancia.[57]

En la ciudad de México el PLC denunció que la oposición, con apoyo de la policía, había cometido fraude. Sin embargo, la Junta Computadora reunida el día 8 anunció el triunfo

---

[56] *Ídem*.
[57] En enero 21 entraron en funciones los nuevos ayuntamientos. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 408-M-5.

de los candidatos pelecistas en 11 de los 12 distritos.[58] Al entrar en funciones el nuevo ayuntamiento, el presidente saliente Abraham González informó a los concejales que durante su administración a pesar de los ataques injustificados del Ejecutivo y,

> …de la hostilidad manifiesta de ese mismo poder por medio de su órgano que es espureo [sic] y que se llama Gobierno del Distrito, siempre se mantuvo la autonomía del Municipio Libre. […]. Debo manifestar a ustedes que soy yo quizá el primer alcalde de la Ciudad de México que se ha enfrentado al Ejecutivo, indicando cuál es la autoridad municipal y cómo debe respetarse el derecho municipal.[59]

Miguel Alonzo Romero, quien asumió el cargo de presidente del ayuntamiento, externó a González la oportunidad de sus palabras y la satisfacción de unirse a quienes habían trabajado por los intereses exclusivamente municipales, "aquí donde hay tantos intereses políticos encontrados y donde […] hay elementos que no han sabido interpretar los verdaderos ideales de la revolución y que son verdaderos monos de resorte manejados por aquellos hombres que jamás han sabido interpretar estos principios".[60]

La administración de Alonzo tuvo problemas con el gobernador Gasca por supuestas atribuciones en pugna entre uno y otro gobierno. Para resolver el conflicto, el presidente Obregón nombró una comisión que se encargaría de deslindar atribuciones y competencias (de cuyas reuniones tratan a profundidad los capítulos tres y cuatro). Además de esta dificultad, entre otros de los avatares por los que tuvo que pasar la presidencia de Alonzo se encuentran una huelga de trabajadores, la falta de agua en la ciudad, y las exigencias de su partido (el PLC) para designar militantes que se encargaran de preparar las elecciones legislativas. Sin embargo, ante tal exigencia y su negativa para efectuarla, le fue exigida su renuncia, ante lo cual prefirió renunciar al partido. Posteriormente, un regidor lo demandó por supuesto uso indebido de recursos, entre otros cargos, de los que después fue exonerado.[61]

---

[58] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 428-M-31.
[59] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3978, exp. 11, año 1922.
[60] *Ídem*.
[61] Emmerich, Gustavo Ernesto, *Op.cit.*, p. 277.
Alonzo Romero se enteró en noviembre de la reunión celebrada entre el Partido Laborista y la Liga de Redactores del Distrito Federal donde se trató el "Estudio y resolución de la forma en que debe procederse a disolver el Ayuntamiento de esta Capital y medidas que deben adoptarse para la mejor administración de los servicios encomendados al mismo". Comunicación del 23 de noviembre de 1922 dirigida al presidente de la república. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 428-A-10.

Entre los meses de octubre y noviembre comenzaron los preparativos para las próximas elecciones municipales. La prensa de esos días refiere algunas noticias en torno a irregularidades en el funcionamiento de los Concejos Electorales, especialmente en la formación de los padrones; asuntos todos denunciados por el Partido Laborista.[62] El 30 de noviembre un grupo invadió el palacio municipal de la ciudad de México provocando destrozos e incendios en varias oficinas, movimiento repelido a balazos por la policía. Alonzo arguyó que el verdadero objetivo del motín había sido posponer la realización de las elecciones municipales y evitar el triunfo Cooperatista.[63] En un clima de tensión, el 3 de diciembre se realizaron los comicios en los que sólo participaron el PLC y el PNC en la ciudad de México. Este último que durante la presidencia de Alonzo había tomado el control de los concejos electorales, ganó.

En las municipalidades foráneas las dificultades no fueron menores. El presidente municipal de Azcapotzalco comunicó a la Cámara de Diputados y al presidente de la república los problemas por los que atravesaba el ayuntamiento a consecuencia de los trabajos preparatorios de las elecciones. Una vez realizada la insaculación de las personas que debían integrar el Concejo Electoral Municipal, el 15 de septiembre de 1922, se presentaron en el ayuntamiento Modesto Paredes (representante del Partido Cooperatista Nacional), Ernesto Santillana (representante del Club Demócrata Azcapotzalco) y José Gómez (integrante del Concejo Electoral) informando que no se había efectuado la insaculación de las comisiones empadronadoras por no haberse presentado para tal efecto sino uno de los miembros del Concejo Electoral (Gómez).

En este sentido, el gobernador del Distrito comunicó al presidente municipal que el Concejo Electoral se había quejado ante él, de no haber hecho la insaculación de comisiones empadronadoras porque la presidencia municipal le había negado los padrones. Ante las quejas de los partidos políticos por este mismo hecho, el presidente municipal decidió fijar el día 5 de noviembre para efectuar una nueva insaculación para integrar legalmente el Concejo ante la falta de quórum del anterior. Sin embargo, algunas de las personas insaculadas en primer término, insistieron en ser ellas integrantes del único Concejo legal, el que incluso ya había

[62] Cuestionario para la prensa, 4 de noviembre de 1922. AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría Particular del Presidente Municipal, vol. 4015, exp. 1, año 1922.
[63] Sobre el mismo motín, la opinión pública refirió que la falta de agua en la ciudad era su único origen. Sobre el particular y mayores detalles, véase el capítulo tres de este trabajo.

realizado la insaculación de las mencionadas comisiones empadronadoras. El presidente municipal adujo entonces:

> Claramente se desprende de esto que los miembros del Concejo de referencia fueron sorprendidos por una maniobra política y obligados primero, a eludir la presencia de los representantes del Partido Cooperatista Nacional y Club Demócrata de Azcapotzalco, con objeto de despacharse a su antojo y después a fingir una burda insaculación a todas luces ilegal.[64]

Aun con la falta de claridad en el procedimiento, el gobierno del Distrito comunicó al federal y municipal que sólo reconocía como legal al Concejo primeramente insaculado. Las elecciones se celebraron con las dificultades ya conocidas de padrones electorales incompletos, presión sobre los electores para dirigir su voto, robo de casillas y ánforas electorales. La instalación de la Junta Computadora también se encontró inserta en un ambiente tenso. El día en que debía reunirse la Junta, el presidente municipal denunció que se habían presentado en Azcapotzalco "elementos armados de Tacuba y de los establecimientos fabriles" con el fin de conducir favorablemente para sus partidarios el cómputo de la votación. Sin embargo, ante la intervención policial, el grupo se trasladó a Tacuba donde instalaron la Junta Computadora ante notario. La denuncia del presidente municipal fue abierta al asegurar que bajo "la anuencia, consejo y apoyo" del gobernador del Distrito, el grupo declarado ganador por una Junta instalada ilegalmente pretendía tomar el palacio municipal y constituirse en cabildo. En razón de ello, el presidente municipal solicitó la intervención del ejecutivo federal para que ordenara al gobierno del Distrito evitara intervenir en los asuntos electorales del municipio. A dos días hábiles de entrar en funciones el nuevo ayuntamiento, la situación no había sido resuelta.

Creación del municipio de Iztacalco, 1922

En noviembre de 1922 el presidente Obregón envió a la Cámara de Diputados un proyecto con el objeto de crear una nueva municipalidad en el Distrito Federal: Iztacalco. Una vez que comenzó el estudio para su aprobación, se suscitaron en distintos ayuntamientos —Mixcoac e

[64] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, expediente 408-M-12.

Iztapalapa, fundamentalmente— inconformidades y descontento por tal decreto. La documentación refiere que estas dos municipalidades manifestaron "basados en razones de orden general, moral y económico" su deseo por que no se llevara a efecto la creación de un nuevo municipio.

Sin dudad, la actitud asumida por estas dos municipalidades era consecuente con las implicaciones que traería consigo la creación de un nuevo municipio al amparo de sus propias jurisdicciones. El proyecto de creación contemplaba que de los municipios de Mixcoac e Iztapalapa se tomarían pueblos para constituir una nueva jurisdicción municipal. Las razones en las que fundaron los argumentos estas dos municipalidades para advertir su oposición frente al proyecto fueron al menos cuatro: las de orden general, referían a la inadecuada división territorial como había quedado demostrado con las disposiciones de 1903; las de orden moral, donde adujeron que la creación de un municipio refería en sí mismo un fin político. En el orden económico se consideró que la municipalidad de Iztapalapa con la jurisdicción que tenía hasta ese momento producía sesenta mil pesos anuales y que con la reorganización territorial, se le quitarían pueblos que en su conjunto le retribuían treinta y cinco mil pesos anuales. En este sentido, se dijo que crear un nuevo municipio significaba poner en peligro la subsistencia de otros. Finalmente, las razones de orden legal se fundaron en argüir que el artículo 115 constitucional refería que los municipios deberían tener las contribuciones suficientes para su sostenimiento y que por lo tanto esta ley iba en contra del espíritu y la letra de la Constitución.[65]

De igual manera, el gobierno del Distrito se manifestó en contra del decreto, instando al presidente de la república evitara su aprobación. El presidente en respuesta arguyó:

> Me apena demasiado no poder dejar obsequiados sus deseos, pues a mí me han parecido muy fundadas y muy lógicas todas las razones que me expusieron los vecinos de este lugar para pedir su emancipación y por considerar, además, que la experiencia nos enseña lo mal atendidos que están por lo general los Municipios y seguramente estarán mucho más mal

[65] Según las valoraciones de Mixcoac e Iztapalapa, la forma lógica de cumplimentar el interés de esos pueblos por constituirse en municipio, tendría que ser de la manera siguiente: Cabecera en la Ladrillera, con jurisdicción en los pueblos de San Simón Ticuman, La Piedad, Nativitas, San Andrés Tetepilco, Iztacalco y Xicaltongo. En su conjunto, esos pueblos tendrían la posibilidad de producir cerca de cincuenta mil pesos anuales. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-D2-I-6.

atendidos los poblados que están fuera de la cabecera y que son regidos por estas autoridades políticas.[66]

El 20 de diciembre se expidió el decreto que confería jurisdicción municipal a Iztacalco. Sin embargo, aún una semana después, se comunicó al presidente de la república que el gobernador no había acudido a instalar el consejo municipal, circunstancia que había llevado a los propios vecinos designar miembros para su conformación. Ante ello, el presidente municipal de Iztapalapa había ordenado la aprehensión de los miembros del consejo designado para continuar con el cobro de los impuestos con la regularidad habida.[67] Ante ello, ¿la creación de un nuevo ayuntamiento refería algún impacto para el fortalecimiento municipal? Posiblemente. También pudiera haber representado una estrategia por la cual seccionar fuerzas políticas y procesos, por ejemplo, sobre la federalización de las aguas en el territorio, como podrá apreciarse en el siguiente capítulo.

Procesos electorales en 1923 y 1924

Durante 1923, Jorge Prieto Laurens se convirtió en una figura política de alcance nacional, cuya reputación lo llevó a ser líder de los cooperatistas que habían logrado el control de todos los ayuntamientos del Distrito en las elecciones pasadas.[68] En junio, solicitó licencia a su cargo de presidente municipal para competir como candidato a gobernador de San Luis Potosí. En las elecciones legislativas de 1923, el PNC obtuvo mayoría en ambas Cámaras del Congreso. Prieto Laurens fue reelegido diputado y luego nombrado presidente del Congreso. En agosto nuevamente solicitó licencia a su cargo municipal para asumir el de diputado. El 1 de septiembre al contestar el informe presidencial, acusó a Obregón de preparar la imposición de

[66] Oficios del 30 de noviembre y 11 de diciembre de 1922. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-D2-I-6.
[67] Los diputados del Distrito Federal, Rafael Pérez Taylor, M. L. Guzmán, Gustavo Arce, A. Yáñez Salazar, C. Arguelles, R. G. Garza y Luis G. Ma. Álvarez, advertían sobre el cobro de impuestos.
[68] Respecto a este control de los ayuntamientos por el PNC, la Secretaría de Gobernación por conducto del gobierno del Distrito pidió informes sobre las represalias políticas a integrantes del Concejo Electoral de Tacubaya y miembros del Partido Laborista quienes denunciaban al presidente municipal, Jesús Rodríguez de la Fuente, como principal artífice. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Justicia y Juzgados, caja 248, exp. 4, año 1923.
Tras una resolución de la Suprema Corte, en marzo se confirmó en el cargo de presidente municipal a Rodríguez de la Fuente. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 428-T-24. El 17 de junio se comunicó al gobierno del Distrito el cese de sus funciones de Jesús Rodríguez de la Fuente y Joaquín Piña, presidente y vicepresidente, respectivamente. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 15, exp. 65, año 1923.
El ayuntamiento de Milpa Alta reclamó al gobierno del Distrito la fuerza armada instalada de manera permanente en el ayuntamiento sin causa justificada. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 408-M-12.

una candidatura presidencial. El 13 de octubre el gobernador del Distrito, Celestino Gasca, renunció a su cargo para apoyar la campaña presidencial de Calles, promovida por el PLM. Ramón Ross fue quien lo sustituyó en el cargo.[69]

El 13 de noviembre, en el número 61 del Diario Oficial de la Federación se publicaron las reformas que el presidente Obregón había decretado para el Reglamento de Elecciones Municipales.[70] Según el artículo 6, las elecciones se verificarían (nuevamente) por planilla de candidatos y no por distritos electorales; los instaladores de casilla serían designados por insaculación de los Concejos Electorales respectivos; se facultaba al gobernador para designar a los notarios que darían fe del proceso de insaculación; las Juntas Computadoras de cada uno de los municipios debían ser instaladas por el notario que para el efecto designara el gobernador; además, por esa ocasión, las elecciones se realizarían el segundo domingo del mes de diciembre, y no el primero como había sido costumbre. El 11 de diciembre se celebraron las elecciones y a pesar de haber sido sumamente irregulares, el gobernador del Distrito las reconoció como legales.

La documentación refiere que desde el mes de septiembre (antes del decreto de reformas) dieron inicio una serie de quejas enviadas al presidente de la república provenientes de diversos ayuntamientos y corporaciones políticas, que bajo la premisa de un próximo proceso electoral poco confiable, solicitaban garantías legales que dieran pauta al sostenimiento de las elecciones municipales. El presidente en contestación expresó:

> Ejecutivo [a] mi cargo considera inútil tal reforma electoral, si autoridades encargadas [de] interpretarla, no tienen suficiente moralidad para hacerlo, pues no habrá seguramente ninguna Ley ni Reglamento eficientes mientras citadas autoridades al aplicarlas, inspíranse exclusivamente en intereses políticos de grupos que representan.[71]

En los meses siguientes el conflicto se agudizó. El 1 de enero de 1924 la sesión correspondiente a la instalación del ayuntamiento de la ciudad de México no pudo realizarse a la hora prevista, a razón que los regidores cooperatistas electos a finales de 1922 y que debían

---

[69] Emmerich, Gustavo Ernesto, *Op.cit.*, p. 278.
[70] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3938, exp. 656, año 1923 y *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 15, exp. 90, año 1923.
Las comunicaciones sobre el análisis de las reformas en AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 408-D-7.
[71] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 408-M-12.

continuar en funciones el año en curso, no se presentaron por temor a ser aprehendidos. Sus rivales políticos argumentaron que se trataba de una actitud para boicotear al nuevo ayuntamiento dominado por los laboristas. El gobernador Abel S. Rodríguez, quien ocupaba el cargo desde el 1 de diciembre de 1923, decidió frente a la falta de quórum reglamentario y de acuerdo al artículo segundo transitorio de la Ley de 13 de abril, nombrar provisionalmente un Concejo Municipal. Así, nombró a 10 concejales[72] para sustituir a los cooperatistas ausentes e instalar con ellos y los regidores laboristas que habían sido electos, dicho Concejo.

Esta designación se justificó con el argumento de que la administración del municipio no daba espera y que permanecerían en sus cargos hasta que el presidente de la república convocara a nuevas elecciones.[73] Aun cuando se expresaron protestas ante tal decisión, se instaló el ayuntamiento y los nuevos regidores procedieron a elegir presidente y vicepresidente. Marcos E. Raya y Fernando López fueron electos, respectivamente, para los cargos.

La gestión del presidente municipal Raya se caracterizó por sus enfrentamientos con los miembros del cabildo, especialmente con los que habían sido designados por el gobernador, y con aquellos del Partido Cooperatista que aún hacían parte de las oficinas del ayuntamiento.[74] Con la circular número 7 dirigida a los jefes de departamento y secciones del ayuntamiento, exigió una lista de empleados de carácter político o que figuraban en las nóminas sin prestar servicio alguno, como medida de despido, donde además a ninguno de los mismos se les pagarían los sueldos a menos que demostraran satisfactoriamente haber desempeñado las labores que les correspondían.[75] El presidente del Partido Cívico Progresista, Guillermo Zarraga, expresó a los miembros de su partido sobre el particular que debían "ajustar todos sus actos a la más estricta honradez", pues en el caso de comprobar que algunos se aprovechaban de sus puestos, pedirá el cese de los culpables y en caso necesario también la consignación a las autoridades.[76]

---

[72] Los regidores designados fueron: Juan G. Abascal, Francisco Carpio, Daniel Cosío Villegas, Salvador López Olivares, Luis Madrid Mendizábal, Fernando Rodarte, Augusto Sanjinés, Eduardo Villaseñor, Manuel Zapata y Fernando del Villar.

[73] Barbosa, Mario, "La política en la ciudad de México en tiempos de cambio (1903-1929)" en Rodríguez Kuri, Ariel (coord.), *Historia política de la Ciudad de México: desde su fundación hasta el año 2000*, El Colegio de México, México, 2012, p. 378.

[74] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 428-M-24.

[75] En contestación a la circular, el regidor encargado de la administración de rastros y mercados dijo que al tomar posesión del departamento "no funcionaba absolutamente ningún empleado". AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3921, exp. 120, año 1924. Circular del 7 de enero de 1924.

[76] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3939, exp. 748, año 1923.

A la gestión de Raya se sumó el conflicto surgido el 26 de febrero a razón que la mayoría de concejales "por medio de una votación concertada", pretendió imponerse en todas las comisiones del ayuntamiento. Hecho que fue denunciado ante el presidente de la república y el gobernador del Distrito. En el comunicado, Raya expresó su intención de renunciar al cargo en caso de que el gobernador no llamara la atención de los regidores designados por él y que dificultaban la administración municipal. La medida adoptada por el gobierno del Distrito fue la remoción de los concejales Francisco Carpio, Manuel Zapata, Augusto Sanjinés, Eduardo Villaseñor y Fernando del Villar; quienes al día siguiente del anuncio (26 de mayo) interpusieron amparo contra actos del gobernador del Distrito Federal y del presidente municipal de la ciudad de México, el que fue negado en sentencia definitiva.

Los constantes enfrentamientos y numerosas desavenencias entre los partidos políticos por el control de los ayuntamientos, la falta de acuerdos entre las comisiones y la permanente lucha electoral, llevo al gobierno del Distrito a pronunciarse al respecto en franca intervención. En el oficio remitido a todas las municipalidades,[77] el gobernador expresó su preocupación por las dificultades de los ayuntamientos ya en las comisiones entre sí como en las relaciones de estas con el presidente municipal, ya en las relaciones del cabildo con el propio presidente municipal. Argüía que dichas dificultades se debían a la falta de disposiciones reglamentarias de los artículos 45 a 77 de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales del 13 de abril de 1917.

En razón de ello, instó a los cuerpos edilicios a formar un proyecto de reglamentación de los artículos referidos en el que establecieran claramente —de manera definitiva— tanto las facultades del cabildo como las de las comisiones en el orden consultivo y ejecutivo, las del presidente municipal en los mismos órdenes y las relaciones que entre todos estos cuerpos debían existir; así como las relaciones de unos y otros con los ciudadanos en general. Con dicha disposición, el gobierno del Distrito pretendía que las funciones al interior de los ayuntamientos sirvieran de base para exigir responsabilidades que hasta ese momento no se habían hecho efectivas por la "irresponsabilidad" de las corporaciones.

Los proyectos que se enviaran sobre el particular serían estudiados por el gobierno del Distrito, de acuerdo con los ayuntamientos, a efecto de presentar un proyecto definitivo al

[77] Oficio del 19 de julio de 1924. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 16, exp. 6, año 1924.

presidente de la república para su promulgación y de esa forma se estatuyera como obligatorio su acatamiento. En este sentido, observamos que el interés del gobierno del Distrito no era que los ayuntamientos remitieran sus reglamentos internos, previstos en el artículo 55 de la ley de 13 de abril, sino que pensaran en el proyecto como el reglamento general de la propia Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, considerada como Ley Orgánica de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General, en lo que a administración municipal se refería. Sin mayores referencias sobre el proyecto, se deduce que la iniciativa no prosperó porque en años siguientes las dificultades continuaron siendo las mismas. De igual manera, el secretario general del gobierno del Distrito Federal, el laborista Enrique Delhumeau, tuvo a su cargo la elaboración de un proyecto de Reglamento de Elecciones. Proyecto sumamente criticado,[78] no encontró aprobación por centrar de manera personalísima en él y en el Partido Laborista el control de las elecciones.[79]

Así en 1924 en su calidad de presidente de la república, Plutarco Elías Calles observó por primera vez las contiendas que en el ámbito de la política local del Distrito Federal se originaban con motivo de las elecciones municipales. Si bien, de nueva cuenta surgieron las denuncias y problemas respecto a su organización y legitimidad, el gobierno de Calles —según la información de archivo sobre el particular— refiere un matiz en la manera de encauzar dichas dificultades delegando casi en absoluto su resolución al gobierno del Distrito, al menos en la formalidad. A medida que se acercaban los comicios municipales del 14 de diciembre, constantes cartas dirigidas a Calles dan cuenta de ello.

Entre los primeros hechos denunciados por agrupaciones políticas en distintas municipalidades se encuentran los que refirieron la falta de claridad en la insaculación de los Concejos Electorales y la distribución de las boletas a los electores. También, atentados personales a contendientes inscritos en planillas, frecuentemente adjudicados al gobierno del Distrito por la falta de seguridad pública; es el caso de Manuel Gómez, presidente del Partido Liberal de Mixcoac.

---

[78] Se acusaba a Eduardo Delhumeau de ser un "partidario fanático". Los representantes de los partidos que se opusieron al proyecto fueron: Roberto T. Bonilla de la Unión Regional Socialista; Miguel Bernal Flandes del Partido Socialista de Trabajadores y Estudiantes; Fernando O. de la Peña del Partido General Jesús M. Aguirre; Gustavo Durón González del Partido Cívico Progresista; Luis B. Pérez del Partido Obrero de México; Adolfo Rangel del Partido Cruz Gálvez; y José Salcedo del Partido Demócrata Evolucionista. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 408-D-10.

[79] Emmerich, Gustavo Ernesto, *Op.cit.*, pp. 281-282.

El Partido Cívico Progresista en la ciudad de México denunció el día de la elección tener conocimiento sobre las irregularidades en la instalación de las Juntas Computadoras, algunas de ellas integradas por personas no insaculadas y carentes de las cartas respectivas. En el informe pormenorizado del proceso electoral dirigido al presidente Calles, se destacó el uso de boletas falsas y algunas además, con votos adheridos para el Partido Laborista; también se acusó la parcialidad con la que se conducía el gobierno del Distrito por no sancionar las irregularidades en la elección y permitir a ciudadanos sin boleta que acudían a las casillas para emitir su voto. Se señaló, incluso, que miembros del Partido Laborista habían improvisado ánforas "con botes de avena" para recibir la votación.[80]

En términos similares, el presidente de la Unión de Ciudadanos Independientes en Tacuba y Sociedad de Azcapotzalco, refirieron la misma experiencia en las respectivas demarcaciones municipales. Felipe Valencia, presidente del Partido Nacional Progresista, se dirigió al Procurador de Justicia del Distrito para denunciar fraude y violaciones al proceso electoral presuntamente realizados por el comandante de policía en unión con autoridades municipales en Tacubaya. La Liga Central Agrarista solicitó al presidente de la república invalidara las elecciones en Coyoacán, Cuajimalpa, Iztacalco, Iztapalapa, Tlalpan, Mixcoac, San Ángel, Tacuba y Tacubaya bajo la premisa de la intervención del gobierno del Distrito que se había manifestado "parcial o inepto en preparación de elecciones". Sin embargo, y aun con la gran cantidad de denuncias contra el Partido Laborista, en todas las municipalidades del Distrito Federal se declararon ganadores a sus partidarios.[81]

El primer día del año de 1925 se instaló el ayuntamiento de la ciudad de México, que eligió como presidente a Arturo Saracho y vicepresidente a Celestino Gasca (quien había sido gobernador del Distrito). En esa misma sesión, el regidor Rocha propuso se nombrara una comisión de investigación ante quien se rendirían las pruebas de las irregularidades cometidas

[80] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 408-D-10.

[81] La relación de los partidos políticos registrados en la Oficina de Empadronamiento en la municipalidad de Tacubaya, indica las inscripciones siguientes: Club Independiente San Pedro de los Pinos, Partido Progresista de la Clase Media de Tacubaya, Partido Independiente Miguel Hidalgo, Partido Independiente de Tacubaya, Partido Socialista Obrero, Partido Demócrata Tacubayense, Partido Laborista Mexicano de Santa Fe y Santa Lucia, Partido Local Socialista de Tacubaya, Partido Carrillo Puerto, Partido Laborista Mexicano de Tacubaya, Partido Político Progresista de Tacubaya, Partido Cívico Progresista de Tacubaya, Partido Político Jesús M. Garza, Partido Felipe Carrillo Puerto, Partido Revolucionario Constructivo de Tacubaya, Partido del Trabajo, Agrupación Revolucionaria de la Clase Media, Gran Partido Liberal de Tacubaya, Partido Unificación Nacional, Partido Nacional Progresista, Partido Demócrata Evolucionista y Partido Nacional Socialista. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Elecciones, caja 27, exp. 8, año 1924.

por el presidente municipal saliente, Marcos Raya, y por el cajero del ayuntamiento, Rafael Fuentes Oviedo.[82]

En febrero se comunicó al presidente de la república sobre la medida que había adoptado el cabildo de la municipalidad de General Anaya de deponer al presidente municipal, Avelino Salas, a quien se acusaba de una "pésima actuación" al frente del ayuntamiento. En reunión secreta y fuera del palacio municipal se concretó tal acuerdo. El presidente depuesto pidió entonces intervención del gobernador del Distrito Federal y del presidente Calles para solucionar el conflicto en la municipalidad. Sin embargo, la documentación sugiere que la atención al conflicto sólo fue de trascendencia cuando fuerzas de policía y gendarmería montada tomaron el palacio municipal y a Salas para su aprehensión, como lo hace saber Fausto D. Bojórquez, secretario del ayuntamiento, en mayo del mismo año.[83] Un par de meses después, se acusó al propio Avelino Salas de provocar disturbios en la municipalidad de Tacuba en unión con Carlos Gamboa, regidor de Tacuba, y algunos funcionarios del gobierno del Distrito como Enrique Delhumeau.[84]

El 22 de agosto, el gobernador Ross publicó un nuevo reglamento electoral, así como la convocatoria a elecciones municipales. 15 días después se habían registrado 83 partidos tan sólo para la ciudad de México. Entre las numerosas irregularidades relativas al padrón, la distribución de las boletas y la insaculación de las Juntas Computadoras, el 13 de diciembre se celebraron los comicios. La Confederación de Partidos Revolucionarios, de adscripción obregonista, se amparó y pidió —sin éxito— que se cancelaran las elecciones. El PLM se atribuyó el triunfo en la capital y en todos los municipios del Distrito Federal con la validación del gobernador Ross y por acuerdo presidencial.[85]

La municipalidad de Tacubaya inserta en un proceso análogo, observó la organización de los partidos políticos independientes que ante la preeminencia del Partido Laborista Mexicano, se integraron en la Confederación de Partidos Regionales con el objeto de enfrentar a los laboristas e impedir "con procedimientos democráticos" continuaran al frente del ayuntamiento con una administración que tachaban de desastrosa. El registro de su planilla

---

[82] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 285 A, años 1919-1928, sesiones ordinarias. 1 de enero 1925. Acta s/n, foja 109.
[83] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 428-G-12.
[84] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 428-T-50.
[85] Emmerich, Gustavo Ernesto, *Op.cit.*, p. 283.

bajo el lema "Pura administración y nada de política", obtuvo el triunfo en las elecciones, resultando electos Joaquín Ramírez Cabañas, Roberto Baca Martínez, Ricardo López F., Ciriaco Téllez Girón, Eugenio Lozano, Manuel Laelzon y Luis González de la Vega.[86]

Los últimos años de elección municipal, 1926-1928

Al instalarse el ayuntamiento de la ciudad de México en 1926, se eligió como presidente y vicepresidente a Celestino Gasca y a Arturo de Saracho, respectivamente. Varios regidores solicitaron licencia para ocupar puestos en el gobierno federal encabezado por Calles, por lo que fueron sustituidos por sus suplentes. El 26 de enero, el propio Gasca solicitó licencia para separarse del cargo por tener una comisión encomendada por el presidente de la república.[87] El 21 de junio, Francisco R. Serrano asumió el cargo de gobernador en sustitución de Ross, a quien Calles entregó el control de la Inspección General de Policía y del Departamento de Obras Públicas, que hasta ese momento había dependido del ayuntamiento de la ciudad de México.

En agosto se hizo del conocimiento del presidente de la república que el jefe de la policía, coronel Casimiro G. Talamantes, había pretendido aprehender al presidente municipal y siete regidores del ayuntamiento de Guadalupe Hidalgo por el delito de coalición de funcionarios. Ante la presencia policial en la jurisdicción, los referidos concejales huyeron de la población dirigiéndose al municipio de Azcapotzalco.[88] A medida que se acercaban los comicios, el gobernador Serrano anunció que haría respetar la efectividad del sufragio y denunció que los laboristas preparaban un fraude. El 22 de noviembre se instaló el Consejo Electoral de la ciudad de México, de cuyos 13 integrantes nueve fueron señalados como laboristas. Realizados los comicios el 12 de diciembre, la Junta Computadora declaró ganadora

[86] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Minutas, caja 265, exp. 44, año 1925.
[87] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 285 A, años 1919-1928, sesiones ordinarias. Acta s/n, foja 139v, del 26 de enero 1926. Todavía en marzo, Gasca solicitaba que su licencia siguiera por tiempo indeterminado. *Ídem*, Acta s/n, foja 141v, del 30 de marzo 1926.
[88] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 408-G-19.

a la planilla del PLM encabezada por de Saracho. Lo mismo sucedió con el resto de los ayuntamientos del Distrito.[89]

El ayuntamiento de México de 1927 eligió como presidente y vicepresidente a de Saracho y Fonseca, respectivamente. De manera similar a lo ocurrido un año antes con la instalación del cabildo, varios regidores electos solicitaron licencia para desempeñar cargos en el gobierno federal, por lo que fueron reemplazados por sus respectivos suplentes.

> El 15 de junio Serrano renunció a la gubernatura del Distrito Federal, […] para lanzar su candidatura a la presidencia; el 21 de junio, el presidente Calles lo sustituyó con el laborista Primo Villa Michel, a quien, a diferencia de su antecesor, no le otorgó el control de la policía. Posteriormente, Serrano, quien se oponía a la reelección de Obregón, fue asesinado.[90]

Para los comicios municipales de ese año se registraron 48 agrupaciones políticas sólo en la ciudad de México. El PLM y el Centro Director Obregonista acordaron integrar una sola planilla con mitad de candidatos de cada partido, por lo que los comicios de ese año en realidad no fueron competidos, pues tanto en la ciudad como en varias de las municipalidades foráneas se procedió de manera similar.[91] El motivo de la alianza de los laboristas con los obregonistas es que los primeros consideraban que Obregón seguramente volvería a la presidencia en 1928, y con esa alianza se preparaban para seguir manteniendo su influencia en la capital.

Al comenzar el año de 1928 la política en el Distrito Federal fue reflejo de la efervescencia que se vivía al interior de los cuerpos edilicios. Los laboristas, que finalmente se habían pronunciado en contra de la candidatura presidencial de Obregón, se enemistaron con los obregonistas, particularmente después del 28 de abril cuando éste presentara al Congreso de la Unión una iniciativa para suprimir los municipios en todo el Distrito Federal.

Realizados los comicios presidenciales el 1 de julio, una vez reformada la Constitución para abrir el camino a la reelección, se declaró ganador de las mismas a Obregón, quien fue

---

[89] El 27 de diciembre, el Senado aprobó una iniciativa que proponía la desaparición del ayuntamiento de la ciudad de México, en cuyo lugar el ejecutivo federal designaría un concejo municipal. La iniciativa al pasar a la Cámara de Diputados fue rechazada.
[90] Emmerich, Gustavo Ernesto, *Op.cit.*, p. 284.
[91] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 408-D-18.

asesinado en San Ángel el 17 del mismo mes. Las sospechas sobre lo sucedido recayeron en el presidente Calles y en grupos del Partido Laborista; a consecuencia de ello, los laboristas en el ayuntamiento de la ciudad de México y en el gobierno federal presentaron sus renuncias; y empleados y regidores laboristas de otros ayuntamientos del Distrito dejaron de asistir al desempeño de sus cargos. El 14 de agosto, los regidores obregonistas del ayuntamiento de México también presentaron sus renuncias, solicitando la instalación de un Consejo Municipal. El gobernador declaró entonces desaparecido el ayuntamiento de la ciudad de México y nombró un Consejo presidido por Carlos M. Ezquerro, que funcionaría hasta el último día del año.[92]

Los ayuntamientos del Distrito Federal vivieron, durante el tiempo en que fue vigente el municipio libre en la demarcación, profundas contradicciones políticas internas —como puede observarse. Entreverado el municipio en las pugnas con el gobierno del Distrito (dependiente del presidente de la república), encontramos que los problemas a consecuencia de la celebración anual de las elecciones fueron una constante para todos los ayuntamientos. La intervención —algunas veces solicitada y otras tantas no— del gobierno federal y del Distrito para encauzar los conflictos locales, supusieron una tensión permanente para los actores, sobre todo para aquellos que propugnaban por el reconocimiento de estos dos niveles de gobierno para su legítimo ejercicio. En páginas siguientes analizaremos, en términos jurídicos, qué significó e implicó la legitimidad de los cuerpos edilicios para interponer procesalmente alguna defensa o promover el amparo, y el modo en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación solucionó estos problemas a través de la jurisprudencia.

Amparos y jurisprudencia en la defensa municipal

González Avelar, al estudiar los alegatos de quienes se asumían como quejosos y de las autoridades responsables, así como los resultados, considerandos, razonamientos y resolutivos de los jueces con motivo de los más variados asuntos, como los conflictos entre los distintos poderes de un estado o los que se originaron entre éstos y los ayuntamientos; o entre diputados, gobernadores y ediles; o entre todos ellos con los jueces, o entre los jueces mismos;

[92] Emmerich, Gustavo Ernesto, *Op.cit.*, p. 286.

ha señalado la política seguida desde la Suprema Corte cuando la defensa de la autonomía municipal fue llevada por vía de amparo durante los años de la posrevolución.[93]

El Constituyente de 1917 no había considerado pertinente incluir al municipio entre las entidades públicas legitimadas para promover controversias constitucionales. Esta vía jurisdiccional se contempló en nuestro país, como la figura mediante la cual la Suprema Corte podía resolver conflictos competenciales entre los integrantes del pacto federal. Esta situación, dejó al municipio en completo estado de indefensión frente a las autoridades federales y estatales. A razón de ello, después de 1917 se presentaron algunos conflictos entre las entidades federativas y los municipios. En este sentido, si bien con la nueva carta fundamental se reconoció una nueva naturaleza en los municipios, hubo que indicar precisiones:

> … no tiene todos los privilegios de un Poder independiente dentro del Estado (entidad federativa); un poder Municipal así, alteraría las doctrinas existentes sobre la división de Poderes, y el régimen adoptado en nuestras instituciones que desde la Constitución de Apatzingán sólo han admitido la existencia de tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. […] El reconocimiento del Municipio libre como base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, con derecho a ser administrados por un Ayuntamiento de elección popular y disponer libremente de su hacienda, […], no implica, en ninguna forma, que adquieran todos los derechos y prerrogativas de un Cuarto Poder.[94]

En consecuencia, los municipios buscaron entonces el modo de resguardarse a través de los medios de defensa contenidos en la nueva Constitución, el más evidente fue el amparo. Sin embargo, la procedencia del amparo no gozó siempre de la misma suerte. Es de resaltar que la desestimación del recurso de amparo durante la época de estudio se fundó en dos

---

[93] González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1994.

[94] Resolución a la que llega la Corte cuando el ayuntamiento de Teziutlán, Puebla, el 12 de marzo de 1919, presentó una demanda de controversia constitucional contra el Congreso de Puebla, por considerar que la aplicación de la fracción V del artículo 49 de la Constitución del Estado era contraria al 115 de la Constitución Federal, porque la legislatura local había dado entrada a la petición de nulidad de las elecciones para la renovación de cuerpo edilicio que interponía la controversia. El nuevo Ayuntamiento, a través de su representante legal, el licenciado Manuel L. Márquez, solicitó de manera expresa que la Suprema Corte ejerciera la facultad concedida en el artículo 105 de la Constitución de 1917. Sin embargo, la Corte se consideró no facultada, puesto que el 105 vigente en ese entonces sólo establecía dicho juicio por conflicto entre poderes, y el ayuntamiento de Teziutlán no era un poder en términos de su propia Constitución y de la Federal.
Véase *Cuadro estadístico histórico de asuntos relativos a controversias constitucionales tramitados entre 1917-1994*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, pp. 3-7; también el trabajo de Narváez, José Ramón, *La defensa del municipio mexicano a partir de la Constitución de 1917*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, núm. 1, septiembre, México, 2007.

principales razones: la primera, se dio desde 1917 y hasta 1921 de la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, al establecer que el municipio no estaba legitimado para interponer el amparo porque éste se reservaba para proteger las garantías individuales y no para defender derechos políticos. Con ello, se dejaba no sólo sin oportunidad a los ayuntamientos por constituirse, sino también a aquellos constituidos. Así, los poderes ejecutivo o legislativo locales podían, legítima o ilegítimamente, anular elecciones de los miembros del ayuntamiento, no reconocer el gobierno municipal, y modificar el municipio agregándolo a otro o seccionándolo. La segunda razón, fue su legitimación procesal activa, es decir, en su calidad de agrupación simplemente no podía constituirse como quejoso.

La selección de los amparos que hemos considerado ejemplificativos para el análisis, fundamentalmente obedeció a la integración propia de los expedientes, ello en términos de calidad (que estuvieran completos), en exclusión de otros en los que se referían nombres, fecha y lugar del proceso. El objetivo como se ha expresado, es atisbar los mecanismos, en este caso judiciales, por los que los municipios del Distrito Federal propugnaron su autonomía e hicieron frente a los embates de la política nacional reflejada año con año en las elecciones municipales.

Entre los primeros casos que conoció la Corte para su resolución, se encuentra el amparo promovido por Jesús Arroyo contra actos del Juez de Primera Instancia de Azcapotzalco. [95] El quejoso, Arroyo, se presentó ante el Juez Primero de Distrito Supernumerario manifestando que era presidente municipal de Azcapotzalco y que el Juez de Primera Instancia de dicho lugar había llegado a la resolución de declarar ilegalmente constituida la Junta Computadora en esa municipalidad, y nulos y sin ningún valor todos los actos ejecutados por ella; donde además se le ordenaba validar las credenciales de los funcionarios de la Junta, con la terminante sentencia que de no hacerlo se procedería en su contra.

A razón de ello, Arroyo solicitó amparo contra la resolución del Juez por considerarla violatoria de sus garantías individuales. El 30 de diciembre el Juzgado de Distrito dio entrada al juicio. El 4 de enero se sobreseyó el amparo por causa de improcedencia, el motivo fue que según el Juez el juicio de amparo estatuía la protección de las garantías de los individuos y no la

[95] AHSCJN, *Amparo en Revisión*, exp. 795/1919.

de funcionarios políticos, como era el caso del presidente municipal. Al recurrir a la Suprema Corte, el argumento del presidente municipal para solicitar el amparo fue que aun cuando ostentaba un cargo público no dejaba de ser individuo "y como tal pueden violarse en su contra garantías individuales".

La Suprema Corte resolvió el 8 de abril de 1919, en pleno, revocar el auto que sobreseyó por improcedencia. Los considerandos de la sentencia se motivaron en expresar que el quejoso había interpuesto el amparo en su propio nombre, y no porque desempeñara el cargo de presidente municipal debía quedar privado de las garantías individuales concedidas en el artículo primero de la Constitución. Con ello, Arroyo continuó con su cargo como presidente.

También en 1919 la Corte dio entrada al juicio de amparo contra el mismo Juez de Primera Instancia de Azcapotzalco, esta vez interpuesto por Enrique Torres, Luis Navarro, Lauro G. Mejía, León Rojas, Isidro Tinoco, J. Guadalupe Moreno y Antonio Moreno Jr.[96] El 14 de marzo admitió el recurso en revisión en contra de la sentencia pronunciada por el Juez, quien según los promoventes había violado sus garantías contenidas en los artículos 14 y 35 de la Constitución; y que consistía en haber dictado como nula la declaratoria hecha por la Junta Computadora de Guadalupe Hidalgo sobre las elecciones municipales para integrar el ayuntamiento en esa población. La razón fue que la Junta con 19 de los 37 miembros que debían integrarla, funcionó de manera ilegal y por tanto su actuación también lo era.

Es de resaltar que en la municipalidad de Guadalupe Hidalgo se instalaron dos Juntas Computadoras, una integrada por los miembros del Club Unión y la otra por los del Grupo Independiente; ésta última había declarado electos por 1570 votos a los candidatos de su planilla encabezada por Atanasio Núñez; y la del Club, con un resultado de 1340 votos, había declarado ganador a Enrique Torres (presidente municipal que un mes antes se había separado del puesto para iniciar su campaña política). La Junta Computadora en pugna era la del llamado Club Unión.

Ante las resoluciones judiciales que en segunda instancia (Juez Primero Supernumerario de Distrito) había otorgado el amparo a los promoventes frente a la resolución del Juez de

[96] AHSCJN, *Amparo en Revisión*, exp. 966/1918.

Primera Instancia, el Club Unión tomó posesión del ayuntamiento. En octubre de 1919 cuando daba inicio un nuevo proceso electoral municipal, aun la Corte no había resuelto el asunto. Fue hasta noviembre, el día 6, que el Pleno llegó a una resolución: se revocó la sentencia del Juez Primero Supernumerario por la que se concedió el amparo; se declaró improcedente la demanda interpuesta por Enrique Torres y demás personas; en consecuencia, se sobreseyó el juicio.

El 23 de marzo de 1919, Domingo S. Trueba (regidor del ayuntamiento de Tacuba) solicitó amparo ante el Juez Tercero Supernumerario de Distrito contra actos del presidente municipal y Juez Menor de Tacuba,[97] consistentes en la orden de aprehensión dictada en su contra. El Juez resolvió otorgar el amparo. Ante dicha sentencia, el presidente municipal interpuso el recurso de revisión, que como consecuencia dio pie a la intervención de la Corte.

La orden de aprehensión se había dictado por el delito de usurpación de funciones. Se adujo que Trueba había incurrido en tal delito cuando al intentar ocupar su sitio en el cuerpo edilicio, su suplente ya había tomado posesión de él, a quien la misma corporación había llamado legal o ilegalmente. La Corte resolvió declarar ejecutoriada la sentencia que dictó el Juez Tercero Supernumerario. Es decir, considerar el asunto como cosa juzgada por no haber expresado agravios el presidente municipal de Tacuba, única autoridad responsable que interpuso el recurso de revisión.

Frente a resoluciones de este tipo, y que cabe aclarar no fueron las únicas, en el ámbito jurídico se llegó a considerar que la violación del voto público era un atentado a garantías individuales contenidas en la Constitución que sólo podía proseguirse penalmente cuando en la acusación se expresara, por parte legítima directamente agraviada, el artículo de la garantía violada de una manera específica, pues de otra manera no se demostraban los elementos constitutivos del hecho delictuoso. Adicionalmente, era necesario que quien reclamara dicha garantía fuera parte legítima. Es decir, que tuviera personalidad suficiente para hacerlo.[98]

En este sentido, no podía presentarse como querellante ningún partido político, a razón que dichas agrupaciones no tenían concedida personalidad jurídica por la Constitución. Se entendía, entonces, que los partidos políticos sólo podían actuar dentro de la política,

[97] AHSCJN, *Amparo en Revisión*, exp. 876/1919.
[98] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría Particular de Ayuntamiento, vol. 4003, exp. 6, año 1920.

dentro del arte del buen gobierno, pero de ninguna manera podían querellarse colectivamente, ni representado por ninguno de sus miembros en contra de las autoridades.

En líneas anteriores apuntamos que después de 1921 el criterio de la Corte respecto a la admisión de recursos de amparo fue distinta a la que había seguido en años anteriores durante el periodo de la Quinta Época, esa distinción se refiere a no intervenir cuando los asuntos predominantemente se encontraran basados en alguna cuestión política y de partidos. Encontramos que si bien se siguieron interponiendo judicialmente demandas de amparo contra autoridades claramente señaladas, tales asuntos no llegaron a ser del conocimiento de la Corte quien expresó su falta de personalidad para conocer de ellos.[99] Las demandas de amparo que se interpusieron durante el periodo en el ámbito del Distrito Federal se pueden agrupar en dos rubros: el primero, eminentemente refiere a la ilegalidad en la constitución de las Juntas Computadoras y de las declaratorias de sus resultados;[100] y uno segundo, sobre la imposibilidad que tuvieron algunos regidores (electos) para tomar posesión de sus cargos.[101]

La figura del ayuntamiento, sin duda, fue un espacio político de discusión, de presencia pública. El interés de muchos políticos por participar en el desarrollo de las corporaciones fue práctica frecuente que permitió incidir en los procesos electorales; espacio que sufrió por los vaivenes generados por los ajustes políticos durante los primeros años de instalado el orden constitucional. Si bien una de las pugnas de la lucha revolucionaria fue la concepción del municipio libre, estos órganos en el Distrito Federal fueron vistos como una barrera política para el proyecto centralizador defendido por los primeros presidentes en la posrevolución. Los

[99] Por otro lado, a instancias del Procurador General de la República, la Junta de Jueces de Distrito a partir de 1922 restringió los amparos promovidos por tahúres y extranjeros perniciosos. Tal disposición en realidad era efecto de una crítica que subyacía al poder judicial al referir la facilidad con que protegían y otorgaban amparos bajo "influencias de las personas poderosas de cada localidad". AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 731-A-9.

[100] Además de las antes descritas, encontramos que el 31 de diciembre de 1919 se dio por admitida la demanda de amparo interpuesta por José M. Herrera Alarcón contra actos del presidente municipal y la Junta Computadora de Tacubaya. El Juez Primero Numerario de Distrito, el 6 de enero de 1920, resolvió no conceder la suspensión definitiva del acto reclamado consistente en restituir en su puesto de tercer regidor a Herrera, quien había tomado posesión del cargo cuando Enrique Gómez, electo propietario, falleció. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Justicia y Juzgados, caja 245, exp. 24, año 1919; caja 246, exp. 38 (39?), año 1921; caja 247, exp. 23 y 25, año 1921; y AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Diversos, caja 84, exp. 49, año 1920-1921.

[101] El juicio de amparo promovido por Jesús Moreno contra actos del gobernador del Distrito, el presidente municipal y el tesorero de la municipalidad de Tacubaya, quienes lo desconocían como munícipe, dio por resolución que el Juez Segundo Supernumerario de Distrito, el 7 de noviembre de 1921 dictara sobreseer el amparo por falta de materia, consistente en no haberse probado el acto reclamado. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Justicia y Juzgados, caja 253, exp. 8, año 1923.

El gobierno del Distrito había llegado al acuerdo de desconocer a los que se decían electos como regidores del número impar. Nombró un Concejo Municipal, contra cuya resolución algunos de los referidos regidores afectados recurrieron al amparo de la justicia federal. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 15, exp. 93, año 1923 y AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp.408-D-6.

diversos ámbitos de los debates políticos en el periodo de estudio, permiten apreciar la confrontación en el espacio local entre grupos y facciones políticas con proyección nacional por asuntos de tipo partidista, por intervención del gobierno federal y por choques de funciones.

Asertivamente se puede decir que con cada nuevo reglamento y disposición electoral, quedaba definida de manera más clara la participación de los electores, de los grupos políticos y de las instancias municipales en los proceso de elecciones. Sin duda, la participación de los regidores en las elecciones y la posibilidad de control del proceso, significaron uno de los mayores atractivos para la participación de los grupos y facciones políticas. A pesar de los controles establecidos por las reglamentaciones, el órgano municipal conservó la facultad de intervenir en los procesos electorales.

Los diversos tipos de irregularidades en el ámbito electoral durante el periodo de estudio manifiestan problemas relacionados con la intervención de las autoridades y de los partidos y grupos políticos; además de manipulación de la información electoral. A pesar de los ajustes y reformas a los reglamentos electorales, fueron comunes los problemas logísticos y la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos para el control de la votación. A ello debe sumarse que en cada expedición normativa electoral se dejó de lado la prerrogativa para acudir a instancias judiciales, o de cualquier tipo, cuando se considerara que el proceso se había desarrollado al margen de la legalidad. Sin embargo, aun cuando es posible apreciar las limitaciones propias de un sistema de participación electoral en proceso de consolidación, de manera supletoria el juicio de amparo fue un mecanismo recurrente de protección de derechos electorales y de defensa municipal, aun de manera relativa.

Finalmente, dadas las reglas y los tiempos tan apretados con los que se realizaron los comicios que hemos revisado, es posible apuntar dos fenómenos relevantes. Primero, que sí fue posible la formación de un aparato electoral, con reglas y elementos constitutivos. Y, segundo, la posibilidad de la existencia de esta primigenia estructura electoral, explica el papel de los ayuntamientos como organizadores de los procesos electorales a los que se sumaron intervenciones externas: autoridades, instancias políticas. La intervención que podían tener los jueces en la resolución de las reclamaciones presentadas por ciudadanos, candidatos o partidos,

sobre el padrón, la violencia o coacción del voto y los cómputos electorales, careció de fuerza pero no por ello debe tenerse como inexistente.

En el siguiente capítulo, referente a la cuestión hidráulica en el Distrito Federal, observaremos algunos otros mecanismos por los que los ayuntamientos hicieron frente a pronunciamientos que sobre las propias corporaciones emitieron distintas instancias y niveles de gobierno. Ello, particularmente sobre la federalización de los recursos acuíferos y las gestiones que sobre los mismos tuvieron que realizar a fin de conservar ciertas prerrogativas al amparo de nuevos marcos legales y a un conjunto de acuerdos que apelaron a la salvaguarda de la administración municipal.

CAPÍTULO 3

EL AGUA MUNICIPAL EN TIEMPOS DE CAMBIO

Los derechos de agua se modifican de acuerdo a los cambios sociales, económicos, políticos. Los reajustes sobre estos derechos, indican nuevas negociaciones en las que las intervenciones en las relaciones de poder e ideas de equidad van moldeando una nueva configuración de derechos y obligaciones, ha referido Boelens.[1] En nuestro país, la construcción de un Estado nacional fuerte fue el propósito de muchas generaciones de políticos, en el periodo posrevolucionario.[2] Este objetivo respondía a las amplias responsabilidades de transformación del país que la Constitución de 1917 atribuyó al Estado y que contribuyeron a proyectar la imagen de un Estado omnipresente y, en algunas coyunturas, omnipotente. La creación de instituciones y el desarrollo de los consecuentes procesos —sin embargo— no escaparon a una serie de problemas prácticos heredados, de arreglos institucionales existentes y de fallas en la concepción de los nuevos ordenes estatales.

Las prerrogativas y facultades que a costa de los ayuntamientos y gobiernos estatales fue ganando el gobierno federal al amparo de este contexto, evidenció su tendencia centralizadora de manera muy particular en el tema del agua; la intervención de forma más decisiva en el control de los recursos hídricos acentuó la trayectoria del poder público en relación con los usos del agua, proceso que significó "un despojo de facultades locales a favor del fortalecimiento de la instancia de gobierno que reclamaba de manera exclusiva la representación de la nación, el gobierno federal".[3] No obstante, la complejidad del proceso en relación con las partes que intervinieron en él, muestra puntos de resonancia en intentos por evadir y retrasar la aplicación normativa.

---

[1] Véase Boelens, Rutgerd, *Agua y derecho: políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2006.
[2] Véase la introducción en Loaeza, Soledad y Jean-François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México; V. 14: Instituciones y procesos políticos*, El Colegio de México, México, 2010.
[3] Aboites, Luis y Valeria Estrada (comps.), *Del agua municipal al agua nacional. Material para una historia de los municipios en México 1901-1945*, AHA, Comisión Nacional del Agua, CIESAS, El Colegio de México, México, 2004, p. 11.

Este capítulo se plantea como finalidad el análisis sobre los procesos que siguieron las aguas de los ayuntamientos del Distrito Federal después de 1917, cuando se reforzaron las declaratorias de propiedad de la nación sobre las mismas en detrimento de la administración local. Las corrientes hídricas principalmente consideradas en el desarrollo del texto son: río Hondo, río Magdalena, río Mixcoac, río Tacubaya y acueducto del Desierto de los Leones.[4] El objetivo, identificar los cambios y continuidades presentes en la administración del recurso a partir de la intervención del ejecutivo federal, con base en los mecanismos que gradualmente normaron y determinaron los derechos del agua en torno a las corrientes. Finalmente, en el último apartado de este capítulo, se abordan las cuestiones relativas a la higiene y desagüe[5] vinculadas al abasto de agua potable, prerrogativa municipal que durante el periodo de estudio se trastocó por diversas situaciones.

Apuntes previos y ubicación geográfica

Terminado el virreinato, el control y el dominio del agua fue asunto de las comunidades, pueblos, haciendas, ranchos, ayuntamientos, jueces y jefes políticos lo que les permitió tener injerencia directa en el otorgamiento de derechos, la resolución de conflictos, las reglamentaciones, el control de los procesos de distribución del líquido, y la organización de las obras de construcción y conservación de las presas y canales. Derechos de adjudicación, señala Sandré Osorio, que tenían sus orígenes en mercedes, composiciones y en los repartimientos de aguas realizados en la época colonial. Así, durante la primera mitad del siglo XIX los reglamentos de propios y arbitrios de los ayuntamientos y los títulos coloniales de los pueblos, les permitió rentar o traspasar derechos sobre el agua y la tierra, con el fin de hacerse de recursos económicos que les permitían sufragar el mantenimiento y funcionamiento del cuerpo administrativo y para el pago de licencias o litigios.[6]

[4] El análisis propio de la fuente primaria de manera constante reiteró pugnas sobre los mencionados cuerpos de agua, es por ello que se justificó centrar el análisis sobre ellos y profundizar en su trayectoria durante el periodo.
[5] En este sentido, se analiza el papel del Consejo Superior de Salubridad y de la Comisión Auxiliar Sanitaria del Distrito Federal, entidades gubernamentales especializadas en la sanidad pública que tuvieron intervención en las políticas sobre el manejo de las aguas en el ámbito local del Distrito Federal.
[6] Sandré Osorio, Israel, "Del derecho colonial al derecho municipal: La distribución de las aguas del río Cuautitlán, 1762-1914", en *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, año 12, núm. 35, enero-abril, México, 2007, pp. 41-42.

A finales del siglo XIX la demanda de agua para usos industriales tanto en la generación de energía eléctrica y fuerza motriz; en el abasto de los centros de población, para uso público y domestico; y la irrigación, marcó la necesidad de reorganizar los aprovechamientos y usos del agua dentro de un marco jurídico específico. De esta manera, la creciente intervención de la administración federal en relación con lo antes descrito, se encontró dentro de un proceso consistente en la federalización[7] en el manejo del agua, cuyo origen puede ubicarse en el porfiriato.

La transformación del marco legal que inició con la promulgación de la ley sobre vías generales de comunicación de 1888 y se perfeccionó con la ley de aguas de 1910, dio paso a la ampliación de la jurisdicción federal, de tal manera que sólo la concesión del poder público federal permitía el acceso al recurso. En este sentido, aduce Luis Aboites, en los siglos XIX y XX pueden encontrarse dos etapas claramente diferenciadas en cuanto al manejo del agua: la primera, que puede ubicarse hasta 1888, muestra el predominio en el manejo del recurso por parte de las autoridades locales y estatales; y la segunda, de 1888 en adelante, caracterizada por una paulatina pero sostenida injerencia federal en este ramo.[8]

La federalización en el uso del agua, en este sentido, evidenció las dificultades del gobierno de la república para imponer su autoridad con respecto a grupos y gobiernos locales que ejercieron resistencias, pero que fueron desgastándose gradualmente. No obstante, al mismo tiempo, la intervención federal estuvo apoyada por otros sectores interesados en romper con el modelo oligárquico de distribución del agua, previo a las leyes porfirianas citadas, lo que paulatinamente dio paso a un acceso más equitativo del recurso.[9]

Con la expedición de la Ley de Vías Generales de Comunicación de junio de 1888, el

---

[7] De acuerdo con Mendoza, por federalización debe entenderse el proceso impulsado por el Estado para tener bajo su control las formas de acceso, gestión y distribución de los recursos naturales del suelo y del subsuelo. En cambio, por nacionalización se entiende como la acción declarativa a través de una legislación o de una resolución presidencial donde el Estado determina en forma directa el acceso a dichos recursos. Mendoza García, Edgar, "Los municipios de San Gabriel Chilac y San Juan Teotihuacan ante la federalización de las aguas, 1888-1960", en *Relaciones*, vol. XXXIV, núm. 136, El Colegio de Michoacán, México, 2013, p. 360.

[8] El autor señala que si bien durante la mayor parte del siglo XIX los usos del agua se encontraban regulados por las autoridades municipales, en casos de conflictos graves, que superaban la capacidad del gobierno local, los asuntos del ramo llegaban a las instancias superiores: prefecturas y jefaturas políticas y al gobierno del estado. Aboites, Luis (comp.), *et al.*, *Fuentes para la historia de los usos del agua en México*, CIESAS, Comisión Nacional del Agua, México, 2000, pp. 14-15.

[9] Véase Aboites, Luis, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, CIESAS, México, 1998.

gobierno federal estableció por primera vez un marco legal más robusto en la materia, con el que tuvo respaldo para regular los usos de las principales corrientes superficiales del país al establecer que los mares territoriales, los esteros y las lagunas localizados en las playas de la república, los canales construidos por la federación o con auxilio del erario nacional, los lagos y ríos interiores navegables o flotables, y los lagos y ríos de cualquier clase y en toda su extensión que sirvieran de límites a la república o a dos o más estados de la Unión, serían considerados como vías generales de comunicación. Por tanto, su vigilancia correspondería al ejecutivo federal. A esta ley siguieron las de 1894,[10] 1896 y 1902, referidas a la atribución de facultades del ejecutivo federal para conceder derechos de agua a los particulares y compañías que lo solicitaran, así como para la resolución de conflictos surgidos entre las autoridades estatales, federales y los concesionarios.

Más tarde —en 1910— la Ley sobre Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal, primera ley de aguas nacionales propiamente dicha, estableció las bases definitivas de la jurisdicción del Estado en esta materia. Cuerpo legal compuesto por seis apartados, derogó preceptos de las leyes del 5 de junio de 1888 y del 18 de diciembre de 1902, abrogó las del 6 de junio de 1894 y del 18 de diciembre de 1896, y estableció las pautas por las cuales se concedería el usufructo de las aguas públicas.[11] Esta expansión de la autoridad central confirmó la idea que los ríos limítrofes entre estados, o de aquellos que cruzaran varios estados, así como los que sirvieran de linderos internacionales o desembocaran en el mar, eran de jurisdicción federal. Así también, se federalizaban las aguas de los ríos, lagos, lagunas y cauces en general situados en el Distrito y Territorios Federales (sobre ello volveremos más adelante).

Así, para la primera década del siglo XX el agua se encontró en términos jurídicos bajo el control del gobierno federal. Con este cambio sobre la propiedad de los recursos hidráulicos, las gestiones para el manejo y uso de ellos también cambió: el gobierno federal consolidó su capacidad legal de injerencia en el manejo de las principales corrientes y cuerpos de agua. En consecuencia, empresarios nacionales y extranjeros con intereses y proyectos de irrigación de gran alcance, e inversionistas en materia de minerales, agricultura e hidroeléctricas,

---

[10] Con esta ley aparece una nueva caracterización hidrológica: la de zonas federales. Con ella, ambos lados de las corrientes o cuerpos de agua quedaban fuera de la jurisdicción municipal.

[11] Sánchez Rodríguez, Martín, "La herencia del pasado. La centralización de los recursos acuíferos en México", en *Relaciones*, núm. 54, primavera, El Colegio de Michoacán, México, 1993, p. 32.
Esta ley sobre aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal siguió vigente hasta el 6 de agosto de 1929, cuando el presidente Emilio Portes Gil la derogó para aplicar la nueva Ley de aguas de propiedad nacional.

comenzaron a tramitar concesiones ante dependencias de este gobierno con el desplazamiento al gobierno municipal en la mayoría de los casos.[12]

En este periodo, ¿qué caracterizó el proceso que particularmente siguieron los ayuntamientos del Distrito Federal? Con base en una revisión apoyada en la *Guía de fuentes documentales*, encontramos para la ciudad de México el ramo de aguas bajo distintas especificidades como arquerías y acueductos; desagüe y obras públicas; Desierto de los Leones; foráneas de Chapultepec y Cuajimalpa; molinos; Santa Fe y los Leones; Tacubaya y otros pueblos; gobierno del Distrito; y potables. Registros todos, que refieren la manera cómo el gobierno municipal manejó los usos y aprovechamientos sobre diversas corrientes del Distrito Federal. Con un total de 130 fichas que comprenden los años que van de 1822 a 1920, se tienen 58 para el periodo posterior a 1888, de las cuales 13 corresponden para el que sigue a 1910. De este total de 58 registros, en 30 de ellos se advierte la presencia del ayuntamiento como gestor y concesionario de aguas tanto a particulares como a otras municipalidades; por ejemplo Cuajimalpa, Tacubaya y Guadalupe Hidalgo.[13]

Sobre el manejo que particularmente se dio a las lagunas y lagos de Iztapalapa y Xochimilco es de resaltar la reflexión de Castillo Palma, quien analiza el tratamiento de esas aguas bajo un enfoque de larga duración de poco más de cinco siglos. Para el periodo previo a 1917 y posterior a 1888, señala que ocurrieron los cambios más agresivos desde el punto de vista del nuevo régimen de propiedad, que federalizó los recursos hídricos y al que se sumó el proyecto higienista de la época que determinó en gran medida la desecación de las lagunas y el aprovechamiento de las tierras para fines agrícolas. En este sentido, la resolución de las pugnas por las modificaciones en el curso de las aguas favoreció los intereses privados, "teniendo como prioridad la salvaguarda de la capital".[14] Con estos breves apuntes, sigamos con el periodo constitucional que inició en 1917, no sin antes ubicar geográficamente las corrientes hídricas de referencia.

---

[12] Sobre el curso que siguieron algunas corrientes de agua bajo la administración municipal, véase el trabajo de Mendoza "Los municipios de San Gabriel Chilac y San Juan Teotihuacan ante la federalización de las aguas, 1888-1960". En su estudio, el autor indica que en algunos ayuntamientos —como el caso de San Gabriel—, fue difícil llevar a cabo la centralización, pues aun después de 1917 autoridades municipales continuaron administrando y obteniendo ingresos importantes por concepto de usos del agua; ello, al amparo de férreas batallas en defensa de antiguos derechos sobre las aguas que consideraban comunales.

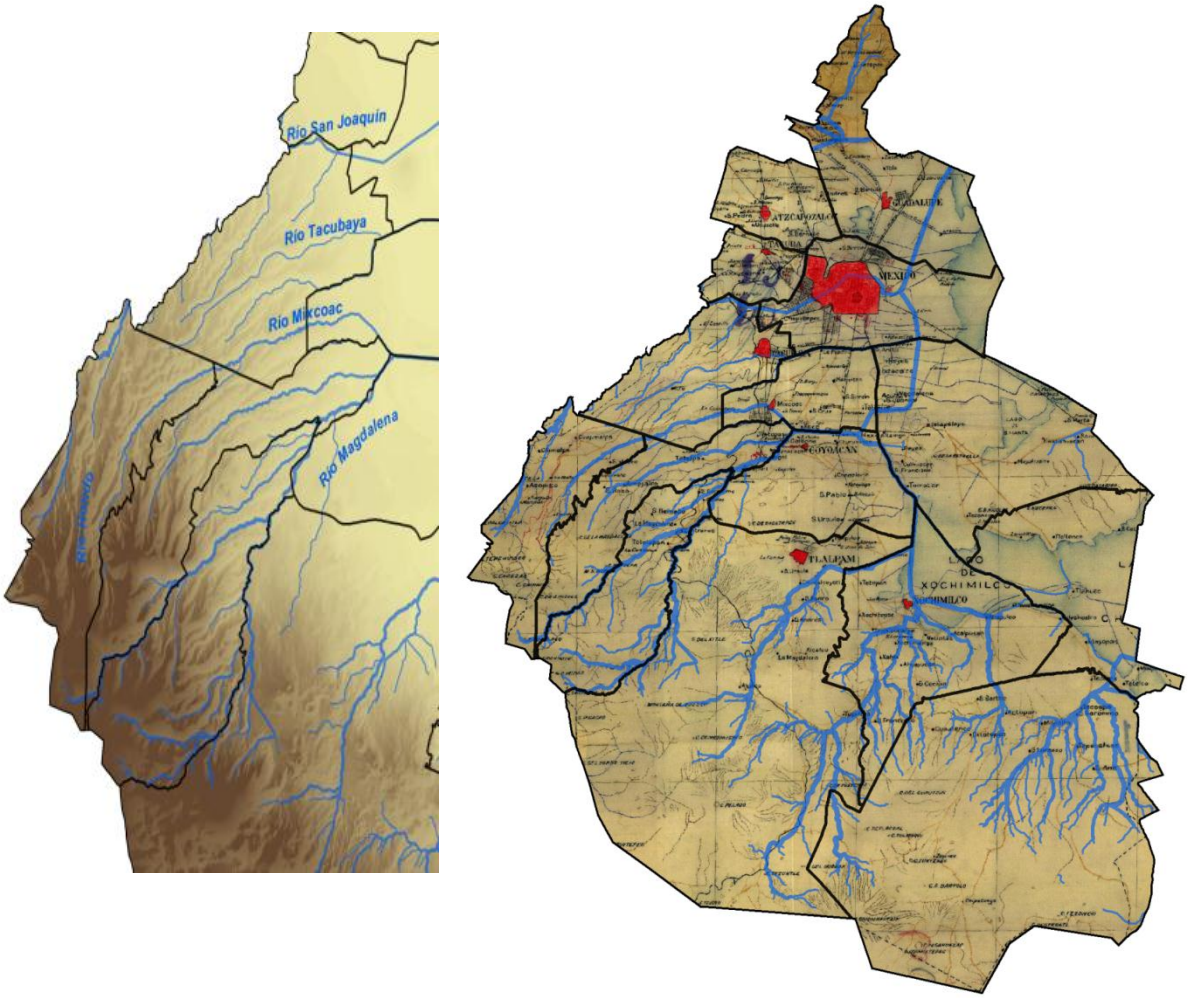
[13] Ávila González, Salvador (coord.), *Guía de fuentes documentales para la historia del agua en el Valle de México (1824-1928)*, Archivo Histórico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, CIESAS, México,1997.

[14] Castillo Palma, Norma Angélica, *Cuando la ciudad llegó a mi puerta. Una perspectiva histórica de los pueblos lacustres, la explosión demográfica y la crisis del agua en Iztapalapa*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2012, p. 87-95.

Mapa 1. *El Distrito Federal en 1899*

Fuente: Mapoteca Orozco y Berra, *Carta Corográfica del Distrito Federal*, Serrano G. Luis.

Mapa 2. *El Distrito Federal en 1927 con 16 demarcaciones municipales y corrientes hídricas*



Fuente: Mapoteca Orozco y Berra, *Carta Corográfica del Distrito Federal*, Serrano G. Luis.
Diseño y edición cartográfica: Marco Antonio Martínez Costilla, UAEM.

El agua y los municipios en el nuevo orden constitucional

Pastor Rouaix, quien participó activamente en la redacción y aprobación de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, escribió —poco más de 20 años después de haber terminado los trabajos del Constituyente— *Elementos para la comprensión del proceso legislativo del artículo 27*. El texto, tal como refiere el diputado, fue redactado "como un exculpante ante la Nación, por las fallas e incorrecciones con que resultó el artículo 27 en su texto, [y] que han sido aprovechadas por el despecho del partido vencido para apoyar ataques".[15] Particularmente sobre el tema de aguas, el diputado refirió que el trabajo legislativo se aboco a completar la lista de las propiedades que correspondían al dominio directo de la nación, que eran las aguas de los mares territoriales, playas, ríos, arroyos y de los cauces y riberas. Si bien, esta enumeración ya figuraba en la ley de Bienes Inmuebles de la Federación de 1902, a la que quedaba sujeta la Secretaría de Fomento, el diputado confirmó que se consideró indispensable que constaran en el artículo constitucional los recursos inalienables de la nación.

Al momento de encontrarse en jornadas cotidianas el Constituyente, el subsecretario de Fomento, Eduardo Hay, envió al diputado Rouaix un proyecto de reformas a varios artículos de la Constitución. En el proyecto se dejó ver la posición del subsecretario referente a la jurisdicción que debían tener los municipios sobre las aguas. Señaló que en materia de concesiones las leyes secundarias debían:

> …dar a los Municipios entre los poderes públicos representantes de la soberanía nacional en lo que a la propiedad territorial respecta, el lugar que les corresponde de acuerdo con la reforma que al antiguo artículo 109 de la Constitución se hace en el artículo 115 […], para que pueda rehacerse la personalidad, de las rancherías, pueblos, congregaciones y comunidades, a fin de que pueda poseer y defender sus bienes raíces.[16]

[15] En Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Tomo III, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, p. 3264.
[16] *Ídem*, "Proyecto de Reformas a varios artículos de la Constitución, relacionados con la propiedad territorial y la soberanía municipal (5, 27 y 41), enviado por Eduardo Hay, subsecretario de Fomento al diputado Constituyente Pastor Rouaix, presidente de la Comisión Nacional Agraria", p. 3342.

En opinión del subsecretario, el artículo 72 constitucional debía redactarse de la siguiente manera para asegurar tal principio: "Se reconoce a las rancherías, pueblos, congregaciones y demás comunidades de la misma naturaleza: entidad, capacidad y personalidad jurídicas para adquirir, poseer, administrar y enajenar bienes raíces".[17] La redacción no fue aprobada. Sin embargo, en esas líneas se percibe el argumento expresado por algunos cuerpos edilicios que veían en la cuestión del agua pocos o ningún beneficio al amparo de la ratificación constitucional de la federalización del recurso.[18]

De esta manera, la Constitución de 1917 ratificó la tendencia iniciada durante el gobierno de Porfirio Díaz. El artículo 27 estableció que las tierras, las aguas y el subsuelo pertenecían de manera originaria a la nación; de manera práctica, al gobierno federal. De esta forma, se concretó mediante la expansión de normas, instituciones y autoridades federales la supresión de facultades municipales para explotar, gravar y beneficiarse de la explotación de los recursos productivos en favor del fortalecimiento del gobierno federal. Las solicitudes, quejas, denuncias, proyectos de inversión, dotación de aguas, asuntos varios sobre distritos de riego; conflictos todos por los usos del agua destacan la relación entre las autoridades federales y las de los gobiernos estatales y ayuntamientos.

La vinculación de estas instancias de gobierno con los usos del agua es evidente. La compleja relación centra la tensión creada a raíz del establecimiento de la propiedad originaria de la nación sobre el recurso hídrico. Así también, indica que la federalización de las aguas se encontró estrechamente relacionada con la aparición de nuevos intereses económicos; principalmente en torno a los grandes proyectos de irrigación y la generación de hidroelectricidad. Estas actividades necesitaron de nuevas tecnologías que impusieron un cambio en los aprovechamientos. Aboites indica que el tamaño de las nuevas obras hidráulicas obligó a considerar con mucho mayor cuidado y regularidad las cuencas hidrográficas, tanto en términos de conocimiento —vinculados a la precipitación y a los escurrimientos—, como en términos administrativos. Así, la noción del agua de los pueblos o de las jurisdicciones políticas comenzó a ser sustituida por una visión en la que el impacto de las obras hidráulicas fue el referente.[19]

---

[17] *Ídem*, p. 3343.
[18] Algunos ayuntamientos argumentaron que se acarreaba un desorden administrativo que ellos se veían obligados a enfrentar. Ver documentos 8 y 35 en Aboites, Luis y Valeria Estrada (comps.), *Del agua municipal al agua nacional… Op.cit.*
[19] *Ídem*, p. 16.

Desde finales del siglo XIX, la agricultura comercial fue objeto de un impulso privado y público importante. Además de su mecanización, la aplicación de nuevos fertilizantes, de técnicas de cultivo, entre otros, los nuevos usos del agua que posibilitaron la generación de energía eléctrica y el desarrollo de la bomba hidráulica, hicieron posible el uso sistemático del agua subterránea para riego. Este impulso, señala Sánchez Rodríguez, se vinculó a una particular visión de la naturaleza prevaleciente a finales del siglo XIX y principios del XX y a diferentes ideas de cómo solucionar los problemas del campo en México, de la necesaria expansión de las tierras de riego y del papel que debería cumplir el Estado en el desarrollo económico y de la agricultura del país. De esta manera, el gobierno federal, por medio de la Comisión Nacional de Irrigación (1926), inició un programa sistemático de diseño y creación de distritos de riego, grandes proyectos sociales que tenían como fundamento el reparto agrario organizado en ejidos; la creación de instituciones financieras de apoyo al campo y la construcción de infraestructura hidráulica (presas, canales, bordos, pozos).[20]

Ante estos cambios, el gobierno federal mostró interés en el ramo y sus implicaciones económicas, cuyo propósito fue impulsar una nueva forma de usar el agua expresada en irrigación, instalaciones hidroeléctricas, desecación y control de inundaciones y el abasto de agua potable. Tanto la federación como los empresarios se abocaron a establecer nuevas reglas, cuyo carácter pareció dejar en un segundo plano a las autoridades tanto estatales como municipales. En términos formales, la tensión entre los municipios y la federación surgieron en el momento en que una corriente era declarada propiedad nacional según lo estatuido en el artículo 27 constitucional párrafo quinto, que a la letra estableció:

> Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o

[20] Sánchez Rodríguez, Martín, "De la tradición a la modernidad. Cambios técnicos y tecnológicos en los usos del agua", en *Semblanza histórica del agua en México*, Comisión Nacional del Agua, México, 2009, pp. 34-37.

riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.[21]

Después de 1917, el presidente de la república bajo los principios del artículo 27, tuvo facultad para emitir decretos —publicados en el Diario Oficial de la Federación— con los que se declaraba a determinadas corrientes o cuerpos de agua como de propiedad nacional. Con la declaratoria, la Secretaría de Agricultura y Fomento contaba con todo el sustento legal para dar cumplimiento y obligar a los grupos locales a someterse a la autoridad federal: los derechos adquiridos debían ser confirmados por esa Secretaría, o bien, solicitar una nueva concesión. Los municipios, de tal forma, no podían administrar las corrientes, dirimir conflictos, otorgar concesiones y cobrar por ellas.

En suma, la centralización en el control del agua se produjo a partir que el gobierno federal removió de la esfera local las facultades legislativas y administrativas que permitían que los estados y municipios pudieran conceder derechos sobre el recurso.[22] Si bien, se trata de un proceso que como se ha mencionado comenzó en 1888, no fue sino hasta 1917 con el proyecto constitucional que se reafirmó y consolidó bajo un rango jurídico mayor la reglamentación en la materia. La lectura de la documentación sugiere que este movimiento centralizador no fue lineal y mucho menos homogéneo. Por el contrario, enfrentó nutridas respuestas, oposiciones y exigencias de los gobiernos estatales y municipales y de diversos grupos de la sociedad.[23] Ahora bien, cabría preguntarse qué posición asumieron los ayuntamientos del Distrito Federal de cara a este proceso. Es decir, frente a la pérdida de jurisdicción y de ingresos y la diversificación de instituciones, relativo al arreglo político, particularmente durante la segunda década del siglo XX.

---

[21] Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, Porrúa, México, 2008, pp. 882-883.
[22] Sánchez Rodríguez, Martín, "La herencia del pasado…, *Op.cit.*
[23] Algunos estudios sobre el particular: Suárez Cortez, Blanca Estela y Diana Birrichaga, *Dos estudios sobre usos del agua en México, siglos XIX y XX*, CIESAS, México, 1997; Chávez Cruz, María del Carmen, "Entre el ayuntamiento y el gobierno federal. El arrendamiento de los manantiales Las Fuentes, Jocotitlán, Estado de México, 1916-1832", en *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, año 10, núm. 30, mayo-agosto, México, 2005; Mendoza García, Edgar, "Galerías filtrantes: la disputa por el agua del subsuelo en el valle de Tehuacán, 1900-1930" en Durán, Juan Manuel, Martín Sánchez Rodríguez y Antonio Escobar Ohmstede (comps.), *El agua en la historia de México: balance y perspectiva*, El Colegio de Michoacán, Universidad de Guadalajara, México, 2005.

Manejo de las aguas a cargo del ayuntamiento de la ciudad de México (1917-1920)

Con la expedición del Reglamento para los ayuntamientos provisionales de las municipalidades foráneas del Distrito Federal, sancionado por el gobernador Cesar López de Lara, se dejó en manos de la Comisión de Obras Públicas de cada ayuntamiento la responsabilidad en la dotación y distribución de aguas, además del desagüe de las poblaciones.[24] Funciones que fueron reiteradas con los reglamentos subsiguientes cuando los ayuntamientos fueron electos. Para la ciudad de México, al menos durante el periodo en el que no hubo ayuntamiento electo, el gobernador estuvo a cargo de la corporación como primera figura política.[25]

Durante los primeros meses de 1917, y en general en los años siguientes de la década, encontramos escazas referencias a conflictos por las declaratorias sobre el agua y las consecuencias que de dicho proceso surgían. Sin embargo, la información —aunque poca— ofrece un panorama ilustrativo de lo que se discutía al interior de los ayuntamientos y la manera como dirimían o encauzaban las dificultades que urgían de resolución. Por ejemplo, a los ayuntamientos provisionales llegaron requerimientos de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del gobierno del Distrito Federal para que prestaran ayuda a los guardarríos de esa Secretaría, encargados de vigilar los tramos de ríos y canales a fin de evitar desbordamientos por la temporada de lluvias. Incluso, el propio gobernador instaba a los cuerpos edilicios trataran de evitar los abusos que particulares cometían al deteriorar tramos de los ríos y canales en la demarcación.[26]

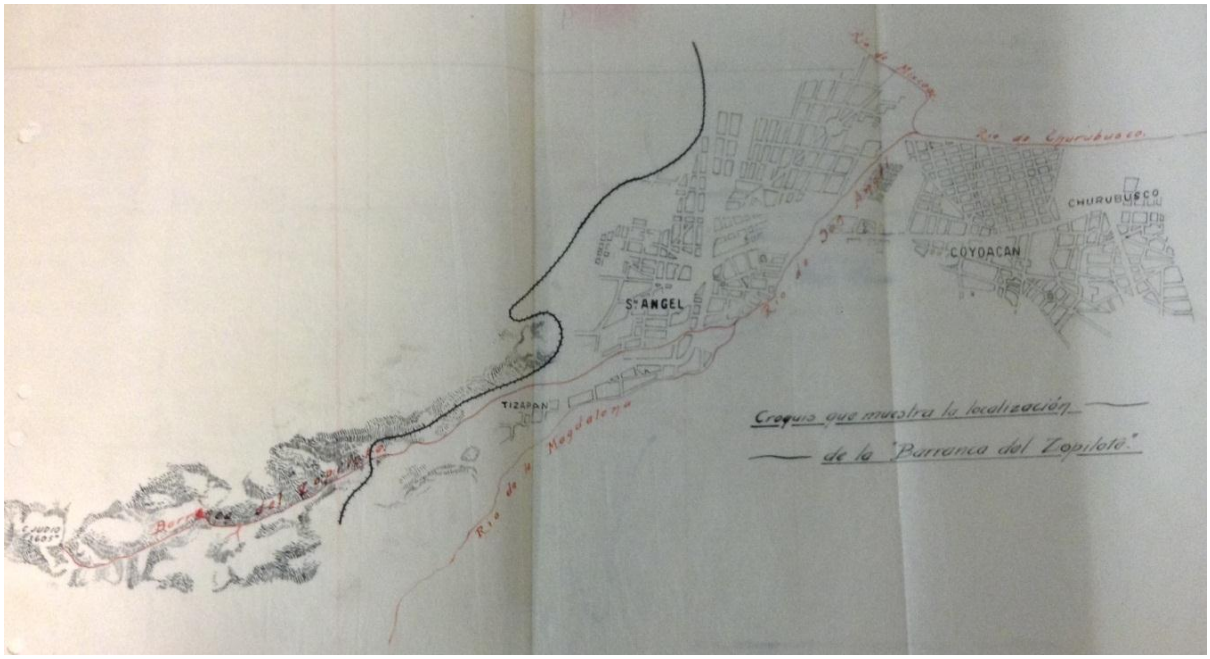
A la par de la expedición del reglamento y de los requerimientos a los ayuntamientos provisionales, la todavía existente Secretaría de Fomento solicitó al gobierno del Distrito Federal los datos relativos a la Barranca de los Pilares o Barranca de los Zopilotes, con el objeto de determinar la jurisdicción a la que pertenecían sus aguas. Así también, se solicitó informara si dicha corriente, el río principal al que afluía o bien alguno de los afluentes de este último, atravesaba de un estado a otro o servía de límite con alguna otra entidad federativa. En

[24] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 9, exp. 35, año 1917.
[25] Para 1920, el ayuntamiento de la ciudad de México contaba con un reglamento de aguas. Así lo hace saber a los ayuntamientos de Guadalajara y Morelia quienes solicitaron los reglamentos vigentes de esa corporación para sus respectivos archivos. AHDF, *Ayuntamientos*, Ayuntamientos foráneos, vol. 409, exp. 319, año 1920.
[26] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Obras Públicas, caja 274, exp. 87 y caja 275, exp. 3, año 1917.

respuesta, el gobernador adujo que se carecían de los datos necesarios para rendir el informe que se le requería. Sin embargo, señaló que en el Archivo de la Comisión Hidrográfica, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, debían encontrarse todos los datos relativos a aguas del Distrito Federal.[27]

Esta última, en junio de 1917 —seis meses después del primer oficio en que la Secretaría de Fomento solicitó la información—, comunicó que la ubicación de la Barranca de los Zopilotes encontraba su origen en el cerro del judío cerca del pueblo de San Bernabé, aproximadamente a diez kilómetros de San Ángel. Se señaló que sus aguas afluían al río Magdalena, tributario del río Churubusco, todo dentro de los límites del Distrito Federal (imagen 8). Con dicha información, después bajo la gestión de la Secretaría de Agricultura y Fomento, se pidió al gobierno del Distrito contestara un cuestionario con el objeto de reunir la información suficiente para emitir la declaración de propiedad correspondiente a las aguas.

Imagen 8. *Croquis que muestra la localización de la "Barranca del Zopilote"*



Fuente: AHA, *Aprovechamientos superficiales*, caja 1705, exp. 25087.

[27] AHA, *Aprovechamientos superficiales*, caja 1705, exp. 25087.

Apuntábamos líneas arriba que una de las atribuciones que se reservaron a los ayuntamientos fue la de garantizar el abasto de agua en sus jurisdicciones. En la ciudad de México, las discusiones en torno al particular fueron varias y evidencian la preponderancia que el ayuntamiento conservó en el plano político y de ejercicio administrativo después de 1917. La documentación sugiere que en este periodo en el que surgen nuevas instituciones encargadas de "velar por los intereses de la nación" en materia hidrológica, el ayuntamiento de la ciudad ejerció de manera abierta una potestad que constitucionalmente se encontraba reservada a la federación, a decir, conservar los títulos sobre la propiedad de aguas. Para este primer momento una vez promulgada la Constitución, el ayuntamiento de México se mantuvo con un poder especialísimo al menos sobre este preciso particular.

Con base en el artículo 5 del decreto expedido el 22 de mayo de 1917 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se acordó la restitución de los bienes, caudales y ramos que le pertenecían al ayuntamiento de la ciudad de México hasta antes de la vigencia de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal de 1903. De acuerdo con dicho decreto, los impuestos, derechos y rentas que reportarían ingresos para el ayuntamiento, serían entre otros, las rentas propias entre las que se encontraban las aguas.[28] De los primeros asuntos a los que dio cauce el ayuntamiento, al amparo de la antes mencionada restitución, se encuentra la comunicación al gobierno del Distrito Federal sobre la urgencia de introducir el agua de Xochimilco a la capital para mejorar la sanidad del rastro y varios mercados.[29] Sobre esta misma agua de Xochimilco, encontramos que el ayuntamiento de Tacubaya le solicitó al de México le concediera cuatro mil quinientos metros cúbicos de agua al día; al que se le contestó:

> En virtud de lo expuesto y teniendo en cuenta que la población de Tacubaya tiene agua de Santa Fe para abastecer a casi la mitad de sus habitantes, que si bien ahora no recibe el agua de El Desierto de los Leones a que tiene derecho, la recibirá cuando sea posible hacer las

[28] Algunas otras de las rentas propias se referían al arrendamiento de terrenos y de fincas, capitales del ayuntamiento y rentas de mercados, rastros y panteones. Los impuestos municipales comprendían casas de alojamiento, hoteles y mesones, giros mercantiles e industriales para café, carnicerías, bazares, dulcerías, establos de vacas, expendios y efectos de tocinería, de jabón, de tabacos, de vinos y licores, cervezas, fábricas de bizcochos y galletas, fábricas de tabacos y cervezas, fondas, hornos de ladrillo, neverías, panaderías, papelerías, pulquerías y reposterías, juegos y diversiones públicas; además, legalización de firmas, legalización de pesas y medidas, material de construcción, obras exteriores e interiores, pavimentos y atarjeas y postes. Entre los ingresos extraordinarios y accidentales se incluían los aprovechamientos, donativos, indemnizaciones y multas. "Presupuesto de egresos para el año fiscal de 1917-18 del H. Ayuntamiento y sus dependencias" en AHDF, *Ayuntamiento*, Justicia, Comisión de Justicia, vol. 2718, exp. 3, año 1918-1921.

[29] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 282 A, año 1917, sesiones ordinarias. Acta 4, del 8 de junio, foja 21.

reparaciones de los desperfectos ocasionados por los malhechores o zapatistas, en los acueductos, y por último, que dentro de las variaciones de consumo de la Ciudad de México cabría un gasto relativamente corto que se concediera a dicha población, queda a la resolución de este H. Ayuntamiento el que se conceda al de Tacubaya insertar la toma que pretende en las tuberías de los Tanques Reguladores de Aguas Potables, siempre que por dicha toma no pase un volumen mayor, en veinticuatro horas de dos mil metros cúbicos, que agregando al que tiene en la actualidad podrá llenar las necesidades de los cuarenta y cinco mil habitantes que señala la petición de referencia.[30]

Hacía 1918 esta asignación a las municipalidades foráneas en cuanto al manejo y dotación de aguas ejercida por el ayuntamiento de la ciudad de México, continuó de la misma manera. En marzo, el propio presidente municipal de Xochimilco solicitó la conexión del acueducto para abastecer de agua a algunos pueblos. Mientras que el de Tlalpan pidió una aclaración respecto al impuesto de aguas y pavimentos.[31] Por otro lado, para 1919 el ayuntamiento de Tacubaya le presentó una solicitud para tomar agua del acueducto de Santa Fe, a la que se le respondió favorablemente.[32]

En abril de 1918, el ayuntamiento de Tacubaya recibió un oficio del de México pidiendo se dijera al de Mixcoac suministrara agua suficiente al Molino de las Rosas. En cabildo, el regidor Ruiz sugirió contestar de manera negativa al oficio, a razón que el municipio de Mixcoac —en palabras del regidor— se robaba el agua.[33] El Molino de Rosas, ubicado en los límites de la municipalidad de Mixcoac, frecuentemente concentró la tensión por el aprovechamiento hidráulico que de él se servían otros municipios y en el que también otras instancias de gobierno intervenían. En 1919, el encargado de obras públicas del ayuntamiento de Tacubaya informó al presidente municipal, que hacía dos días en el Molino de Rosas, en el

---

[30] *Ídem*. Las sesiones en que se discutió el particular fueron las del 12 y 22 de junio, actas 5 y 8, respectivamente.
[31] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 284 A, año 1918, sesiones ordinarias. Actas 22 y 26, fojas 104 y 112, respectivamente.
[32] Actas 2 y 11, de 17 de enero y 4 de marzo de 1919, respectivamente. AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 285 A, años 1919-1928, sesiones ordinarias.
[33] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Actas de Cabildo, caja 2, exp. 2, año 1918. Sesión ordinaria del 5 de abril.
Para 1921, vecinos de la colonia San Pedro de los Pinos se quejaban de la intermitencia en el servicio de agua, aducían que tal falla se originaba por el desvío del recurso a cargo de la municipalidad de Mixcoac. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Obras Públicas, caja 284, exp. 63, año 1921.
En 1923 las quejas por falta de agua en el municipio de Tacubaya continuaban, la Liga de Propietarios señaló que la causa de muchos desperdicios encontraba su origen en la mala entubación de los Leones; además del agua que se tiraba en la Fábrica de Pólvora en Santa Fe, la que se robaban en Valdés para riegos de alfareros, y la que también se tiraba en Belém. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Aguas, caja 2, exp. 48, año 1923.

punto denominado "la presa", había sido cortada el agua que llegaba a esa ciudad procedente de Mixcoac.

Informó que de acuerdo a los reportes recaudados, se tenía conocimiento que los repartidores del acueducto de Mixcoac —operarios dependientes de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Distrito Federal— eran los responsables de cortar el suministro y que con esa agua surtían a los vecinos del barrio de la Candelaria; causando con ello "los perjuicios consiguientes tanto a esta ciudad como al riego de las Calzadas y al Jardín de Propagación".[34] Con el comunicado, el presidente municipal se dirigió al secretario de Comunicaciones y Obras Públicas a fin que éste ordenara a los repartidores del acueducto, no cortaran el agua en la reposadera que la conducía a Tacubaya, y con ello evitar a los pobladores perjuicios "por no poder atender a sus necesidades más urgentes".

¿Por qué el ayuntamiento de México continuó otorgando permisos sobre los usos de corrientes hidráulicas? Es un cuestionamiento que surge a partir de la política perseguida desde 1888 y reforzada en 1917 con la elaboración de una nueva legislación que consideró tres ejes de los usos del agua: irrigación, abasto y electricidad. Líneas atrás mencionamos que esta expansión de la autoridad central confirmó que las aguas de los ríos, lagos, lagunas y cauces en general situados en el Distrito y Territorios eran de jurisdicción federal, según el artículo primero de la ley de aguas de 1910. De esta manera, nos ubicamos frente a dos posibilidades que tal vez permitieron al ayuntamiento de la ciudad continuar con una potestad extendida en el control de las aguas; la primera, que las obras hidráulicas y, en su caso, las instalaciones de generación, transformación, acumulación y transmisión de energía, representaron focos a los que se avocó el esfuerzo federal; la segunda, que las declaratorias de las pequeñas corrientes o de aquellas destinadas a los usos públicos y domésticos no se tramitaron con la urgencia que en lo económico representaron otro tipo de corrientes.

En este sentido, de acuerdo con Castañeda, el poder federal no se manifestó de inmediato en todos lugares y regiones.[35] Ello refiere que el gobierno federal al fijar sus intereses en las grandes obras y cauces para generar energía eléctrica y regar abundantes extensiones de cultivo, no intervino de manera contundente en el manejo que sobre ciertas corrientes ejercían

[34] Informe de fecha 21 de mayo de 1919. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Aguas, caja 3, exp. 40, año 1919.
[35] Castañeda, Rocío, *Irrigación y reforma agraria. Las continuidades de riego del Valle de Santa Rosalía, Chihuahua, 1920-1950*, CIESAS, México, 1995, p. 15.

gobiernos locales como fue el ayuntamiento de la ciudad de México.

Obras hidráulicas a cargo de los ayuntamientos (1917-1920)

El poder especialísimo del ayuntamiento de México sobre el tema que nos ocupa, es referido por la documentación en la responsabilidad del mantenimiento de las obras hidráulicas, tal es el caso del entubamiento de ríos y reparaciones en su infraestructura. En junio de 1919, la Dirección de Obras Públicas del ayuntamiento de México informó al de Tacubaya sobre el proyecto para reparar el Acueducto del Desierto de los Leones en una extensión de poco más de cinco kilómetros, con un costo de $51,000.00 pesos. En este sentido, solicitó a Tacubaya contribuir con parte de esos gastos, en virtud que una cantidad importante de agua que llegaba de ese acueducto era utilizada por dicho municipio. Asimismo, se le instó indicar la suma con que podrían contribuir para la ejecución de las obras.

La Comisión de Obras Públicas de Tacubaya opinó que las obras en el acueducto eran de suma importancia para el mejoramiento de la cantidad y calidad del agua del Desierto de los Leones, la cual surtía casi en su totalidad —además de Tacubaya— a la ciudad de México. En cuanto a la cantidad de dinero que aportarían para la obra, la Comisión de Hacienda (en septiembre, tres meses después de la petición) consideró oportuno se preguntara al ayuntamiento de México cuál sería la cantidad que correspondería aportar a Tacubaya y en atención de esos datos, "ver la manera de reunir esa cantidad, toda vez que ese gasto se juzga como indispensable".[36] Para el mes de noviembre, aún no se especificaba la cantidad con que Tacubaya contribuiría para la realización de las obras.

Una hipótesis en la dilación para asignar parte del presupuesto municipal a las obras del Desierto de los Leones, es la precaria condición en la que se encontraba la hacienda de Tacubaya. Aunado a ello, las condiciones climáticas y eventualidades naturales sumaron, no sólo para Tacubaya sino de manera general para los municipios del Distrito Federal, dificultades para solventar obras no previstas en sus presupuestos de egresos (imagen 9). Por ejemplo, y siguiendo la línea de mejoras propuesta por el ayuntamiento de la ciudad de México

[36] Oficio del 5 de septiembre de 1919. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Aguas, caja 3, exp. 44, año 1919.

al acueducto del Desierto de los Leones, encontramos que a principios de 1919 un vendaval había derribado más de cuatro mil árboles, de los cuales al menos cuatrocientos cayeron sobre el acueducto destruyéndolo en gran parte.

Imagen 9. *Trabajadores en obras de un acueducto*

Fuente: Fototeca Nacional, núm. de inventario 4752.

En la sesión de cabildo celebrada en Tacubaya a propósito de la eventualidad, el regidor Ruiz dijo que tenía conocimiento que en Mixcoac estaban "muy contentos" por las fallas en el acueducto porque estaban aprovechando el agua. Dijo también que en una inspección por la zona, se observó que había ocho kilómetros de acueducto destruido (después dijo que doce), y que el ayuntamiento de México facilitaría tres mil pesos para reparaciones. En este sentido, expresó que sería oportuno comunicarse con el presidente de la república "para arreglar el asunto de una manera satisfactoria" con la ayuda que pudiera proporcionar:

> Si logramos la ayuda que pedimos creo que solamente nos quedaría a nosotros una extensión de dos kilómetros, pero yo no he querido dar ningún paso en este sentido, por no saber el estado de la Tesorería.[37]

[37] Sesión ordinaria celebrada el 4 de febrero de 1919. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 12, exp. 25, año 1919.

Algunas sesiones después, el propio regidor Ruiz rindió un informe sobre el particular. Dijo que en compañía de algunas otras autoridades emprendió un viaje de inspección al acueducto, en el que se pudieron constatar las "pésimas" condiciones en las que se encontraba el mismo desde Santa Fe hasta Cuajimalpa. Señaló que el agua corría a tierra descubierta, siendo abrevadero de vacas y demás animales, y que en Cuajimalpa pobladores iban a lavar "su loza sucia al agua", factor que se consideró para explicar las enfermedades estomacales que había en Tacubaya. Finalmente, el regidor arguyó que en virtud de todo ello, era necesario entubar el agua y solicitar ayuda del presidente de la república.[38] Sin embargo, según puede notarse por la documentación, la ayuda del presidente no se hizo efectiva a juzgar por la atracción que hizo del caso el ayuntamiento de la ciudad de México.

Hasta este punto, puede observarse la tendencia historiográfica que indica que la influencia e injerencia del gobierno federal para definir una política hidráulica consistente en una participación cada vez mayor en la construcción de infraestructura e imposición de un control más efectivo sobre los usos del agua, eran casi nulos, por lo menos en los años que van de 1917 a 1920 en el Distrito Federal, lo que permite cuestionar la centralización del Estado.[39] Regina Hernández, señala que las crecientes inconformidades de los diferentes grupos contra la política de Carranza, fueron en constante aumento y se acentuaron aún más cuando se presentó el cambio en el poder presidencial.[40] En este contexto, no sólo el Distrito Federal sino también el país entero vio de nuevo dividirse el escenario político. Tras el asesinato de Venustiano Carranza y la toma de posesión de Obregón como presidente de la república, el 1 de diciembre de 1920, los gobiernos de la posrevolución iniciaron el camino hacia su consolidación en el que figuró la gestión del agua. Con ello, el gobierno federal desarticuló los mercados locales de pueblos y particulares que la comercializaban.[41]

Para la segunda mitad de la década, se percibe que la tendencia en torno a la infraestructura se modificó en el sentido de legar las pequeñas construcciones de funcionamiento al orden municipal. Así, se observa que en 1926 el ayuntamiento de Tacubaya tomó una medida importante vinculada a la infraestructura y demás medios para la conducción

---

[38] Sesión ordinaria del 8 de abril de 1919. *Ídem.*

[39] Castañeda González, Rocío (comp.), *et al.*, *Desastre económico o debilidad federal en los primeros gobiernos posrevolucionarios*, AHA, CIESAS, Comisión Nacional del Agua, México, 2005.

[40] Hernández Franyuti, Regina, *El Distrito Federal: Historia y vicisitudes de una invención, 1824-1994,* Instituto Mora, México, 2008, p. 175.

[41] Birrichaga, Diana, "Legislación en torno al agua, siglos XIX y XX", en *Semblanza histórica del agua en México*, Comisión Nacional del Agua, México, 2009, p. 57.

y aprovechamiento del agua. Manifestó que todo servicio que se tendiera sobre la vía pública, ya para agua, drenaje o construcción de pavimentos, dejaba de pertenecer al particular que los construyó —aunque este hubiese costeado por su cuenta el importe total de las obras— pasando a depender del ayuntamiento para su conservación y servicio.[42]

Por su parte, el ayuntamiento de Mixcoac hizo llegar al presidente de la república una invitación que expresó que a consecuencia del mal estado en que se encontraba el acueducto que surtía de agua a aquella población, las reparaciones de las obras —al menos en parte— estarían a cargo de la administración municipal. Sin embargo, y dada la precaria condición de la hacienda municipal, el ayuntamiento había decidido realizar "varias festividades" durante el mes para atraerse recursos para la realización de las obras. Las festividades consistían en dos kermeses los días domingo 19 y 26 de septiembre de 1926. La invitación al presidente Calles se formuló en el sentido de instarlo a asistir a alguna de las dos fiestas, y al mismo tiempo para que con medios económicos ayudara a la obra emprendida. El presidente arguyó que por cuestiones de trabajo no le era posible asistir a las expresadas fiestas, y que tampoco podía prestar ayuda pecuniaria "por no haber en el presupuesto de egresos partida destinada para erogaciones de esa naturaleza.[43]

Los avatares de la segunda década del siglo en materia hidráulica: impuestos y derechos

En 1920, en el informe rendido por el presidente municipal de México, Herminio Pérez Abreu, se aprecia el manejo que tenía sobre la cuestión hidráulica ese nivel de gobierno. Manifestó que durante el año anterior en el marco de la reorganización de los distintos departamentos de la Dirección de Obras Públicas, además de buscar economías en los presupuestos, se había pretendido conseguir el mejoramiento de los servicios municipales. Informó que la sección de aguas potables había atendido durante el año 4,755 quejas y hecho 16,450 reparaciones en los medidores y, en general, todo lo relativo al mejoramiento de la red de tuberías en la ciudad. Por ejemplo, se habían colocado cajas para llaves de tomas, tapas para cámaras de válvulas, marcos, contra-marcos, y arreglado céspoles, hidrantes y el pavimento alrededor de cámaras de

[42] Comunicación del 16 de junio de 1926. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Obras Públicas, caja 290, exp. 114, año 1926.
[43] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 816-M-88.

válvulas.

En el Servicio Interior de Aguas Potables se habían concretado nuevas instalaciones, así como el aseo y conservación de la "galería central". Respecto a la Sección de Saneamiento y Desagüe destacó que la red se había extendido en algunas colonias y barrios apartados que carecían de drenaje, al que se sumó la realización de limpias de canales, zanjas, inspección de colectores y la reconstrucción del Canal de San Lázaro. El informe precisó que los manantiales de Xochimilco habían sido desazolvados dos veces al mes y limpiados cuatro veces también al mes; además, se habían realizado obras de terracería en los acueductos de San Luis, Nativitas y la Noria, sobre estos manantiales habían limpiado de maleza 1,380 m^2.

Precisó, de igual forma, que en las Oficinas del Servicio de Aguas se mantenían bajo estudio varios proyectos a fin de mejorar el servicio y regularizar el pago de contribuciones que hasta esa fecha, se recalcaba, tenía bastantes defectos. Finalmente, que la cantidad de agua consumida en metros cúbicos durante ese año había sido de 61,974,164; con un promedio diario de consumo de 2,008,203; y con una pérdida en el acueducto de 2,207,909 metros cúbicos al periodo.[44]

En el año siguiente, 1921, se observa parte del proyecto que en materia de regularización de contribuciones por agua ya adelantaba en su informe Pérez Abreu. En cercana comunicación con el gobierno del Distrito —representado por Aurelio González Carrasco, Jefe de la Mesa de Ayuntamientos— se abordó el proyecto de reformas a la Ley de Hacienda en materia de predial, patente y aguas para aumentar los ingresos respectivos. En el informe rendido por la Comisión de Obras Públicas, es notorio el interés del ayuntamiento no sólo por definir una política fiscal clara para sus ingresos, sino la patente continuidad sobre la propiedad de las corrientes acuíferas a manos del ayuntamiento de la ciudad de México. En opinión de la Comisión de Obras Públicas, la reforma a la tarifa de aguas era de urgente necesidad.[45] Señaló que si bien el aumento a la cuota de aguas parecía bueno en principio, se

[44] AHDF, *Ayuntamiento*, Oficialía Mayor, vol. 4744, exp. 16, año 1920.

[45] En 1925, el ayuntamiento de Coyoacán expresó que se incurría en "una anomalía en contra de sus propios intereses". El regidor Arriola refería que en el ayuntamiento de la ciudad de México se tenían establecidas las contribuciones por aguas, pavimentos y atarjeas; en este sentido, consideró que en Coyoacán estaban actuando fuera de la ley, pues si bien el municipio tenía la obligación de atender los servicios públicos lo "justo" era que se pagara por esos servicios. Así también informó que el tesorero municipal había tenido algunos viajes al ayuntamiento de México con la intención de tomar datos "sobre la forma en que podrían ponerse las cosas en su

encontraba poco desarrollado. En este sentido, la propuesta de la Comisión pugnó por graduar los impuestos. Es decir, sectorizar, dividir la ciudad en zonas y clasificar las fincas por categorías y las mercedes que se concedieran, por usos.

> Es obvio que una de las fuentes más naturales y legítimas de ingresos para los erarios municipales, puede y debe ser la explotación de las riquezas naturales del territorio, entre las cuales figura en primer lugar el agua. Pero sería altamente impolítico grabar el uso del agua de una manera general, sobre todo, tratándose de una población enfermiza y debilitada en parte no despreciable por su inveterado desaseo.[46]

En un oficio presentado por el ayuntamiento de Cuajimalpa al presidente de la república, se expresa una queja interesante referente al cobro sobre usos del agua que para otros cuerpos edilicios representaba uno de los ingresos para su sostenimiento, del cual se privaba Cuajimalpa. En el oficio se mencionó que en virtud del decreto de 1917 que denominó como parque nacional al Desierto de Leones, se le retiraron a la municipalidad 1,529 hectáreas de región boscosa, con la consecuente privación de los recursos que de esa extensión se aprovechaban y que representaban ingresos a la corporación. Se aseguraba que si bien en compensación a esas pérdidas el gobierno federal había acordado aportar al ayuntamiento una cantidad mensual, esa cantidad año con año había ido en detrimento,[47] por lo que la situación económica en el municipio presentaba ya graves condiciones.

Particularmente sobre la cuestión de las aguas, se argüía que los manantiales que brotaban en el parque nacional y lugares adyacentes habían sido declarados de propiedad federal, y que por tanto no proporcionaban ninguna entrada a la tesorería del municipio. Sin embargo, sí lo era para los municipios de Tacubaya y Mixcoac que recibían contribuciones por el aprovechamiento de sus aguas. Finalmente, para subsanar las deficiencias económicas, el ayuntamiento solicitaba al presidente Obregón un subsidio mensual de mil o mil quinientos pesos para nivelar sus presupuestos. En contestación se le informó al presidente municipal, Camilo García, que ya se le ordenaba al gobierno del Distrito "ministrara la ayuda económica

---

lugar". AHDF, *Municipalidades*, Coyoacán, Actas de Cabildo, caja 4, exp. 36, año 1925. Sesión pública ordinaria celebrada el día 5 de junio de 1925.

[46] AHDF, *Ayuntamiento*, Indiferentes, vol. 2679, exp. 73, año 1921.

[47] En el curso de 1918 se había ministrado una cantidad total de $27,351.24 pesos; en 1919, por el mismo concepto, $10,667.40; para 1920 fue de $18,000.00; mientras que para 1921 sólo se había consignado la cantidad de $1,493.25 correspondiente al mes de enero (el oficio era del 22 de junio). AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 816-C-40.

suficiente" para el óptimo curso de la administración municipal.

Es de resaltar que el gobierno del Distrito aprobó a favor del ayuntamiento una cantidad de $6,000.00 pesos destinada a cubrir el déficit presupuestal hasta el 31 de mayo, y una cantidad mensual de $750.00 que se abonaría desde ese mes de junio como una ayuda para sus gastos; cantidades que deberían cargarse a la cuenta del ayuntamiento. Es decir, se trató únicamente de un préstamo y no un subsidio como era la pretensión del cuerpo edilicio.

En otro asunto, la Dirección de Caminos y Obras Hidráulicas en un oficio dirigido al presidente municipal de la ciudad de México, informó estar en la mejor disposición para llevar a cabo las obras de mejoramiento y conducción de las aguas que llegaban a Chapultepec por los acueductos del río Hondo y del Desierto de los Leones. En este sentido, solicitaron al ayuntamiento informara si no encontraba inconveniente en que fuera de la jurisdicción de la Dirección todo lo relativo a dichos acueductos, para que se encargara de su vigilancia y reglamentación, así como de la construcción, conservación y mejoramiento necesarios para su mantenimiento; ello en virtud —según el oficio—que en ese momento las aguas de referencia no eran utilizadas por el ayuntamiento. Adicionalmente se señaló que:

> Como únicamente persigue esta Secretaría [de Comunicaciones y Obras Públicas] el mayor beneficio que se pueda obtener del buen aprovechamiento de las aguas antes mencionadas, me permito manifestar a usted que se compromete a respetar los derechos de ese H. Ayuntamiento, cuando por circunstancias especiales se tengan que utilizar dichas aguas para el abastecimiento de la ciudad de México.[48]

En contestación, el ayuntamiento arguyó que aceptaba la propuesta de la Dirección, pero con algunas condiciones: la primera de ellas fue que se reconociera al cuerpo edilicio, en todo tiempo, el derecho sobre los acueductos para el aprovechamiento de sus aguas; y en segundo término, que no se cobrara a esa corporación por las mejoras que se hicieran en la infraestructura de los acueductos. Las condiciones fueron aceptadas con la designación de los ingenieros Miguel M. Márquez y José L. de Parres, representantes del ayuntamiento y del gobierno federal, respectivamente. Entre los días 18 y 25 de mayo de 1921, con los recorridos

[48] Oficio del 7 de abril de 1921. AHA, *Aprovechamientos superficiales*, caja 644, exp. 9332.
Con la formalización del acuerdo, las aguas que dependerían de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas eran las de los acueductos del Desierto, Santa Fe, Los Leones, Ajolotes y río Hondo, así como los manantiales que los alimentaban.

sobre las corrientes hidráulicas, se formalizó la entrega de los acueductos con una descripción de ellos y del estado en que se encontraban.

Sin embargo, en mayo de 1923 el presidente municipal de la ciudad de México, Jorge Prieto Laurens, ante la poca disposición y atención sobre las condiciones del acuerdo, envió al presidente de la republica un oficio en el que solicitó su intervención ante la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para que fueran devueltos a la jurisdicción municipal los acueductos del Desierto, Santa Fe, los Leones, Ajolotes y río Hondo, así como los manantiales que los alimentaban, en virtud de la necesidad de esas aguas para abastecimiento de la ciudad.[49]

Si bien, durante 1921 encontramos que el manejo de aguas continuó siendo una de las facultades ostentadas por parte del ayuntamiento de la ciudad de México y posiblemente por algunos otros gobiernos locales; la presidencia de la república durante ese año emitió acuerdos importantes referentes al agua[50] y al subsuelo señalando enfáticamente su propiedad nacional según lo establecía el artículo 27 constitucional. Particularmente sobre la explotación del subsuelo, el acuerdo en cuestión asentó la iniciativa que tendría la Secretaría de Gobernación para emitir circulares dirigidas a los gobernadores de los estados, territorios y Distrito Federal, para "recordarles el exacto cumplimiento" de las disposiciones relativas del artículo 27 de la Constitución, e instarlos para que dentro de sus respectivas jurisdicciones dictaran las medidas administrativas para evitar que se continuaran otorgando concesiones a particulares o a compañías nacionales o extranjeras con el objeto de explotar indebidamente el subsuelo.[51]

Sobre la cuestión hidráulica, el presidente Obregón dictó un acuerdo para facultar a la Secretaría de Agricultura y Fomento en el otorgamiento o extensión de concesiones a todas las sociedades comerciales que utilizaran aguas federales para el riego de terrenos de su propiedad, siempre y cuando tales sociedad se hubieran constituido en el país con fecha anterior a la vigencia de la Constitución de 1917 y además cumplieran los requisitos establecidos por la Ley de Aguas de 13 de diciembre de 1910, el reglamento de 30 de enero de 1911 y demás disposiciones referentes a tales aprovechamientos. Igualmente, la Secretaría podría otorgar a

[49] Es de resaltar que el 25 de abril de 1923, el presidente municipal se dirigió al secretario de Comunicaciones y Obras Públicas solicitando la devolución de las corrientes antes mencionadas, sin obtener respuesta alguna. El oficio dirigido al presidente Obregón es de fecha 31 de mayo. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 121-C-A-5.
[50] El 1 de enero de 1921, Obregón expidió un decreto por el que el impuesto de aguas en la ciudad de México se graduaría por zonas. De esta forma, el municipio se dividió en tres zonas en la que se instalaron medidores. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-M1-A-2.
[51] Acuerdo de fecha 4 de mayo de 1921. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 711-A-31.

concesionarios el derecho de celebrar contratos de venta de agua destinada a cualquier uso de los que marcara la ley, siempre que el comprador reuniera los requisitos constitucionales.[52]

Sin embargo, al parecer los términos en que debían otorgarse las concesiones aun no quedaban claros del todo, pues un par de meses después, el director del Departamento de Aguas de la Secretaría de Agricultura y Fomento consultó al Departamento Jurídico del ejecutivo federal sobre el particular. En concepto de dicha Secretaría, según la interpretación de los artículos 15 de la Ley de Aguas y 7, 8 y 9 de su reglamento, sólo debía darse tramitación a la primera de las solicitudes de concesión presentadas con ese objeto y dejar sin trámite las siguientes, quedando a éstas únicamente el derecho de preferencia (según sus fechas) para continuar la tramitación de la presentada en segundo lugar cuando se hubieran declarado como desistidos a los de la primera solicitud. La interpretación así presentada, pretendía evitar se siguiera dando trámite a solicitudes para aprovechamiento de aguas de propiedad de la nación, en tramos de ríos ya concedidos o que ya tenían una solicitud anterior, y que daban lugar "a muchas gestiones ociosas".[53]

Por otro lado, y referente a la calidad de aguas nacionales de algunas corrientes comprendidas en el Valle de México, la Secretaría de Agricultura y Fomento facultó a la Dirección de Aguas para tramitar todos los expedientes relativos a concesiones, confirmaciones de derecho y permisos de dichas aguas, bajo la afirmación siguiente:

> Todas las corrientes de aguas del Distrito Federal, deben ser consideradas como federales cualquiera que sea su naturaleza, puesto que el Territorio en que están ubicadas, es federal […], por cuyo motivo no es necesario entrar al examen del carácter permanente o intermitente de las expresadas corrientes de agua.[54]

En este sentido, el Departamento de Inspección sería el encargado de comisionar ingenieros quienes tendrían la responsabilidad de practicar inspecciones en las diferentes corrientes para determinar la calidad del agua como privada o nacional. Tal era el caso de la inspección de los manantiales Atexquilo, en la municipalidad de San Ángel a las orillas del pueblo de San Bartolo. Con el oficio de la Secretaría de Agricultura se adjuntaba un formulario,

---

[52] Acuerdo del 3 de octubre de 1921. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 731-A-13.
[53] AHA, *Aprovechamientos superficiales*, caja 671, exp. 9786.
[54] AHA, *Aprovechamientos superficiales*, caja 1612, exp. 23090.

general para todo el país, que especificaba los datos para fundar la declaración de propiedad referente a las aguas.[55] Se resalta que la afirmación a favor de la Dirección de Aguas para esta tramitación, llegó en 1922, en lo que parece ser el inicio de un control y conocimiento mayor de las corrientes del Distrito Federal.

Paralelo a la emisión de tales disposiciones, se observa que la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas remitió a la de Agricultura y Fomento, las peticiones de un particular que solicitó autorización para instalar una toma de agua en el punto denominado El Molinito —del acueducto del Desierto de los Leones—, para regar una plantación de árboles frutales y usos domésticos. En el oficio, Comunicaciones y Obras manifestó que el acueducto del Desierto contaba con el agua indispensable para cubrir los servicios domésticos de las poblaciones de Cuajimalpa, Santa Fe, Mixcoac y Tacubaya, así como para el Panteón de Dolores y el Bosque de Chapultepec. A su vez, la Secretaría de Agricultura en contestación arguyó que:

> El agua de que se trata y que se conduce por el acueducto del Desierto de los Leones a Tacubaya, corresponde en su totalidad al H. Ayuntamiento de esta Capital; no teniendo por lo mismo, esta Secretaría ninguna jurisdicción sobre dicha corriente, por lo que no es de aceptarse ninguna de las dos solicitudes.[56]

Por otro lado, el ayuntamiento de Tacuba también en 1922 solicitó a la Secretaría de Agricultura y Fomento se le concediera el uso y aprovechamiento de las aguas de la Barranca de San Joaquín, en terrenos de la hacienda de los Morales y rancho del Huizachal, para el uso doméstico de la población.[57] En contestación la Secretaría adujo que no podía darse trámite a la solicitud por no cumplir con los requisitos del artículo 7 del reglamento de la Ley de Aguas, ya que no expresaba la cantidad de agua y tampoco el lugar en que se haría la toma. Además, se informó al presidente municipal, que el río San Joaquín formaba junto con los de los Morales el río del Consulado, cuyas aguas se encontraban destinadas a la bonificación y riego del vaso del Lago de Texcoco, no pudiendo ser destinadas para otros usos.[58]

---

[55] AHA, *Aguas nacionales*, caja 37, exp. 483.
[56] Oficios del 25 de marzo y 11 de abril de 1922, respectivamente. AHA, *Aguas nacionales*, caja 36, exp. 453.
El 21 de abril, la Secretaría de Agricultura y Fomento dijo al interesado que no era posible conceder el permiso solicitado.
[57] Solicitud del 16 de mayo de 1922. AHA, *Aprovechamientos superficiales*, caja 4858, exp. 67486.
[58] Sobre la bonificación al Lago de Texcoco, el ayuntamiento de la ciudad de México (en 1923) pidió al presidente de la república no se prosiguiera con dichas obras, "porque es inútil para la salubridad pública impedir las

De esta manera, en el Diario Oficial de la Federación número 15, tomo XXI, del 19 de mayo de 1922, se publicó la declaratoria referente a que las aguas y cauces de los canales, barrancos, arroyos, ríos, lagos y lagunas comprendidos dentro del Valle de México y ligados con las obras de desagüe, así como los manantiales que daban origen a esas corrientes, eran propiedad de la nación. En años posteriores a esta declaración global, diversas autoridades —agrarias, judiciales, municipales— solicitaron se les informara la calidad sobre distintas corrientes. Entre ellas, las del río de San Joaquín (municipalidad de Tacuba), las del manantial Los Gavilanes (municipalidad de Iztapalapa) y del manantial San Juanico en la barranca del Cuernito (jurisdicción de Santa Fe); así como las del río Hondo.

Suministro de agua potable y proyectos de desagüe

En 1922, los ayuntamientos de Tacubaya y la ciudad de México fueron señalados de manera muy crítica por la opinión pública quien los acusó de no solucionar debidamente los problemas en las demarcaciones a causa de la falta de agua potable. Respecto al primero, vecinos de la colonia San Pedro de los Pinos denunciaron ante instancias locales y federales la irregularidad en el suministro del recurso. En este sentido, es notoria la intervención del gobierno del Distrito Federal cuando de manera abierta se acusó al ayuntamiento de la interrupción en el servicio; quien en su defensa dijo que las deficiencias en el suministro se debían a las obras de reparación en las tuberías de aguas potables, por lo que algunas colonias sufrían las afectaciones. Contestación con la que de alguna manera el ayuntamiento se defendió de las críticas de una mala administración.[59]

En contra punto, el ayuntamiento de la ciudad de México no escapó a los señalamientos de la prensa con motivo de la falta de agua. La información de esos días apuntó la falla que habían tenido las bombas de la Condesa que regulaban el suministro de agua de la ciudad y la consecuente interrupción del servicio por la inundación de sus motores (imagen

---

polvaredas que se levantan en ese Lago; y porque los millones de pesos invertidos en esas obras serían inútilmente sacrificados entre tanto no se desaparezca el peligro cada día mayor de que esas tierras sean inundadas por las aguas del Lago de Texcoco". AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-M1-A-3.

[59] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Obras Públicas, caja 285, exp. 39, año 1922.

10). El ayuntamiento argumentó que la referida falla se debió a la "torpeza de un empleado". Sin embargo, según publicaciones de la prensa tal desperfecto no se originó por la falta de pericia del personal que operaba en la planta, sino por la negligencia del propio ayuntamiento. Así lo refería el ingeniero Marroquín Rivera, quien en compañía de Miguel Alessio Robles, secretario de Industria y Comercio, informó sobre el particular indicando que las reparaciones de la maquinaria tardarían de ocho a diez días.[60]

Imagen 10. *Casa de bombas de suministro de aguas, vista general*

Fuente: Fototeca Nacional, núm. de inventario 4888.

De manera adicional, la publicidad enfatizaba que existían graves riesgos entre la población, no sólo por decesos ocasionados por sed sino por epidemia, pues de acuerdo con informes del Departamento de Salubridad, comenzaron a registrarse "casos de tifo en proporción alarmante".[61] En virtud de todo ello, se hizo público el acuerdo tomado por miembros de la Liga de Redactores y Empleados de la Prensa del Distrito Federal para inducir a agrupaciones obreras y "al pueblo de la Capital" a que disolviera el ayuntamiento y nombrara un Concejo Municipal (soviet) que tomara a su cargo los servicios, como publicó *El Demócrata*.[62] Las imágenes que a continuación aparecen, son testimonio de las manifestaciones

[60] Cuestionario para la prensa, 23 y 24 de noviembre de 1922. AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría Particular del Presidente Municipal, vol. 4014, exp. 11, año 1922.
[61] *El Universal* y *El Heraldo* publicaron una carta del Dr. Adrián de Garay, en la que proponía que el ayuntamiento usara los tanques que servían para el riego de la ciudad y conducir agua de Chapultepec y otros lugares donde hubiera manantiales y pozos, para distribuirla en la ciudad.
[62] Cuestionario 25 de noviembre de 1922. AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría Particular del Presidente Municipal, vol. 4015, exp. 1, año 1922.

públicas que en aquellos días exigieron agua al ayuntamiento.

Imagen 11. *El pueblo pidiendo agua*

Fuente: Fototeca Nacional, 30 de noviembre de 1922, núm. de inventario 6209.

Imagen 12. *Miembros de la CROM en manifestación contra el ayuntamiento por la falta de agua*

Fuente: Fototeca Nacional, 30 de noviembre de 1922, núm. de inventario 6287.

Frente a los reiterados ataques, Miguel Alonzo Romero, presidente del ayuntamiento de la ciudad, escribió al presidente Obregón expresando que si bien el suministro de agua no operaba con regularidad, no había sido interrumpido del todo pues aun cuando las bombas

seguían en reparación, se dotaba del servicio por dos horas a la población.[63] En este sentido, Alonzo argüía que en todo momento él se había presentado con "noticias completas, claras y precisas" ante la prensa, pero que ésta continuamente alteraba sus informes y divulgaba información falsa alarmando injustificadamente a los ciudadanos. Por ello, pedía al presidente de la república nombrara algún comisionado de confianza para que elaborara un informe detallado sobre la situación y con ello evitar mayores conflictos. En contestación, Obregón opinó que no tenía derecho para dudar de la veracidad de los datos que le habían sido referidos por el propio ayuntamiento, por lo que no creía necesario designar un comisionado.[64]

En el informe del jefe del Departamento de Obras Públicas del ayuntamiento de la ciudad de México —remitido al presidente de la república—, se destacó que con la instalación de una bomba con capacidad de suministrar 100 litros de agua por segundo y con la comunicación del agua del Desierto de los Leones a la red de tuberías de la ciudad y la del acueducto de Xochimilco, el servicio de agua potable se encontraba funcionando casi de manera normal. Por su parte, la Compañía Mexicana de Limpia y Transportes S.A. también rindió un informe con los detalles sobre las actividades que realizaba "para ayudar a remediar la falta de agua", suministrando con pipas de agua a la población de estratos más bajos de la ciudad (imagen 13).[65]

Imagen 13. *Falta de agua*

Fuente: Fototeca Nacional, núm. de inventario 73037.

[63] En relación a las recurrentes fallas en las bombas de la Condesa, para 1923 el ayuntamiento determinó que las refacciones necesarias debían realizarse en la ciudad de Nueva York, "con objeto de cubrir fácilmente los desperfectos que dichas bombas han tenido en todo el tiempo que no han sido reparadas". AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-M1-A-4.
[64] Telegramas del 23 y 24 de noviembre de 1922. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-M1-A-2.
[65] Ambos informes del 28 de noviembre de 1922. AGN, Presidentes, Obregón-Calles, exp. 242-M1-A-2.

Sin embargo, según información de días posteriores a lo anteriormente declarado, hubo una manifestación frente al palacio municipal que fue reprimida por fuerzas federales y había tenido como consecuencia 39 heridos y diez muertos; así lo hacía saber el gobernador del Distrito al presidente de la república.[66] De nueva cuenta, se culpó al ayuntamiento por la falta de orden en la ciudad. El presidente municipal, por su parte, aseguró que la ansiedad pública era provocada únicamente por intereses políticos e insistía en el nombramiento de una persona de confianza del presidente Obregón para dar cuenta exacta de lo que ocurría.

Los informes policiacos remitidos al presidente de la república revelan el estado caótico que parece tomó por sorpresa a los elementos de seguridad pública apostados en el palacio municipal, los cuales no pudieron contener a los manifestantes que comenzaron con insultos a la policía para después —con piedras y palos— ocupar el inmueble, romper ventanas, destruir mobiliario e incendiar la oficina de empadronamiento y recaudación. Por su parte, el procurador de justicia del Distrito Federal en su informe apuntó que los manifestantes, según personal de ayuntamiento, llegaron al palacio municipal con gritos de "muera el ayuntamiento", "muera el señor Romero" y "queremos agua". El 15 de diciembre, el presidente municipal informó al de la república que el servicio de agua había sido restablecido completamente en la ciudad.

Organizaciones que presentaron al presidente de la republica su inconformidad ante la administración del ayuntamiento de la ciudad de México encabezado por Alonzo Romero, antes y después de ocurridos los acontecimientos del 30 de noviembre, fueron: Liga Central de Empleados de Comercio (Banca e Industrial), Gremio Unido de Alijadores, Federación de Sindicatos del Distrito Federal, Unión Minera Mexicana, Comité de Periodistas, Grupos Feministas, Unión de Empleados de Restaurants. El argumento principal para pedir la disolución del ayuntamiento se fundó en argüir la ineficacia del cuerpo edilicio que no había podido atender "los más imprescindibles servicios públicos para ocuparse de política".

El Partido Laborista Mexicano consideró conveniente que el ejecutivo federal estudiara la conveniencia de hacer una reforma al artículo 45 de la ley de organización del Distrito y

[66] *Ídem*. Telegrama del 30 de noviembre de 1922.
Para el 2 de diciembre de ese año, el presidente municipal solicitó al de la república dictara sus órdenes a la policía federal para desocupar el palacio municipal y permitir la entrada del personal. Lo que ocurrió hasta el día 4.

Territorios Federales, para que estableciera una excepción en la organización de la ciudad de México y en lugar de ayuntamiento funcionara un Consejo Municipal Administrativo. En contraparte, la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana expresó al presidente Obregón lo siguiente:

> Con motivo de los asuntos que ocurren en los servicios Municipales, ésta Unión ha podido notar que por primera vez en toda la Historia de México, el Presidente de la Republica, con plena fe en la eficacia de la libertad Municipal, respeta el libre funcionamiento de Ayuntamiento de esta Capital, precisamente cuando enemigos del Municipio libre agitan a las masas para justificar el consejo de que dicho Municipio debe desaparecer.[67]

De esta forma, los acontecimientos del 30 de noviembre fueron interpretados como una falta grave de la autoridad en la medida que la gestión de 1922 fue acumulando tropiezos que pusieron de relieve el manejo político por encima de las necesidades públicas. De acuerdo con Rodríguez Kuri, la violencia generada en la que fue notoria la presencia de contingentes como los mineros de Pachuca, y los ataques simultáneos o posteriores a la sede del Partido Cooperatista y a la casa particular del presidente municipal Alonzo, dejan entrever una cierta estrategia con fines específicos;[68] y yo diría transversales donde además se sumaron los problemas por el control de la policía y la materia eminentemente electoral (los comicios de 1922 se celebraron el 3 de diciembre).

Sobre otros particulares a los que se avocó el ayuntamiento de la ciudad, fue la formulación de presupuestos globales para las obras que con mayor urgencia se requerían en los ramos de saneamientos, aguas potables, vía pública, higiene y pavimentación. Por lo que se refería a saneamiento y aguas potables, en 1923 se presupuestó una cantidad de cinco millones de pesos. Cantidad que cubriría la reparación del sistema de desagüe con la construcción de un colector al norte y otro al sur de la ciudad para drenar las zonas que carecían de drenaje; también la instalación de bombas y maquinaria para prevenir posibles faltas de agua potable, captación de las aguas de los manantiales del Desierto, Ajolotes, San Miguel y de las serranías de las Cruces, así como de los manantiales de Xochimilco y apertura de pozos artesianos.[69]

---

[67] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-M1-A-2.
[68] Rodríguez Kuri, Ariel, *Historia del desasosiego. La Revolución en la Ciudad de México, 1911-1922*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 203-205.
[69] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-M1-A-3.

En ese mismo año de 1923, la Secretaría de Agricultura y Fomento dio cauce a una solicitud presentada por vecinos del pueblo de San Gerónimo —con conocimiento de la municipalidad de San Ángel— para aprovechar las aguas del río Magdalena en el riego de terrenos, y donde además hacían mención que en esos momentos se encontraban en la integración de una sociedad para reglamentar las aguas del río. En este sentido, pedían la derogación de diversos artículos del reglamento de 1907 que regía la distribución de las aguas del río, que estipulaba que la vigilancia o policía del mismo estaría a cargo de una Junta Directiva nombrada por los interesados, para que en su lugar, la Secretaría de Agricultura ejerciera dichas atribuciones.

Como ha referido Sandré Osorio, el reparto equitativo de las aguas y la regulación de acceso a las mismas, se ideó como un objetivo —al que se sumó la posibilidad de evitar conflictos— de organizaciones o sociedades de usuarios que se conformaron en el país por su cuenta y riesgo desde la segunda década del siglo XX.[70] Se ha señalado que lo novedoso de la Ley de Aguas de 1934 y su reglamento de 1936 en el perfeccionamiento del papel de estas "sociedades de usuarios" bajo el nombre de Juntas de Aguas, no fue lo relativo a su formación, ya que éstas, con algunos matices y en menor proporción, constituían la representación social de los usuarios de agua que en realidad funcionaban desde tiempos coloniales, sino el acelerado proceso de centralización posrevolucionaria que provocó la pérdida de su autonomía y las convirtió en agentes del ejecutivo. Así, la petición del pueblo de San Gerónimo en 1923, se documenta como uno de estos primeros intentos de organizaciones sociales en la gestión del recurso.

En este sentido, es de resaltar la postura gubernamental que sobre el particular asumía la Secretaría de Agricultura y Fomento previo al orden legal que estatuyera el funcionamiento de las Juntas. Para la Secretaría, la solicitud del pueblo antes referenciado se encontraba por principio en contradicción; puesto que por una parte argüía que se estaba en la formación de una sociedad para reglamentar el Magdalena, y por otra parte, pedía la derogación de los artículos relativos a la Junta de Vigilancia para que la Secretaría tomara a su cargo las facultades de ésta. Para desechar la solicitud, la Secretaría continuó con el siguiente argumento:

[70] Sandré Osorio, Israel, *Conflicto y gestión del agua. Documentos para el estudio de las Juntas de Agua en el Valle de México, 1920-1950*, AHA, CIESAS, Comisión Nacional del Agua, México, 2008, pp. 15-61.

> La reglamentación del Río por una sociedad privada, es inaceptable por razones obvias. En efecto, las aguas de propiedad nacional, sólo deben ser reglamentadas y administradas por el Gobierno, que es su legítimo dueño y no por los ribereños que no son más que usufructuarios. Esta es una de las atribuciones de la Secretaría de Fomento por intermedio de su Dirección de aguas.[71]

Respecto a la cuestión legal, se aseguró que el reglamento del río Magdalena en efecto debía ser reformado por diversos motivos, uno de ellos la supresión de la Junta de Vigilancia cuya "ineficacia" había quedado demostrada por experiencia. Sin embargo, aun cuando eran varias las causas que ameritaban las reformas, por dificultades de orden económico no había sido posible organizar una comisión técnica para llevar a efecto dichas reformas y ejercer posteriormente la inspección y vigilancia del río. Adicionalmente, como probabilidad, se señaló que al subsanarse tales dificultades económicas se convocaría a junta a todos los usuarios para discutir la forma de llevar a cabo la nueva organización.

En otro asunto concerniente a la administración municipal de la ciudad de México, el cabildo —en 1924— expresó su preocupación ente la situación de las aguas de las que se aprovechaba la municipalidad de Guadalupe Hidalgo. Se decía que dicha población no contribuía con ninguna cantidad para los gastos de sostenimiento de la red de aguas potables y los de bombeo en proporción a la cantidad de agua que había estado consumiendo desde el año de 1912 y que estaba calculado en 4,000 metros diarios aproximadamente. A razón de ello, se celebró una reunión entre el presidente municipal de México, la comisión de Obras Públicas, y el presidente municipal de Guadalupe Hidalgo, para atender la necesidad que había de que los habitantes de la Villa que hacían consumo del agua de Xochimilco contribuyeran con los gastos del ayuntamiento de México por ese concepto, ya que recibían el agua por un acuerdo tomado por la Junta de Provisión de Aguas Potables antes de que fueran entregadas la obras de la ciudad de México. Por acuerdo, se tomaron las siguientes disposiciones para seguir proporcionando el uso del agua de Xochimilco:

1. Que todo el ingreso que por concepto de aguas cobre el Ayuntamiento de Guadalupe Hidalgo ingrese a las cajas del Municipio de México.
2. Que el monto que cobre aquel Ayuntamiento por contribuciones sea exactamente el mismo que en la actualidad se cobra en México, y

[71] AHA, *Aprovechamientos superficiales*, caja 568, exp. 8289.

3. Que se establezca desde luego un medidor para determinar exactamente la cantidad que consume Guadalupe Hidalgo y de acuerdo con ello se puedan hacer los cobros posteriores basados en la cantidad de consumo.[72]

Como es posible observar, el ayuntamiento de México, casi a mitad de la segunda década del siglo XX, siguió presentando un importante poder en la designación sobre usos y aprovechamientos de aguas. La Secretaría de Agricultura y Fomento sobre este particular, se percibe como una figura diluida y con poca presencia. Sin embargo, cabría preguntarse hasta qué punto lo era, así como la fuerza de sus resoluciones para ordenar su acatamiento.

Propiedad de las aguas: municipio vs federación

Hasta 1922, el aprovechamiento de las aguas de las que hacía uso el ayuntamiento de la ciudad de México, encontró amparo en documentos que probaban el dominio sobre ellas en diversos ranchos y haciendas comprados a particulares.[73] Así lo hace saber Gustavo V. Arrioja al presidente municipal en un informe detallado sobre el inventario de las escrituras que acreditaban los derechos de propiedad de distintas fuentes de agua.

Entre ellas, por ejemplo, la correspondiente al Desierto de los Leones y Molino del Rey cuya venta fue hecha por Manuel Cuevas Rubio y Manuel Velazco por el precio de $75,000.00 pesos, ella comprendía la caída de agua que servía al Molino de fuerza motriz y 6,400 metros de terreno para el establecimiento de filtros para purificar el agua (escritura otorgada en 25 de noviembre de 1891).[74] Aparece de igual manera, la escritura de compraventa del agua de la Hacienda de los Morales, otorgada por Eduardo Cuevas el 23 de marzo de 1897. De dicha venta derivaba el aprovechamiento de los manantiales Venta de Cuajimalpa, Tanquillo, Acopilco, Los Leones, Agua bendita, de dos que se juntaban en el Paso de los Marranos, y de

[72] Acuerdo del 8 de febrero de 1924. AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3969, exp. 755, año 1924.
[73] Ya desde 1917, por ejemplo, el ayuntamiento de Tacuba solicitaba al de México copias certificadas de los títulos de las aguas de Río Hondo y las que pasaban por límites de Tacuba y de la Hacienda de los Morales utilizadas para el abasto de la ciudad de México. En cabildo, el ayuntamiento de México dijo que los títulos de propiedad habían sido remitidos desde el año de 1905 a la Secretaría de Hacienda. AHDF, *Ayuntamiento*, Aguas, Tacuba y otros pueblos, vol. 56, exp. 72, fs. 2, año 1917.
[74] AHA, *Aprovechamientos superficiales*, caja 644, exp. 9332.

tres que nacían al pie de los cerros de Tlalantizac, todos situados en la sierra de Las Cruces o en la Venta de Cuajimalpa.

En el rubro de Aguas Potables, se contó por ejemplo la escritura de fecha 2 de noviembre de 1896, referente a la compraventa y cesión de derechos y acciones al uso y aprovechamiento de aguas procedentes de diversos manantiales ubicados en el municipio de Ocoyoacac, Estado de México, otorgada por Rafael Chousal y Cía. a favor del ayuntamiento. Entre los aprovechamientos se encuentran las aguas de los manantiales Ajolotes, Bajo Tepozán, Tlapanco, 2º Potrero Chico, Potrero Grande, Tlapanco 1º, Tlapanco 2º, Cruz Peña, Tío Florencio, Oyamelas, Alberca, Abra, Cañada Honda, Tío Pablo, El Puerco, El Abra del Sur, La Cachupina, Las Canoas, Dos de Abril, Escurrideras de Potreros, Gallinas y demás que procedían del Teponaztle.

Otros contratos correspondían por la cesión de derechos de Antonio Pliego Pérez, del 14 de abril de 1898, para usar toda el agua que recibía el Molino de Sotelo proveniente del río Hondo; la del agua del rancho de Tenanteteche del municipio de Azcapotzalco, dada por Ángel Zimbrón en 3 de junio de 1901; y la otorgada por Jorge Casasola sobre aguas de Legaria el 20 de mayo de 1902; además, las aguas de la Hacienda de San Antonio Cahuatongo y de los molinos Prieto, Blanco, del Olivar y de Atoto.[75]

Particularmente sobre las aguas del Desierto de los Leones y Santa Fe, en cabildo se dijo que se encontraba en estudio un proyecto con el objeto de regularizar su aprovechamiento.[76] Años posteriores, en 1928, se aprobó el dictamen de la Comisión de Obras Públicas con el que el ayuntamiento de México cedía los manantiales de Santa Fe al de Tacubaya.[77] Sobre este tipo de declaraciones oficiales, se destaca que para el caso particular del ayuntamiento de la ciudad de México en años posteriores a 1920 tras la Ley de Aguas —de una década atrás— y de la promulgación del texto constitucional, las autoridades federales continuaron respetando los títulos de propiedad que sobre algunas corrientes ostentaba el cuerpo edilicio.

[75] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3933, exp. 201, año 1922.
[76] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 285 A, años 1919-1928, sesiones ordinarias. 17 de agosto 1923. Acta s/n, foja 81v.
[77] *Ídem*. Sesión extraordinaria del 20 de junio 1928. Acta s/n, foja 154v.

En junio de 1923, la Secretaría de Agricultura y Fomento recibió la solicitud de una comisión de vecinos del pueblo de San Mateo Tlaltenango, de la municipalidad de Cuajimalpa, para obtener concesión sobre el aprovechamiento de aguas del Desierto de los Leones para riego de terrenos. El director de Aguas manifestó que dicha corriente no se encontraba bajo la jurisdicción de esa Secretaría por tener la propiedad el ayuntamiento de México y estar administrada por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; por lo que recomendó a los interesados dirigirse a esas instancias.[78] Sin embargo, la propia Secretaría de Agricultura después de manifestar lo anterior, emprendió una inspección de las corrientes de esa región con el objeto que de alguna de ellas pudiera dotar de aguas para riego a los vecinos de San Mateo. En el informe sobre dicho estudio, se precisó que las aguas de los manantiales de doña Juana y Xometitla eran las únicas de las que podrían hacer uso los pobladores de San Mateo, pues no estaban comprendidas dentro de las corrientes del Desierto de los Leones y de cuyo aprovechamiento hacia uso la Secretaría de Comunicaciones.

De esta manera, puntualizó el informe, "las aguas de procedencia de manantiales son las únicas en esta región que pueden aprovecharse";[79] y el otorgamiento de la concesión respectiva dependía que la Secretaría de Comunicaciones no tuviera intención de utilizar las aguas de esos manantiales para servicios públicos más urgentes que el riego de terrenos, y que el ayuntamiento de México no tuviera sobre ellos algún derecho, como se especulaba. El 22 de mayo de 1924 por resolución presidencial, se reconoció a las aguas de los manantiales de doña Juana y Xometitla para usos públicos y domésticos del pueblo de San Mateo, y declarados propiedad de la nación el 23 de junio de ese mismo año.[80]

En junio de 1923, el propio ayuntamiento de Cuajimalpa solicitó —de nueva cuenta— a la Secretaría de Agricultura dotación de agua para su jurisdicción. En el oficio, el presidente municipal expresó que si bien con anterioridad se habían emitido constancias favorables para el ayuntamiento, finalmente con ninguna de ellas se había concretado el aprovechamiento "en virtud de los trastornos políticos"; por esa razón, nuevamente acudió con una solicitud para aprovechamiento de aguas. El ayuntamiento especificó que de obtener la aprobación, el

[78] Oficio del 21 de junio de 1923. AHA, *Aprovechamientos superficiales*, caja 1019, exp. 14336.
[79] *Ídem*. El informe, del 1 de noviembre de 1923, incluyó datos técnicos sobre los cuerpos de agua, por ejemplo: el aforo en tiempos de lluvia, filtración; así como el anteproyecto de entubación de las aguas y una estimación del costo de las obras y la cantidad de litros que podrían aprovecharse por minutos. Adicionalmente, precisó que los manantiales del Desierto de los Leones no eran aprovechables por tener propiedad sobre ellos los ayuntamientos de Mixcoac y Tacubaya.
[80] AHA, *Aprovechamientos superficiales*, caja 1738, exp. 25690.

beneficio comprendería además de una población de 3000 habitantes, también las rancherías de Centlapal, El Contadero y Casa de la Plaza; 2000 cabezas de ganado, propiedad de los mismos vecinos; y 800 animales de tránsito.[81]

Sobre el particular, la autoridad solicitó al gobernador del Distrito y al presidente municipal de la ciudad de México, libraran sus respectivas órdenes a fin que le fuera remitido un informe del estado en el que se encontraban las aguas y sus aprovechamientos en la municipalidad de Cuajimalpa y en el que se incluyeran las peticiones de concesión. En este sentido, el gobierno del Distrito contestó que en su archivo no obraba expediente alguno que refiriera sobre el asunto. En el mismo tenor contestó el ayuntamiento de la ciudad. Frente a ello, la Secretaría comunicó al ayuntamiento de Cuajimalpa que era necesaria una nueva solicitud de concesión bajo los presupuestos siguientes:

1. Nombre de la corriente de cuyas aguas pidieron la restitución y que pretenden aprovechar en los usos mencionados.
2. Nombre del punto donde pretenden establecer la toma o derivación de las aguas, así como el nombre de la finca o pueblo en cuyos terrenos este ubicada.
3. Descripción somera de las obras hidráulicas, necesarias para realizar el aprovechamiento de que se trata.[82]

Para el año de 1924 se resolvía sobre las aguas de los manantiales del Desierto de los Leones a solicitud del pueblo de San Pedro Cuajimalpa, municipalidad de Cuajimalpa. En el asunto, la Procuraduría de Pueblos y la Comisión Nacional Agraria, además de la Secretaría de Agricultura y Fomento, fueron instancias ante quienes se dirigieron los vecinos de San Pedro solicitando la dotación de agua necesaria para los usos públicos y domésticos de la población. La Secretaría de Agricultura fue quien dirigió un oficio al presidente municipal de la ciudad de México instándolo a resolver favorablemente la petición de dotar con 5.5 litros de agua por segundo al pueblo. La Comisión de Obras Públicas del ayuntamiento de México en la que recayó el dictamen, dijo en respuesta:

[81] Oficio del 7 de junio de 1923. AHA, *Aprovechamientos superficiales*, caja 732, exp. 10635.
[82] *Ídem*. Oficio del 30 de agosto de 1923. Para el 7 de noviembre de ese mismo año, el ayuntamiento no había remitido información alguna para continuar con el proceso de concesión.

La Comisión opina que estando por hacerse las obras de aprovechamiento de esas aguas, no ha lugar a lo que se pide, porque se restan a la Municipalidad de México.[83]

Ante dicha resolución, la Comisión Nacional Agraria y la Secretaría de Agricultura y Fomento únicamente emitieron oficios por los que se daban por enterados y comunicaban al procurador del pueblo de San Pedro Cuajimalpa sobre los términos de la misma. Si bien los manantiales de referencia y parte del Acueducto del Desierto de los Leones se encontraban dentro de los límites jurisdiccionales del municipio de Cuajimalpa, la conservación y mejoramiento de los mismos dependían del de México; así lo hacía saber la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del gobierno federal al presidente del ayuntamiento de Tacubaya. Ello a razón de la solicitud que hizo Tacubaya a la Secretaría pidiendo cubrir los sueldos de los peones encargados de la conservación del acueducto del Desierto, pues el erario municipal atravesaba por circunstancias difíciles.

En contestación, la Secretaría manifestó que no se encontraba dentro de su jurisdicción la conservación y mejoramiento del acueducto del Desierto de los Leones, sino del ayuntamiento de México, por lo que tal solicitud debía dirigirse a ese cuerpo edilicio para su resolución.[84] En el mismo sentido respondió la Secretaría a la solicitud para que cediera tubería para bastecer de agua potable a las colonias Garza y San Miguel Chapultepec de Tacubaya.[85]

Declaraciones de aguas nacionales y fortalecimiento federal

El 23 de agosto de 1923 se determinó, por acuerdo presidencial, que las Direcciones de Aguas e Irrigación debían a partir de ese momento funcionar bajo una sola organización administrativa: Dirección de Aguas e Irrigación. Dicho decreto tenía como principal objetivo

[83] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3970, exp. 847, año 1924.
[84] Oficio del 30 de mayo de 1925. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 16, exp. 52, año 1925.
[85] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Obras Públicas, caja 290, exp. 68, año 1926.
Ese mismo año, el ayuntamiento de Mixcoac proponía al de Tacubaya continuar con las obras de entubamiento de las aguas del Desierto de los Leones, en virtud que la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas había interrumpido los trabajos a su cargo por haber agotado el presupuesto respectivo. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Obras Públicas, caja 290, exp. 116, año 1926. Tales obras serían cubiertas con los presupuestos municipales. Mixcoac propuso que los gastos fueran divididos entre los dos ayuntamientos "teniendo en cuenta que es justamente la mitad de la captación del agua la que corresponde a cada municipio". Aun para septiembre de aquel año (tres meses después de la propuesta), se continuaban detallando las condiciones de la obra y los gastos. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Obras Públicas, caja 291, exp. 5, año 1926.

desarrollar un programa homogéneo de política hidráulica que evitara conflictos por resoluciones en ocasiones contradictorias y las pérdidas económicas y de tiempo inherentes a la duplicidad en la tramitación de los asuntos.[86]

En un proceso paralelo referente a la organización de la estructura institucional del ejecutivo federal, se encuentran las inspecciones a distintas corrientes hidráulicas y "vistas de ojos" para determinar —en caso de encontrase dentro de los parámetros— su propiedad nacional. La Secretaría de Agricultura y Fomento, en este sentido, frecuentemente ordenó la visita de ingenieros con este fin. Es el caso de la declaración de propiedad de las aguas que corrían por el río Unido de la Piedad y Churubusco y por los ríos que confluían en él, así como las de los manantiales y cursos de agua que afluían a esos cauces: río de Tacubaya, río Becerra, río Mixcoac, Barranca del Muerto, Barranca de Guadalupe y río Magdalena. La declaración de propiedad nacional se propuso en virtud de que todas las aguas eran conducidas en su parte baja por cauces que no eran propiamente ríos, sino canales construidos por la federación con salida al Lago de Texcoco, afluente indirecto del Pánuco.[87]

En el mismo proceso se encontró la declaración de propiedad a la que pertenecían las aguas del manantial Tetela, situado en el pueblo de Acopilco en el municipio de Cuajimalpa. En este caso resalta el número de autoridades e instancias por las que tuvo que pasar la solicitud a fin de determinar la propiedad de sus aguas. El devenir de la petición comenzó con la presentación que hizo Luis Arteaga, Procurador de Aguas, en representación de los vecinos de las congregaciones de Zacamulpa y San Jacinto, del municipio de Huixquilucan, Estado de México. Con base en la solicitud, la Comisión Nacional Agraria remitió al procurador el proyecto de las obras de aprovechamiento de las aguas referidas.

Del proyecto se desprende que la condición de los pobladores era sumamente adversa por encontrarse establecidos en una altiplanicie enteramente seca y distante al menos cuatro kilómetros de Huixquilucan, que para conseguir agua debían transitar por barrancas con las limitaciones que de ello se derivaba. En este sentido, y asesorados por la Dirección de Cultura Indígena de la Secretaría de Educación, los pobladores decidieron pedir la cooperación de la Dirección de Aprovechamiento de Ejidos para la formulación de trazos, cálculos, y

[86] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 121-A-D-4.
[87] Declaración publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 1923. AHA, *Aprovechamientos superficiales*, caja 1736, exp. 25654.

presupuestos a fin de proceder a la introducción del agua del manantial de Tetela, único en condiciones de aprovechamiento. Adicionalmente, se dijo que las aguas del manantial, ubicado en el límite geográfico del Distrito Federa y el Estado de México, no habían sido aprovechadas por los pobladores de Cuajimalpa por encontrarse en un nivel más bajo que el del pueblo.

Con dichos datos dieron inicio las gestiones ante la Secretaría de Agricultura y Fomento para obtener la declaración de las aguas del manantial como de jurisdicción federal, por concurrir entre dos entidades federales. El 23 de enero de 1924 se hizo la declaratoria que determinó de propiedad nacional a las aguas del manantial de Tetela y de la Barranca de Subesanto (se publicó en el Diario Oficial el 19 de febrero de 1924). Si bien, en el asunto de Tetela no aparece autoridad municipal alguna, es ilustrativo sobre el paulatino fortalecimiento federal por el que siguieron las tramitaciones y procedimientos para conocer de las distintas corrientes hidráulicas y dictaminar sobre ellas lo conducente.

A propósito de las facultades de la Secretaría de Agricultura y Fomento, en 1924 el presidente Obregón emitió una serie de disposiciones para dicho organismo. Entre ellas, consideró que la ley que establecía las zonas federales era vaga para la determinación de éstas, por esa razón, expresó que correspondía al "sentido común" de las autoridades encargadas de interpretarla, su determinación.[88] Así también, se encuentran los decretos de fechas 28 de agosto y 5 de septiembre por los que se modificó el reglamento de las aguas del río Magdalena de 19 de marzo de 1907, con el propósito de aumentar las dotaciones a los pueblos de la Magdalena y San Jerónimo Aculco, en la municipalidad de San Ángel.[89]

Hacia 1925, las peticiones para usos y aprovechamientos hidráulicos paulatinamente se habían transformado. La información sobre el particular sugiere que la figura del ayuntamiento de la ciudad de México poco a poco se diluyó, en contraparte con la presencia del gobierno federal que se percibió un tanto más organizado y con mayores potestades sobre las corrientes y cuerpos de agua para conceder derechos sobre ellos. Por ejemplo, un junio de ese año, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas conoció de la solicitud presentada por el

[88] Acuerdo del 2 de mayo de 1924. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 731-A-13.
A partir de esta fecha, la Secretaría de Agricultura debía suspender la expedición de permisos de arrendamiento para explotaciones agrícolas en las zonas federales de los ríos, así también cancelar los que estuvieran en vigor. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 121-A-Z-5.
[89] La referencia se encuentra inserta en el litigio que comenzaron particulares ante la Secretaría de Agricultura y la Comisión Nacional Agraria, cuando a consecuencia de la reforma al reglamento, vieron afectados sus intereses al suspendérseles el aprovechamiento de las aguas del río. AHA, *Aprovechamientos superficiales*, caja 279, exp. 6732.

ayuntamiento de Tacubaya quien requería información relativa a la concesión de agua del Molino de Rosas.

Según informes del propio ayuntamiento, el acueducto procedente de la taza repartidora del Desierto (con paso por Santa Lucía, Molino de Rosas y Mixcoac) y que surtía de agua al propio municipio de Tacubaya así como al de Mixcoac, veía disminuida su corriente por el uso supuestamente ilegal que hacía el señor Enrique Schöndube.[90] Se precisó que en atención al Molino de Rosas, propiedad del antes mencionado, había una concesión que la Dirección de Obras Públicas desconocía y de cuya toma se tenía conocimiento se extralimitaba en el uso del agua en menoscabo del servicio público para la población.

En razón de ello, Tacubaya motivó su petición a fin que la Secretaría de Comunicaciones fijara el estatus de la concesión sobre las aguas de referencia. En el cuerpo argumental de dicha petición se resalta la exigencia de Tacubaya, al precisar que en caso de que la concesión pudiera perjudicar los intereses de esa municipalidad y de Mixcoac, la Secretaría debía restringirla en forma conveniente. Adicionalmente, entre otros requerimientos, se pedía la construcción de una caseta para evitar que extraños manejaran las compuertas, quedando de esta forma controladas todas las maniobras sobre la corriente a cargo de la propia Secretaría de Comunicaciones, "con derecho a vigilancia de parte de los municipios de Mixcoac y Tacubaya".[91] El asunto al ser turnado por la Secretaría de Comunicaciones a la de Agricultura y Fomento, esta última expresó:

> Todos los asuntos que se han tratado en esta Secretaría relativos a las aguas que provienen de los manantiales del Desierto de los Leones, se han pasado a la Secretaría de Comunicaciones para que ella los resuelva, por considerarse que esas aguas son propiedad del H. Ayuntamiento de esta Capital y que están administradas por la mencionada Secretaría.[92]

Sin embargo, se precisó que con fecha 23 de junio de 1924 se había hecho la declaración de propiedad nacional del arroyo de Hueyatla y de los manantiales de doña Juana,

---

[90] Algunos breves apuntes sobre el carácter empresarial de Schöndube y algunas de sus propiedades en Guadalajara durante el curso de la guerra cristera, son estudiados por Preciado, Julia, "Los cristeros del volcán y los pacíficos de La Esperanza" en *Signos históricos*, núm. 19, enero-junio, 2008.
[91] Sobre las obras de construcción y mejoramiento, el ayuntamiento de Tacubaya se mostró dispuesto a lograr un acuerdo con la Secretaría y Mixcoac para efectuarlas de manera conjunta. AHA, *Aprovechamientos superficiales*, caja 571, exp. 8314.
[92] *Ídem*. Informe 39 de la Secretaría de Agricultura y Fomento de fecha 4 de julio de 1925.

Xometitla y del Desierto de los Leones, por lo que esa Secretaría asumió la jurisdicción sobre dichas corrientes hidráulicas. En razón de ello, ordenó el nombramiento de un ingeniero encargado de efectuar el reconocimiento sobre los aprovechamientos existentes y para que realizara un estudio con el objeto de fijar la cantidad de agua necesaria para los usos públicos y domésticos de Tacubaya y Mixcoac. Por supuesto, también ordenó solicitar a Schöndube los títulos que acreditaran el uso que hacía sobre las aguas de referencia.

La propia Secretaría especificó en un oficio que no se tenían noticias de los títulos que fundaran los derechos para el aprovechamiento de las aguas del Molino de Rosas. En razón de ello, fijó un plazo de 20 días para que Schöndube presentara los mencionados títulos, y solicitara a la vez la concesión o la confirmación respectiva. En este primer plazo no se presentó el particular por lo que se fijó otro término, nuevamente de 20 días, con el carácter de improrrogable. Lo que significaba que en caso que el particular no se presentara con los documentos probatorios sobre los usos del agua, la Secretaría redactaría una ejecutoria para retirar los títulos.[93] De este segundo plazo no se tiene conocimiento de su cumplimentación. Sin embargo, parce que la confirmación de derechos fue favorable para el particular, pues al año siguiente de nueva cuenta el ayuntamiento de Tacubaya informó sobre la inspección que había realizado a la Taza Repartidora de aguas de Mixcoac (del Molino de Rosas), con el fin de reconocer las causas que provocaban la escasez de agua en la colonia de San Pedro de los Pinos.

De la inspección se destacó que la compuerta que conducía las aguas cedidas a Schöndube, estaba levantada cuatro centímetros más del límite permitido. Con base en tal informe, la Secretaría de Agricultura comunicó que:

> …ha tomado ya las medidas necesarias para evitar el uso indebido de aguas de la Taza Repartidora del Molino de Rosas, cuidando de que el Sr. Schöndube no derive más agua por su caño que la que legalmente le corresponde.[94]

---

[93] Oficio del 24 de septiembre de 1925. AHA, *Aprovechamientos superficiales*, caja 4861, exp. 67562.
Es de resaltar que el primer oficio por el que se fijó un término de 20 días para presentar los títulos que acreditaran los derechos del particular sobre las aguas del Molino de Rosas, es de fecha 15 de julio. Mientras que el segundo, es del 19 de octubre. Es decir, fuera de los propios plazos establecidos por la misma Secretaría.
[94] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Obras Públicas, caja 290, exp. 104, año 1926.

Una vez más, en 1926, Tacubaya solicitó del gobierno federal —esta vez del Departamento de Salubridad Pública— ayuda para atender cuestiones relativas al abasto y calidad del agua en la demarcación. Manifestó que parte del río de Tacubaya se encontraba en muy malas condiciones sanitarias, principalmente a su paso por el mercado de la Paz; además, en las Lomas del Molino de Santo Domingo el señor Benjamín Bonilla había construido unas presas provisionales de derivación para aprovechar la aguas del río en el riego de sus tierras de labor. A razón de ello, el ayuntamiento pidió cooperación para evitar que el citado río continuara siendo un foco de infección por la falta de agua corriente.[95] De tal solicitud no se tiene respuesta.

La sanidad de los ayuntamientos a cargo de organismos dependientes del orden federal

En agosto de 1922 por acuerdo presidencial se creó la Comisión Ejecutiva Sanitaria del Distrito Federal, con el objetivo de atender debidamente las exigencias de la higiene y satisfacer de una manera eficaz la salubridad pública local en esa demarcación.[96] Entre sus funciones se encontrarían la de aplicar las leyes sanitarias, vigilar y exigir su cumplimiento en todo lo relativo a la salubridad local; cuyas facultades ejecutivas tendrían sustento en el Código Sanitario de 1902 y sus reglamentos (imagen 14).

Dicha comisión —dependiente del ejecutivo de la Unión— estaría integrada por un comisionado de las Secretarías de Estado, de Gobernación, de Agricultura y Fomento, de Industria, Comercio y Trabajo, de Comunicaciones y Obras Públicas, del Departamento de Salubridad, del gobierno del Distrito Federal, del ayuntamiento de la ciudad de México, de un periodista de la Prensa Metropolitana y de un abogado consultor.[97] Con el decreto se nombraron respectivamente a Heberto Alcázar, Manuel Carpio, Miguel Ajuria, Carlos F. de

[95] Petición del 23 de abril de 1926. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Obras Públicas, caja 290, exp. 74, año 1926. Ya desde 1921 se tiene información de las malas condiciones del río Tacubaya. La administración de aquel año propuso el ensanchamiento y embovedado del río para facilitar el tráfico de vehículos y camiones, con lo que también se contribuiría a la salubridad pública pues en muchos tramos eran arrojados residuos y basuras. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Obras Públicas, caja 283, exp. 41, año 1921.
[96] Con dicha Comisión, se dejaba sin efectos la actuación de la Junta de Salubridad Municipal del ayuntamiento de la ciudad de México. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-D2-S-6.
[97] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3933, exp. 207, año 1922.

Landero, Jesús E. Monjaraz, Francisco Rodríguez del Campo, Luis F. Seoane, Rómulo Velasco Ceballos y Ramón de la Barrera, quienes tendrían el carácter honorífico de Agentes Especiales Sanitarios.[98]

Imagen 14. *Oficina de cooperación de los servicios sanitarios en el Distrito Federal, sobre Paseo de la Reforma*

Fuente: Fototeca Nacional, núm. de inventario 1917.

En un informe en el que se enunciaban los principales trabajos realizados por la Comisión, se destacó que había "logrado un ÉXITO de la más grande trascendencia", a decir, hacer que autoridades que se hallaban en "abierta pugna" —el ayuntamiento de la ciudad de México, el Departamento de Salubridad Pública y el gobierno del Distrito Federal— trabajaran en "perfecta armonía, auxiliándose entre sí para la realización de la obra de saneamiento del Distrito Federal".[99]

Sin embargo, un mes después de creada la Comisión Ejecutiva Sanitaria, el presidente de la república reconoció que la Constitución General y la ley de 13 de abril de 1917 que organizó el Distrito y Territorios Federales, no mencionaban nada sobre la encomienda de funciones sanitarias a autoridades locales. A razón de ello, la mencionada Comisión carecía de fundamento y en la práctica constituía un elemento de desavenencias con el Consejo y el

[98] En el acuerdo se preveía que el personal administrativo que necesitara la Comisión, quedaría integrado por comisionados de las citadas Secretarías de Estado, del Departamento de Salubridad, del gobierno del Distrito Federal y del ayuntamiento de la ciudad de México. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 121-G-S-2.
[99] *Ídem*.

Departamento de Salubridad en lo que se refería al Distrito Federal.[100] En consecuencia, revocó el acuerdo relativo a la Comisión Ejecutiva y creó la Comisión Auxiliar de Salubridad del Distrito Federal, bajo la dirección del propio Consejo y Departamento de Salubridad.[101]

El funcionamiento de la Comisión sería a través de un cuerpo colegiado integrado por cinco miembros: un presidente, un secretario y tres vocales; los que tendrían a su cargo, entre otros ramos, el referente a la vigilancia de la provisión de agua potable y saneamiento de las instalaciones. La Cámara de Senadores propuso al presidente Obregón considerara a los doctores Manuel B. Rodríguez y Alberto Vargas para su integración.[102]

Ya desde enero de 1922, la cuestión sanitaria se presentaba como una más de las dificultades a las que se enfrentaba el ayuntamiento de México. Para el presidente municipal, se trataba de otro asunto en el que había intromisión de distintas autoridades que coartaban la libertad municipal; acusó que los servicios sanitarios de la ciudad se encontraban "sin razón alguna científica, ni legal" divididos entre el Departamento de Salubridad y el ayuntamiento al que competía la salubridad local. Dicha distribución defectuosa no había dado sino una restricción al ayuntamiento para administrar los intereses sanitarios y limitar la aplicación de programas en este sentido, según aseguraba el propio presiente municipal. En un memorándum redactado por autoridades municipales, se lee:

> La explicación de estas irregularidades está en que a pesar de las disposiciones terminantes de la Constitución de 1917, ambas autoridades sanitarias, en virtud de la inercia, han seguido funcionando conforme al régimen político pasado, y a que un servicio es tanto más malo cuanto mayor es el número de autoridades que en él intervienen. [Y que] en ninguna otra

---

[100] *Ídem*. Esa falta de fundamento que sostuviera legalmente la creación de la Comisión, se expresó en el *Memorándum relativo a las razones de orden legal que se oponen al establecimiento de la Comisión Ejecutiva Sanitaria del Distrito Federal tal como se ha proyectado*. Del memorándum se desprende que si bien la Secretaría de Gobernación tuvo antiguamente a su cargo el servicio sanitario local del Distrito Federal y Territorios, el artículo segundo de la Ley de Organización de Secretarías no le asignaba ya intervención alguna en dicho servicio, concediendo en su artículo 10 al Departamento de Salubridad Pública las atribuciones relativas a los servicios sanitarios. Además, continua el memorándum "la fracción XVI, del artículo 73 de la Constitución indica de una manera que no deja lugar a duda, que la idea de los constituyentes fue que todo lo relativo a la salubridad pública quedara definitivamente segregado de la Secretaría de Gobernación y de cualquiera otra Secretaría y a eso obedeció la creación del Departamento de Salubridad Pública".

[101] Acuerdo de fecha de 7 de septiembre. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 121-G-S-2.
El abogado consultor de la presidencia de la república, también reprobó el fundamento para crear dicha Comisión, así lo hizo saber al presidente: "Se dan facultades a la Comisión Auxiliar de Salubridad, en el propio proyecto de decreto, que sólo pueden ser generadas por una disposición expresa de la Carta Magna". AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-D2-S-6.

[102] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 711-S-33.

ciudad o parte de todo el territorio nacional el Departamento ejerce acción alguna, y la sanidad local de cada Estado o Municipio se rige por su propio código o por sus propias autoridades.[103]

En el mismo tenor, el Consejo Superior de Salubridad argumentó que el aspecto legal era un punto importante que debía solucionarse, que al tratarse de jurisdicciones a las que debía sujetarse la actuación de cada una de las autoridades en materia sanitaria, el presidente de la república debía encargarse de fijar las atribuciones del municipio, del Departamento y del Consejo para que entre ellas "no se estorben".[104] Para el doctor Zendejas, vocal del Consejo, el ayuntamiento se había convertido en una organización política con notoria incapacidad administrativa y técnica para atender la higiene de la ciudad. De igual manera, Zendejas argumentó que el Departamento y el Consejo en ningún momento se habían opuesto a que el ayuntamiento trabajara en la higienización de la ciudad, que al contrario, en recolección de basura, drenaje, provisión de aguas y construcción de rastros el ayuntamiento se había mostrado apático para atender las necesidades.

Por supuesto, la cuestión legal no era cosa menor. El 15 de julio de 1891 se expidió el primer Código Sanitario del país, el cual dividió la legislación sanitaria en federal y local, y enumeró las autoridades sanitarias que debían vigilar la salubridad pública en el Distrito Federal. El Consejo de Salubridad como cuerpo consultivo y autoridad ejecutiva, fue quien encabezó a estas autoridades, el que a su vez estaría bajo las disposiciones de la Secretaría de Gobernación. Tres años después, 10 de septiembre de 1894, se expidió un segundo Código Sanitario. En él, como en el primero, se encomendó la autoridad sanitaria del Distrito al Consejo de Salubridad bajo la dependencia de la Secretaría de Gobernación.

El 30 de diciembre de 1902 se publicó el Código Sanitario que empezó a regir el 15 de enero de 1903, y que derogó al de septiembre de 1894. Con esta nueva disposición se ratificó la tendencia de encomendar expresamente para la administración sanitaria del Distrito Federal al Consejo Superior de Salubridad. La Constitución de 1917, consignó que la autoridad sanitaria se depositaría en el Departamento de Salubridad —creado por la misma Constitución—, y en el Consejo de Salubridad bajo la dependencia directa del presidente de la república. Es decir,

[103] Según la lectura del artículo 10 de la Ley de Secretarías de Estado, la salubridad local quedaba fuera de la competencia del Departamento de Salubridad y también del Consejo. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-M1-S-3.
[104] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-M1-S-3.

eliminó la dependencia que los códigos sanitarios habían creado entre dicho Consejo y la Secretaría de Gobernación.

Para algunos juristas de la época —Breña Alvirez y Carlos Trejo y Lerdo de Tejada—, tal situación era de atención. A razón que en el texto constitucional, particularmente en la fracción XVI del artículo 73, no aparecía referencia alguna que derogara el Código Sanitario de 1902, que establecía como autoridades auxiliares de la administración sanitaria en el orden local para el Distrito y Territorios Federales a los ayuntamientos de los mismos territorios y Distrito. A ello debía sumarse que la Ley de Organización de Secretarías, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1917, determinó en su artículo 10 las atribuciones del Departamento de Salubridad con jurisdicción sobre el Distrito Federal; y que la Ley de Organización del 13 de abril de 1917, no confirió facultad alguna en materia de salubridad pública al ayuntamiento de la ciudad ni foráneos del Distrito.

En el año de 1923 dieron continuidad una serie de reuniones entre el gobierno del Distrito Federal y el ayuntamiento de la ciudad de México, iniciadas desde 1922 con el objeto de deslindar facultades entre dichas autoridades, como se ha podido observar. En la sesión de cabildo del 19 de enero, el regidor García Rojas informó que el presidente de la república había sugerido se nombrara un representante del ayuntamiento, uno del gobierno del Distrito, otro del Consejo Superior de Salubridad y otro del propio presidente para deslindar las facultades de cada una de estas autoridades.

Por su parte, el regidor Herrera Marmolejo arguyó que desde el año pasado se habían efectuado algunas juntas con ese objeto, firmándose un acta por todos los delegados en la que se deslindaron algunas facultades del gobierno del Distrito y el ayuntamiento, aunque —señaló enfáticamente— "lo pactado en dicho documento no se ha cumplido". En conclusión a dicha sesión de cabildo, se aprobó la designación del regidor García Rojas como representante del ayuntamiento en las reuniones que se sostuvieran con los delegados de las autoridades antes indicadas.[105]

Iniciado el año de 1923, el presidente municipal emitió una circular en la que mencionó el acuerdo para que los regidores asistieran a una junta en la que se abordarían las cuestiones

[105] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 285 A, años 1919-1928, sesiones ordinarias. Acta s/n del 19 de enero 1923, foja 78.

del deslinde de facultades con el gobierno del Distrito y el Departamento de Salubridad. Asimismo se les instó a llevar toda clase de datos que se relacionaran con las distintas comisiones en que colaboraran.[106]

Sobre estas reuniones realizadas a instancias del presidente de la república, el ayuntamiento de Tacuba envió al presidente Obregón un oficio en el que solicitó que ese ayuntamiento y todos los foráneos del Distrito Federal tomaran parte en las sesiones efectuadas entre el gobierno del Distrito, el Departamento de Salubridad y el ayuntamiento de la ciudad de México destinadas a deslindar atribuciones y definir facultades. En este sentido, el presidente municipal consideraba que a consecuencia de la invasión de esas mismas autoridades los que más resultaban afectados y directamente perjudicados eran los propios ayuntamientos foráneos. En contestación, el presidente Obregón dijo:

> …que son asuntos de mero detalle los que tratan de ser deslindados en esas conferencias, y por eso no juzga el Ejecutivo de mi cargo necesaria la intervención de todos los Ayuntamientos, porque al quedar definidos estos detalles con el Ayuntamiento de la Ciudad de México, se seguirá el mismo criterio con todos los Municipios foráneos.[107]

En abril de ese mismo año, Eduardo Pallares, representante del ejecutivo de la federación para presidir las reuniones referidas, comunicó al secretario particular del presidente de la república que dicho asunto se encontraba terminado.[108] En su informe, en el que remitió copia de las actas de las sesiones, hace constar que sancionados y resueltos todos los puntos en disputa, se ponía en conocimiento del presidente de la república la resolución final que debía consignarse en el o los reglamentos que fueran necesarios, con el propósito de dotar de fuerza legal los referidos acuerdos.[109] Las conclusiones a las que se llegaron, se resumen de la siguiente manera:

---

[106] Circular de fecha 7 de febrero de 1923 dirigida a los regidores Manuel Franco Urías, Ramón Riveroll, Miguel Yepez Solórzano, Manuel Cárdenas, Filemón Fierro, Samuel Alfaro Cabañas, Saúl Gómez Plazuela, Enrique Escobar, Urbano Lavín, Eduardo F. Islas, Ricardo Arizti, Armando Salcedo, Vicente P. Torres, Pedro Ortiz, Eugenio Harrigan Parra, Federico Ramos Barrera, Wenceslao Mejía Núñez y Carlos Herrera Marmolejo. AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3920, exp. 31, año 1924.
[107] Oficios del 9 de febrero y 23 de marzo de 1923, respectivamente. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-M1-D-3.
[108] En representación del Departamento de Salubridad, Jesús Monjarráz; por el ayuntamiento de la ciudad de México, Gabriel García Rojas; y por el gobierno del Distrito, Octavio Medellín Ostos.
[109] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-M1-D-3.

1. La autoridad suprema en materia sanitaria tanto en la República como en el Distrito Federal, es el Poder Ejecutivo Federal quien ejerce la referida autoridad por conducto del Departamento de Salubridad.
2. En consecuencia de lo anterior, tanto el Gobierno del Distrito Federal como el Ayuntamiento de la Capital, están obligados a obedecer las disposiciones sanitarias, dictadas por el Departamento de Salubridad, dentro de los términos de la fracción XVI del artículo 75 constitucional.

   […].
4. Se declara que el Código Sanitario está vigente en todas aquellas disposiciones que no se opongan a lo dispuesto expresa o implícitamente en la Constitución General, y en la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal, derivada de la Ley de 13 de abril de 1917.
5. Permanecen a cargo del Consejo Superior de Salubridad, las funciones sanitarias permanentes que el referido Código Sanitario le concede en la ciudad de México, y que no tiene en las demás poblaciones de la República.

   […]
7. Siendo el Departamento de Salubridad, la primera autoridad sanitaria de la República, de ella dependen todos los servicios que se refieren a la higiene, salubridad y policía sanitaria.
8. Por consiguiente, todos aquellos reglamentos, bandos u ordenanzas vigentes en el Municipio de México y cuya aplicación compete al Ayuntamiento de la Capital, que contengan disposiciones de Salubridad Pública, señalan terrenos de jurisdicción que corresponden al antes dicho Departamento. Sin embargo de eso, el Ayuntamiento de la Capital, como auxiliar y delegado de la Suprema Autoridad Sanitaria continuará aplicando las disposiciones de salubridad, conforme a las disposiciones administrativas vigentes Municipales.[110]

En resumen, puede decirse que la Constitución de 1917 en la fracción XVI estableció una autoridad sanitaria con facultades, en virtud de las cuales el Consejo podía expedir disposiciones y el Departamento dictar medidas preventivas en los casos señalados en los incisos de dicha fracción; las primeras debían ser revisadas por el Congreso de la Unión, y las segundas sancionadas únicamente por el presidente de la república. Si bien, con base en las reuniones se le reconoció al ayuntamiento de la ciudad de México la facultad para elaborar bandos y reglamentos, tal facultad quedó limitada por la aprobación que de ellos debía hacer el presidente de la república para su promulgación.

[110] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3936, exp. 432, año 1923.

En este sentido, el presidente fue la máxima figura evaluadora de la actuación del ayuntamiento de la ciudad en materia sanitaria, "al objetar y observar" los proyectos que se le remitieran. En cuanto a las atribuciones del gobierno del Distrito, se acordó que no tenía —en materia de salubridad pública— ninguna función propia directa, sino que siempre debía obrar como auxiliar del Departamento de Salubridad y del ayuntamiento de México.[111]

También en 1923, la Comisión Auxiliar de Salubridad rindió al ejecutivo federal un informe relativo a las condiciones en que se encontraba la ciudad de México, sus colonias y los pueblos del sur de la capital, en su sistema de desagüe, y de las obras que se requerían para hacer eficientes dichas condiciones. En este sentido, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas ordenó se estudiara a detalle dicho informe con la intención de presentar un dictamen sobre el mismo para remitirlo al presidente de la república, y con ello iniciar la aplicación de medidas sanitarias y mejoras materiales.[112]

El trazo descrito sobre la cuestión hidráulica una vez sancionado el marco constitucional de 1917 y conforme a reglas que fueron modificadas en forma paulatina a partir de su promulgación, parece referir cierta continuidad y permanencia en el orden local del Distrito Federal durante los primeros años del orden legal referido; no obstante, la profunda transformación que ocurría en otros sectores como la irrigación y construcción de infraestructura hidroeléctrica.

Ello muestra al menos dos puntos de consideración: el primero, que a diferencia de algunos otros gobiernos locales en otras regiones del país,[113] durante el periodo de estudio en la ciudad de México no existieron enfrentamientos abiertos con el gobierno federal para seguir ostentando títulos de propiedad sobre corrientes y cuerpos de agua, puesto que éstos no fueron abstraídos del orden local para su federalización. En el proceso, sobresale el papel de los ayuntamientos foráneos que en virtud de tales propiedades solicitaron la intervención de instancias federales no siempre con resultados favorables que condicionaran tal propiedad; pues aun para 1924 se continuó con el reconocimiento de títulos que los acreditaban dentro de la jurisdicción municipal de México. Una asignatura pendiente sobre el particular estaría

[111] De la cuarta sesión celebrada el 27 de febrero de 1923. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-M1-D-3.
[112] Oficio del 24 de agosto de 1923. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 121-C-S-5.
[113] Mendoza García, Edgar, "Los municipios de San Gabriel Chilac y San Juan Teotihuacan…", *Op.cit.*

fundada en conocer cuál fue el proceso que siguieron esos títulos de propiedad una vez que la organización interna del Distrito Federal cambió a delegaciones.

Y, segundo, la organización efectiva profundamente relacionada con la expansión de la administración federal con base en la creación de la Comisión Auxiliar de Salubridad del Distrito Federal, a instancias del Consejo y Departamento de Salubridad, evidencia el carácter interventor del presidente de la república en asuntos municipales. El establecimiento de nuevas reglas, adoptadas después de 1917, justificó el sometimiento de decisiones edilicias —por ejemplo en cuanto a la higiene de la ciudad y del conjunto del Distrito Federal— a instancias que en lo formal aseguraban mejores resultados en eficacia administrativa y ejecutiva. Las huellas que sobre esta intervención quedaron plasmadas en el orden de los gobiernos locales del Distrito, sugiere una dinámica política que buscó —bajo ciertos tópicos, como lo veremos en el siguiente capítulo referente al control de la policía— coartar la autonomía municipal, no sin la tensión que esas condiciones provocaron al margen de una territorialidad histórica y estratégicamente definida.

CAPÍTULO 4

POLICÍA A INSTANCIAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y DEL DISTRITO FEDERAL

La policía, uno de los principios de organización social que sostienen el paradigma del Estado moderno, al que cada sociedad a lo largo de su historia le ha asignado atributos específicos, tanto formales como reales que han respondido a las demandas culturales, sociales, políticas y económicas que se crean en su seno; refleja la complejidad de las reglas en su institucionalización.[1] En México, con la Constitución de 1917, la seguridad pública encontró cabida entre las facultades del municipio establecidas en el artículo 115 como un elemento de continuidad. Para el diputado Jara, la libertad política era inconcebible sin una libertad económica; en este sentido, expresó que al municipio le había correspondido hasta entonces una "libertad muy reducida, casi insignificante" referida de manera importante al cuidado de la población y de la policía.[2] Ahora bien, ¿la facultad de los ayuntamientos en la organización de la seguridad pública se trataba de una cuestión insignificante?

Este capítulo trata sobre la libertad municipal y la política centralizadora impulsada desde el gobierno federal, considera a la policía como elemento guía de análisis. La problemática por el control de la policía en los ayuntamientos del Distrito Federal en los años que siguieron a 1917, muestra un interesante eje de análisis con base en el cual es posible observar una arista más de la administración municipal con alcances transversales. A decir, la seguridad pública a la luz de facultades y ejercicios de poder en procesos definitorios.

[1] Véase la interesante reflexión de Böckenförde en torno a los elementos centrales del Estado, entre ellos: derechos básicos del individuo, parlamento representativo, imperio de la ley, división de poderes, gobierno responsable; en su texto *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*.
[2] En Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Tomo III, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, p. 2285.

Durante el periodo de estudio las pugnas por el control de los cuerpos policiales —en el Distrito Federal— patentizaron los argumentos que en los años de 1916 y 1917 habían llevado a los constituyentes a manifestar que la libertad municipal sería casi nula sin el aseguramiento de una hacienda explícita por la que los ayuntamientos observaran su desarrollo. Es decir, argumentos profundamente ligados a la supuesta incapacidad económica edilicia para sufragar los gastos de la policía, que de manera particular en el periodo de 1920 a 1922 se exacerbarían con lo que daría inicio un proceso de cambios sustanciales en la organización policial. Sin embargo, en la exposición del capítulo surgen algunos otros elementos de consideración que sugieren que la cuestión económica no fue determinante para el proceso, sino que se trató de un elemento legitimador por el que el ejecutivo federal justificó —y en algunos momentos también el gobierno municipal— el mando de la policía dentro de las facultades del gobierno del Distrito en detrimento de los ayuntamientos. Antes, algunas breves líneas de contextualización.

El orden en la ciudad de México y municipalidades foráneas previo a la vigencia constitucional de 1917

Desde los primeros momentos, después de la Conquista, en Nueva España se conformaron los núcleos urbanos y se establecieron en ellos los ayuntamientos como órganos de gobierno. Acorde con la legislación española, y específicamente con sus Ordenanzas municipales, el ayuntamiento tenía como objetivo alcanzar el bienestar, la comodidad y, por lo tanto, la felicidad de sus habitantes. Tenía que ejercer correctamente la policía, entendida como el buen gobierno. Es decir, todos aquellos actos o medidas que tuvieran que ver con la administración de la ciudad, con su gobierno y con sus habitantes.[3]

[3] Con la publicación del *Diccionario de la lengua castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad*…, cuya composición a instancias de la Real Academia Española se ubica entre los años de 1726 y 1739, policía se definió como: "La buena orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliendo con las leyes y ordenanzas, establecidas para su mejor gobierno". En una segunda acepción: "Vale también cortesía, buena crianza y urbanidad, en el trato y costumbres". Real Academia Española, *Diccionario de la lengua castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las phrases o modos de hablar, los proverbios o refranes, y otras cosas convenientes al uso de la lengua*, Tomo Quinto, Imprenta de Francisco del Hierro impresor de la Real Academia Española, Madrid, 1737, p. 311. En Biblioteca Nacional de España, Biblioteca Digital Hispánica.

Durante los siglos XVI, XVII y la primera mitad del siglo XVIII —señala Hernández— la palabra policía correspondió y se encontró estrechamente ligada a las acciones y formas de la administración urbana que el ayuntamiento debía cumplir y hacer cumplir para ejercer un buen gobierno; el ayuntamiento era, dentro del espacio urbano, el órgano máximo que aglutinaba todas las acciones políticas. De esta forma, el término policía se identificó con la administración, el gobierno y la vida de la ciudad, con su sanidad, arreglo, ornato, seguridad, urbanismo, limpieza, circulación, alumbrado, alimentación, construcciones, matanzas, diversiones, etc. Hacer o establecer una "buena policía" remitió a las actividades emprendidas para instaurar un orden en la vida cotidiana de la ciudad. Policía era "el hacer cotidiano, instancia, función y objeto del ayuntamiento".[4] Es decir, la instancia que daba la pauta y servía de instrumento para que el ayuntamiento organizara, administrara y pusiera en función a la ciudad.

Con las reformas borbónicas, la palabra policía se adecuó al momento y se vinculó a los requerimientos y necesidades de un gobierno que pretendía aplicar la forma o el arte racional para gobernar. El pensamiento ilustrado demandó ciudades que fueran la expresión del dominio y el orden, en la que se hicieran válidos conceptos tales como "comodidad", "funcionalidad", "utilidad", "orden", "seguridad" y "limpieza", que proporcionaran el marco adecuado para el desarrollo de la sociedad.[5] Así, para la segunda mitad del siglo XVIII, en la ciudad de México, la policía se presentó como una herramienta que podía impactar en la organización del espacio urbano y de la vida cotidiana y en el ordenamiento y control de sus habitantes. La prevención y la seguridad pública hicieron parte de los atributos del gobierno de la ciudad para beneficio de sus habitantes.

La organización del espacio urbano de los ayuntamientos en cuarteles o barrios, a partir de 1793 por orden del virrey Martín de Mayorga, obedeció a un principio de "necesario orden" y "buena administración de justicia". Con ello, la ciudad de México fue dividida en ocho

---

[4] Hernández Franyuti, Regina, "Historia y significado de la palabra policía en el quehacer político de la ciudad de México. Siglos XVI-XIX", en *Ulúa. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, núm. 5, enero-junio, México, 2005, p. 14.

[5] González Oropeza señala que con la *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España* de 1786, la causa de policía se identificó con las funciones siguientes: corrección y castigo de los ociosos y malentretenidos; reparación de puentes y caminos públicos; señalamiento de los destinos a que conducen los caminos públicos; vigilancia de la seguridad de los caminos públicos y garantizar el libre comercio de los pasajeros; auxilio a las autoridades en los procedimientos contra los delincuentes públicos; cuidado del ornato y limpieza de los pueblos; y vigilancia de los edificios ruinosos, así como de la viabilidad de las calles. Véase "Policía y Constitución", en *Anuario Jurídico XV*, UNAM, IIJ, México, 1988, p. 141.

cuarteles mayores y 32 menores: los primeros quedaron a cargo de cinco alcaldes de cuartel de la Real Sala del Crimen, el corregidor y dos alcaldes ordinarios; mientras que los segundos, estarían a cargo de los alcaldes de barrio. La división de la ciudad planteaba la separación entre la justicia general, representada por la Real Sala del Crimen, y la justicia de lo diario, la más apegada al vecindario. Los alcaldes de barrio eran quienes reunían las acciones de protección, prevención y cuidado que permitirían alcanzar un buen gobierno. Serían electos cada dos años, y deberían ser personas honorables y vecinas de su correspondiente cuartel.[6]

Sin embargo, a pesar de la política de reorganización urbana emprendida por tales reformas, la ciudad de México en el siglo XIX se identificó como un espacio que reflejó los problemas originados por la mala administración, la corrupción, la insalubridad, los vicios y la pobreza. Teresa Lozano señala en *La criminalidad en la ciudad de México* que el desempleo, la embriaguez y el hambre generaron conductas como el robo, las riñas y los asesinatos.[7] Esta situación, junto con los acontecimientos suscitados en España en 1808, llevó a que la inseguridad comenzara a plantearse como un problema que podía reflejarse en el control del Estado. De esta manera, la seguridad pública se convirtió en una constante en las decisiones del poder administrativo de los gobiernos; su significación estuvo vinculada con el control y la represión de todas aquellas manifestaciones que buscaban o insinuaban un cambio en las relaciones sociales.

Así, de acuerdo con Pulido, la apropiación de este nuevo sentido de policía se agregó a las viejas acepciones. En otras palabras, antes que reemplazarlas, se les sumó y las complementó. Con ello, durante al menos la primera mitad del siglo XIX los esfuerzos municipales para normar la vida de los habitantes continuaron bajo el cobijo conceptual del binomio policía y buen gobierno, cuya coexistencia sugiere que los cambios no fueron lineales ni transformaron de forma radical la concepción del pasado.[8]

En 1824 con el decreto que confirió a la ciudad de México el albergue de los poderes federales y el Distrito Federal como su área jurisdiccional, al ayuntamiento se le arrogó el encargo de la policía urbana; mientras que al gobernador, en su calidad de jefe político, el de la

---

[6] Hernández Franyuti, Regina, *Op.cit.*, pp. 19-20.
[7] Lozano Armendares, Teresa, *La criminalidad en la ciudad de México, 1800-1821*, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1987.
[8] Pulido Esteva, Diego, "Policía: del buen gobierno a la seguridad, 1750-1850" en *Historia Mexicana*, vol. 60, núm. 3, enero-marzo, El Colegio de México, México, 2011, p. 1596.

policía de seguridad que se encargaría de cuidar del orden y la tranquilidad. Hernández, en este sentido, señala que precisamente "la verticalidad de la administración produjo que no se respetaran las esferas de poder y que el gobierno del Distrito iniciara un control en las acciones del Ayuntamiento".[9]

El reglamento de la policía de la ciudad de México y del Distrito Federal, expedido el 15 de abril de 1872, enumeraba las funciones del cuerpo de policía: prevenir los delitos, descubrir los que se hubieran cometido, aprehender a los criminales, cuidar del aseo y de la higiene pública y proteger a las personas y propiedades tanto de accidentes fortuitos como de daños intencionales. El 23 de mayo de 1878, por decreto, se ordenó su reorganización. Se suprimieron los resguardos nocturnos y diurnos, y se organizó en su lugar una corporación de policía bajo la denominación de Resguardo Municipal. Esta fuerza tendría a su cargo la vigilancia de la ciudad; los otros cuerpos que prestaban sus servicios, tales como las comisiones de seguridad y la compañía de gendarmes bomberos, subsistirían.[10]

La creación de la policía judicial a través del Código de Procedimientos Penales del 15 de septiembre de 1880 —indica González—, no fue propiamente el de un cuerpo policiaco, sino la concepción de una función de pesquisa a cargo de autoridades políticas y jueces de instrucción por la que los jueces, el Ministerio Público, los jefes políticos y los presidentes municipales y la policía general desempeñarían las funciones de "policía judicial".[11] La consolidación del sistema llegaría en 1903 con la Ley de Organización de Tribunales del Distrito Federal, que definió las obligaciones de una "Gendarmería Judicial" entre las que se encontraría de la cumplir las órdenes de los jueces que ejercieran la función de policía judicial.[12]

Macedo ha expresado que la creación de dicha gendarmería obedeció a la intención de los jueces del ramo penal por tener a su disposición, directa e inmediata, agentes de policía que atendieran sus órdenes y los requerimientos judiciales. Sin embargo, la Inspección General de Policía observó con la creación de un segundo cuerpo policial conflictos de competencia, lo que llevó a que esta gendarmería no llegara a operar efectivamente sino hasta la vigencia de la

---

[9] Hernández Franyuti, Regina, *Op.cit.*, p. 26.
[10] Santoni, Pedro, "La policía de la Ciudad de México durante el porfiriato: los primeros años, 1876-1884" en *Historia Mexicana*, vol. 33, núm. 1, julio-septiembre, El Colegio de México, México, 1983, p. 102.
[11] González Oropeza, Manuel, *Op.cit.*, p. 146.
[12] Véase Speckman Guerra, Elisa, "Los jueces, el honor y la muerte. Un análisis de la justicia (ciudad de México, 1871-1931)" en *Historia Mexicana*, vol. 55, núm. 4, abril-junio, El Colegio de México, México, 2006.

Constitución de 1917.[13]

Seguridad y orden municipal al amparo de la Ley de Organización del 13 de abril de 1917

La Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales incluyó en su articulado algunas referencias expresas a la condición y mando bajo el que habría de funcionar la seguridad pública no sólo en el ámbito municipal, sino en el orden local del Distrito Federal. Una de ellas, la encontramos en el artículo siete que refiere las facultades del gobernador del Distrito o de un Territorio, la fracción segunda del artículo a la letra estableció: "Tener el mando supremo de la policía de la ciudad o población donde resida y de la policía de seguridad en todo el Distrito o territorio respectivo". Por otro lado, la fracción octava le confería además: "Vigilar cuidadosamente por la conservación del orden y la paz pública en el Distrito Federal […], dictando todas las medidas urgentes que al efecto se necesiten".

El postulado antes descrito sugiere el afianzamiento de una actividad que desde el siglo pasado se mantuvo bajo el mando del gobernador: el buen orden y tranquilidad de la comunidad a través de la policía de seguridad. Sin embargo, una prerrogativa amplia, en términos llanos encaminada a la cuidadosa vigilancia del orden y la paz pública (octava fracción), se manifiesta como espacio abierto por el que el gobierno del Distrito pudo fundar su intervención en asuntos propios de los ayuntamientos. Pues, de acuerdo al artículo 38 de la misma ley, donde se estatuyó lo referente a la seguridad pública, los ayuntamientos tendrían a su cargo dicha encomienda como puede leerse:

> En las poblaciones del Distrito Federal y de los territorios de la federación, la seguridad pública estará a cargo de los ayuntamientos respectivos; y, por tanto, a estos corresponde nombrar y remover libremente a todos los jefes, oficiales y demás personas que la desempeñen, hecha excepción de la policía de la Ciudad de México y de la población que sea cabecera de cada territorio, las que dependerán del respectivo gobernador.

[13] Macedo, Miguel S., *Apuntes para la historia del derecho penal mexicano*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, INACIPE, México, 2010.

Es importante resaltar que el propio artículo refiere que los haberes por este concepto, deberían ser cubiertos con "fondos municipales", con entregas mensuales en la tesorería respectiva y por las "cantidades que fueren necesarias". A estas condiciones se encontró sujeto el ayuntamiento de la ciudad de México, en concordancia con el artículo 115 constitucional que reservó al ejecutivo federal y gobernadores de los estados, el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren.

Ahora bien, ¿qué facultades se concedieron a la administración municipal de acuerdo a la ley del 13 de abril? Según el artículo 76, al presidente municipal como primera autoridad política local, le correspondería publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, reglamentos, sentencias y demás disposiciones emanadas de la autoridad; así como "ser el jefe de la policía o fuerza de seguridad del lugar y disponer de ella para asuntos del servicio público", además de conservar diligentemente el orden y la tranquilidad pública. Con ello, y de manera integral con la lectura de la propia ley, es posible diferenciar dos esferas de gobierno. Sin embargo, las pugnas por el control policial parecen haber derivado de la falta de claridad en los conceptos de seguridad que corresponderían a cada una de esas esferas, como podrá observarse en el desarrollo del capítulo.

Los reglamentos municipales concretamente en las líneas destinadas a la seguridad pública y policía, guardan una interesante reflexión al respecto. En el capítulo segundo de este trabajo, se mencionó que durante el año de 1917 todos los ayuntamientos del Distrito Federal funcionaron con el carácter de provisionales, designados por el gobernador, en tanto se expedía la ley electoral con las reglas necesarias y la convocatoria sufragista por la que se renovarían los cuerpos edilicios con ciudadanos electos por voto popular y directo. Durante el periodo, no obstante, estos ayuntamientos provisionales contaron con reglamentos internos y específicos para el ejercicio de sus funciones. El *Reglamento para los Ayuntamientos Provisionales de las Municipalidades Foráneas del Distrito Federal*,[14] expedido el 15 de diciembre de 1916 por el gobernador César López de Lara, fue acaso la referencia principal para la organización edilicia.

El capítulo tercero del ordenamiento correspondiente a las comisiones municipales, señaló que en cada ayuntamiento deberían funcionar de manera permanente las siguientes: gobernación; hacienda; obras públicas; sanidad; comercio, industria y fiel contraste;

[14] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 9, exp. 35, año 1917.

establecimientos penales y beneficencia; y, policía urbana. Respecto a esta última, el artículo 13 refirió que sería la encargada de inspeccionar y desempeñar los ramos de cultos; licencias para mendigar; bienes mostrencos; rótulos y letreros; tránsito por las calles, paseos, plazas, etc.; juegos permitidos; carros, coches y bicicletas; animales de tiro y de silla; además de todas aquellas que en lo sucesivo se señalaran en leyes y reglamentos. En este sentido, las funciones de orden público se restringieron para dar cauce a un aparente favorecimiento "inspector" en lo relativo a calles, vialidades y circulación.

Por otro lado, entre las atribuciones del presidente municipal de cada demarcación se resalta aquella que textualmente dictó "cuidar que se paguen diariamente los sueldos de los cuerpos de policía municipal". El particular llama la atención porque según las propias actas de cabildo, todo el personal del ayuntamiento recibía de manera decenal el monto correspondiente a su salario. En palabras del presidente municipal de Tacubaya, hasta mayo de 1917 la hacienda del municipio había mantenido un equilibrio entre los ingresos y egresos. Sin embargo, a partir de ese mes, cuando por "acuerdo superior" pasaron a depender del ayuntamiento el cuerpo de policía y las escuelas de instrucción primaria, se había tenido que recurrir al gobierno del Distrito para cubrir el déficit presupuestal.

Esta información la hace constar el funcionario municipal al diputado del décimo distrito electoral (correspondiente a las municipalidades de Tacubaya, Mixcoac y Cuajimalpa), Manuel García Vigil, quien había solicitado un informe pormenorizado de la situación en que se encontraba la administración edilicia con el objeto de lograr la aprobación en la Cámara de Diputados de un presupuesto mayor para el mejoramiento de la jurisdicción. El 4 de agosto de 1917, el diputado presentó ante la Cámara el proyecto presupuestal para Tacubaya con un resumen en los siguientes términos: sueldos y gastos del ayuntamiento $371,293.76 pesos; servicio de policía $78,290.00; justicia común $7,637.50; e instrucción pública $257,756.11. La suma total del presupuesto era de $714,977.37 pesos, cuyo detalle por el servicio de policía comprendió:

Tabla 1. *Presupuesto de Tacubaya para el servicio de policía*

	Cuota diaria		Cuota anual
1 Comandante	$ 5.00		$ 1,825.00
1 Subcomandante	$ 4.00		$ 1,460.00
2 Oficiales	$ 3.50		$ 2,555.00
13 Suboficiales	$ 2.00		$ 9,290.00
100 Gendarmes	$ 1.70		$ 62,050.00
1 Escribiente de 2ª	$ 2.00		$ 730.00
Gastos de oficio e impresiones			$ 180.00
		Suma	$ 78,290.00

Fuente: AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Diversos, caja 81, exp. 60, año 1917.

El total del presupuesto presentado por el diputado era de $714,977.37 pesos; que a diferencia del asignado por el gobierno del Distrito por la cantidad de $663,552.62, significaba un aumento de $51,424.75 pesos. Este aumento se consideró importante dado el carácter de la municipalidad. Así se justificó que el comandante de policía debería percibir un sueldo diario de cinco pesos y no de cuatro con cincuenta centavos como tenía asignados, de acuerdo a las responsabilidades del cargo que imponían una vigilancia diurna y nocturna con labores "muy rudas", como aseguraba García Vigil. Adicionalmente, se expresó que la creación de la plaza de subcomandante era necesaria para el mejoramiento del servicio policial y de la propia demarcación en la que se censaban poco más de 50 mil habitantes.

En un informe suscrito de igual manera por el presidente municipal de Tacubaya, pero esta vez remitido al gobierno del Distrito, de forma expresa patentizó la preocupación edilicia por las condiciones hacendarias del ayuntamiento.[15] El informe correspondiente a la gestión del periodo comprendido del 1 de mayo al 14 de agosto de 1917, inició su exposición con el rubro denominado "Gobernación". Allí, se asentó que en cumplimiento con órdenes superiores dictadas el 21 de mayo, el Cuerpo de Gendarmería había pasado a depender del ayuntamiento, y que con el acta respectiva se formó el inventario del vestuario, equipo y

[15] Según datos que constan en el documento, los ingresos habidos en los meses de mayo a julio eran por la cantidad de $54,660.83, contra la de $64,092.48 por egresos. Ello representaba un déficit de $9,431.48 pesos. AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 9, exp. 62, año 1917.

armamento, así como de los útiles y enseres de la oficina. En este sentido, el presidente aseguró se había tenido especial cuidado en que el servicio de la Policía fuera eficaz:

> …para lo cual se ha procurado de una manera escrupulosa seleccionar el personal de toda ella. Los resultados que con estos medios se han obtenido han sido la considerable disminución de los asaltos y robos que anteriormente se cometían con demasiada frecuencia, y la tranquilidad casi absoluta que actualmente se observa en la población.[16]

En el rubro de "Policía urbana" se hacía mención de cuestiones meramente administrativas. Entre ellas, por ejemplo, el registro especial a los templos del culto católico existentes en la municipalidad, con el nombre y domicilio de las personas encargadas de ellas; el cambio de nomenclatura de las calles; expedición de licencias de juegos permitidos, y aquellas para "ejercer la mendicidad". De estas últimas, se aseguró habían sido restringidas lo más posible otorgándolas únicamente a las personas que se veían "compelidas a ello". En suma, como puede observarse, la policía urbana municipal en efecto se avocó a actividades que en estricto sentido no referían al orden y seguridad pública. No así el cuerpo de gendarmería que a partir del mes de mayo hizo parte de la administración municipal, con el consecuente egreso al erario local.

Para el ayuntamiento de la ciudad de México, la organización de la administración municipal durante 1917 se fundó en un reglamento interior[17] que sería vigente en tanto se expidiera la Ley Orgánica Municipal,[18] prevista en el artículo 73 inciso VI constitucional. El cuerpo normativo previó que para el despacho de los asuntos internos deberían integrarse 11 comisiones, siendo una de ellas la de "Policía Urbana". Según la lectura del artículo 17, las funciones de la comisión eran exactamente las mismas que se establecían en el Reglamento para las municipalidades foráneas, previamente referenciado.

Sin embargo, la diferencia sustancial entre uno y otro reglamento por lo que se refiere a la policía, radicó —para el ayuntamiento de la ciudad— en la cantidad de dinero que debía remitir mensualmente a la Tesorería del gobierno del Distrito Federal, para el pago del

---

[16] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 9, exp. 62, año 1917.
[17] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3929, exp. 20, año 1922.
[18] En 1919, el regidor Saldaña Galván propuso se nombrara una Comisión de Legislación Municipal que se encargara de formar una ley orgánica donde se señalaran con claridad las facultades del ayuntamiento y las del gobierno del Distrito. AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 285 A, años 1919-1928, sesiones ordinarias. Acta 14, foja 19v del 14 de marzo 1919.

personal que integraba la policía de seguridad pública de la capital. De esta referencia se resalta, una vez más, la diferencia entre la caracterización de una policía y otra. Es decir, un cuerpo policial municipal estrictamente abocado a la inspección; y otro, bajo las órdenes del gobierno del Distrito con atribuciones de persecución y sanción para mantener el orden. No obstante, en ambos casos la institución edilicia se encargó del sufragio de los gastos. Aun con la relevancia que pudiera representar la materia, el ayuntamiento de la ciudad no emitió un reglamento que puntualizara y refiriera las facultades y alcances de la policía urbana.[19]

El 1 de septiembre de ese mismo año, Venustiano Carranza rindió un informe de gobierno en el que señaló que según lo dispuesto por la Ley Orgánica del 13 de abril, la policía de la ciudad de México dependía directamente del gobierno del Distrito Federal, quien transmitía sus órdenes por conducto del Inspector General de Policía. Esta referencia exclusiva, tangencial sobre la actividad policial en las distintas municipalidades del Distrito, advierte el estado de cosas que al interior de los cuerpos edilicios se discutían. Con base en la lectura de las actas de cabildo de Coyoacán, Mixcoac, Tacubaya y Tlalpan, se puede advertir que la seguridad pública no ocupó un lugar primordial para las administraciones.

En 1918, por ejemplo el ingeniero Ignacio Ramírez, regidor del ayuntamiento de Tacubaya, formuló un cuestionario de asuntos pendientes y de urgente resolución para el municipio. El regidor se expresó de la manera siguiente en referencia a la policía: "¿Es eficaz el servicio de policía montada tal como se está desempeñando actualmente, y en vista de los robos constantes que se están cometiendo por manzanas o calles enteras, ha prestado alguna utilidad el mencionado servicio?".[20] El regidor Aurelio González Carrasco, también de la municipalidad de Tacubaya, arguyó la conveniencia de aumentar el número de policías en la municipalidad dado el crecimiento poblacional.[21] Ambos señalamientos, y únicos, parecen haber sido retomados en la redacción del reglamento edilicio, el que expresó en su artículo primero las facultades del ayuntamiento, entre ellas:

[19] Así lo hace saber el presidente de la municipalidad de México al ayuntamiento de Tlacotalpan quien solicitó un ejemplar del reglamento de policía vigente: "no es posible obsequiar sus deseos, por no haber el Reglamento aludido". Oficio de fecha 28 de noviembre de 1918. AHDF, *Ayuntamientos*, Ayuntamientos foráneos, vol. 409, exp. 312, año 1918.
[20] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 11, exp. 4, año 1918.
[21] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 11, exp. 12, año 1918.

Fracción XXXV. Aumentar o disminuir la planta de empleados municipales, policías y demás, fijando las horas de trabajo […].

Fracción XLIV. Vigilar la conducta de la Policía y presenciar la revista mensual de los gendarmes en servicio, por medio de Comisión especial.[22]

Para el ayuntamiento de la ciudad de México, por otro lado, las actas y documentos indican desencuentros con el gobierno del Distrito Federal fundadas en cuestiones administrativas relativas a la expedición de licencias para juegos y diversiones públicas. Estas licencias, cuyo otorgamiento o retiro correspondía a una de las facultades del ayuntamiento a través de su policía, en más de un momento fueron invadidas flagrantemente por el gobierno del Distrito bajo argumentos que advertían que esa instancia también hacía parte en la sanción de licencias.

En este sentido, en la sesión de cabildo correspondiente al 7 de agosto de 1917, se abordó la inconformidad de algunos regidores respecto a los comisarios de policía que habían expedido licencias para vendedores ambulantes, no siendo esta una de sus facultades.[23] Como prueba de ello, la comisión de rastros y mercados exhibió una licencia expedida por la sexta demarcación de policía, asegurando además se tenía conocimiento que "todas las Comisarías expedían esas licencias y que el ejemplar que se acompaña es una copia al carbón hecha en máquina, lo que demostraba que no es la única que se ha expedido". En consecuencia, las posturas si bien coincidentes en recalcar que los cuerpos de policía no debían inmiscuirse en asuntos que no eran de "su incumbencia", las opiniones se dividieron sobre la mejor manera de solucionar el asunto. Por un lado, el regidor Zetina propuso dirigir un oficio al gobernador para que ordenara a las comisarias se abstuvieran de emitir las mencionadas licencias; mientras que otros regidores, entre ellos del Valle, se inclinaron por la denuncia ante autoridad judicial para que impusiera pena al "delincuente".

Un mes después, el administrador general de rastros y mercados denunció ante cabildo que diversos vendedores ambulantes se negaban a pagar el impuesto correspondiente "alegando tener permiso de algunos Comisarios" (imagen 15). Tras el análisis a cargo de la

[22] Al presidente municipal le correspondió "vigilar especialmente la conducta de la policía, del Alcaide y de todos los empleados dependientes del ramo de Gobernación". AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 12, exp. 34, año 1919.

[23] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 282 A, año 1917, sesiones ordinarias. Acta 24, fojas 168 y 169.

comisión de justicia, se resolvió dirigir oficio al Procurador de Justicia del Distrito Federal informando sobre el particular, con la acusación al primer comisario de la sexta demarcación, A. López, quien había usurpando funciones del ayuntamiento con la expedición de licencias de venta.[24]

Imagen 15. *Policía en el mercado*

Fuente: Fototeca Nacional, núm. de inventario 89320.

Particularmente en materia económica, el ayuntamiento de la ciudad de México se manifestó sobre la disposición que relegó al cuerpo edilicio la responsabilidad de pagar por la seguridad pública de la ciudad. En 1918 cuando se integró el primer ayuntamiento electo según las nuevas disposiciones normativas, surgió en el seno del cabildo una discusión en torno a la ministración de recursos —a cuenta de la tesorería del ayuntamiento— bajo conceptos que supuestamente no le correspondían: pago de profesorado y policía. El regidor Torres arguyó que efectivamente existía una anomalía en los ramos de instrucción pública y policía; respecto al segundo, y con el fin de evitar situaciones anómalas, expuso que:

> …la Comisión de Hacienda debe desde luego hacer un estudio sobre si el Ayuntamiento es quien tiene que manejar la Policía y por consiguiente pagarla, o si a pesar de ser un servicio municipal se deja al Gobierno del Distrito para que éste que la tiene a su mando la pague.[25]

[24] *Ídem*, Acta 32 del 7 de septiembre, fojas 271 y 272.
[25] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 284 A, año 1918, sesiones ordinarias. Acta 11 de fecha 29 de enero, fojas 52-54.

En consecuencia, el presidente municipal sometió a votación la propuesta de encomendar a la comisión de hacienda acordara con el presidente de la república la pertinencia que el gobierno del Distrito fuera el encargado de pagar la policía y no el municipio. En abril de ese año, se comunicó al cuerpo edilicio la resolución del presidente quien dijo que en virtud de no encontrarse regularizada la tesorería municipal, ordenaba que a partir del primero de mayo el gobierno del Distrito Federal, a través de su tesorería, se encargara de recaudar las contribuciones directas por encontrarse "mejor capacitada para hacerlo".[26] Con ello, el treinta por ciento que el ayuntamiento percibía en ingresos se utilizarían para cubrir los gastos de policía.

Por supuesto, esta era una limitación más a la libre administración municipal que en el plano hacendario comenzó una dependencia por la gestión que el gobierno del Distrito ejercería en el manejo de sus recursos. Sin embargo, según un informe municipal correspondiente al año de 1920, se piensa que la gestión realizada por la tesorería del Distrito Federal para el pago de policía en realidad no evitó que las finanzas municipales sufrieran un desequilibrio entre ingresos y egresos. En el documento se asegura que desde enero de 1919, una Comisión de Contraloría del Distrito Federal prestó ayuda en la organización de la hacienda municipal, la cual corrigió "casi todas las irregularidades" pero con la generación de intereses "de la deuda mal llamada municipal":

> Es un absurdo administrativo pagar la policía y no poder fijar el monto de ella, ni mandarla ni administrarla. Para cubrir su presupuesto se concedió al Ayuntamiento sólo el 30% del impuesto predial y de patente (tipos de impuestos municipales) y estas contribuciones muy mal recaudadas por los anteriores Jefes del Gobierno del Distrito sólo dieron al Ayuntamiento cantidades pequeñas que no bastaban para su objeto y que hacían se acumulara en su contra, cada año, un déficit cuantioso origen de la deuda que hoy nos cobra el mismo gobierno.[27]

Esta superposición de facultades se entiende como un proceso gradual al amparo de la intervención del ejecutivo federal, quien promovió iniciativas por las que el gobierno del Distrito Federal justificó mandatos reservados al cuerpo edilicio. Sobre este particular, el regidor Zetina dijo en cabildo que la policía del Distrito había asumido una potestad conferida a la policía urbana municipal. A decir, inspeccionar y clausurar cantinas y pulquerías que no se

[26] *Ídem*, Acta 35 del 30 de abril, foja 148.
[27] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría Particular de Ayuntamiento, vol. 4002, exp. 2, año 1919-1920, foja 2.

ajustaban a las licencias emitidas por el ayuntamiento. En este sentido, el presidente municipal aseguró que "el Ayuntamiento no sabía cuáles eran sus derechos sobre la Policía de México, porque no hay una ley que obligue a ésta y a su Inspector a reconocer y a acatar las órdenes emanadas del Ayuntamiento". Por ello, consideró conveniente dirigir al presiente de la república un documento en el que quedara expresada la necesidad de una ley que fijara las atribuciones del ayuntamiento.[28]

Finalmente, un asunto que ocupó y preocupó a los regidores del ayuntamiento de México de manera importante, no fue precisamente uno que tuviera origen en la expedición de licencias o permisos, sino uno propiamente de seguridad pública. El 18 de marzo de 1919 el regidor Jorge Prieto Laurens dijo ante cabildo que había sido víctima de un atentado por parte de algunos miembros de la policía, y del que tomó parte el Inspector General. El atentado consistió en la detención del regidor por supuestamente conducir a alta velocidad y cuyo incidente terminó en golpes y algunos disparos sin mayores consecuencias. La discusión derivó en el señalamiento de la urgente necesidad de organizar una Escuela Municipal de Policía, "donde los miembros de este Cuerpo aprenderán los rudimentos del civismo que deben tener como guardianes del orden público".[29] Sin mayores referencias posteriores, se piensa que la iniciativa no prosperó.

Iniciada la segunda década del siglo XX, el cuerpo de seguridad del Distrito Federal fue reorganizado. Se modificó la Inspección General de Policía, y se comenzó a preparar personal especializado en señales y control de vehículos, hasta que en 1922 fue organizada en forma provisional una Jefatura de Tránsito, dependiente de dicha Inspección.[30] Es importante tener presente que 1920 es un año de especial relevancia tanto en la política nacional como local. Se trata de un año donde se observaron movimientos álgidos detonados en gran medida por el Plan de Agua Prieta, documento que fundó el desconocimiento al gobierno de Carranza, y que en su artículo tercero asentó lo propio respecto a los concejales del ayuntamiento de la ciudad de México. La lucha desatada derivó en el asesinato a Carranza y en la convocatoria a

[28] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 331 A, años 1918, sesiones secretas. Acta 6 de fecha 5 de marzo, fojas 12 y 13.
[29] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 285 A, años 1919-1928, sesiones ordinarias. Acta 15, foja 21.
[30] El 18 de diciembre de 1920, el presidente municipal de Tacubaya envió un oficio al presidente Obregón en el que solicitó se obsequiara a su cuerpo de policía 200 pares de zapatos, 200 capotes e igual número de guantes; dicha petición se fundó en la cortesía que en los mismos términos había manifestado el presidente en favor del ayuntamiento de la ciudad de México. La respuesta enviada al presidente municipal simplemente fue una remisión para que dirigiera al gobierno del Distrito su petición AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 805-T-2.

elecciones para diputados y senadores (1 de agosto), para presidente de la república (5 de septiembre) y de regidores (5 de diciembre). Álvaro Obregón fue electo presidente, mientras que en la ciudad de México se instalaron dos ayuntamientos separados. Sin embargo, el del Partido Liberal Constitucionalista, presidido por Herminio Pérez Abreu, fue reconocido por el gobernador del Distrito como legalmente constituido.[31]

No obstante el reconocimiento del ayuntamiento pelecista por parte del gobernador, la administración municipal acentuó los desacuerdos e inconformidades respecto a la supuesta intromisión del gobierno del Distrito en cuestiones propias del ayuntamiento. Intromisión que administraciones pasadas habían advertido con oficios y cartas enviadas al ejecutivo federal para su resolución. Con pocos días de haber protestado como presidente de la república, Álvaro Obregón solicitó al gobierno del Distrito Federal le informara cuáles eran las dependencias a su cargo. En respuesta, el gobernador manifestó tener a su cargo 25 oficinas, entre las que se encontraban la Inspección General de Policía y la Caja de ahorros y préstamos de la policía.[32]

El conocimiento preciso de las facultades correspondientes al Distrito Federal así también de las oficinas por las que los asuntos eran tramitados, parece indicar que para el ejecutivo federal fue un elemento toral en la definición y toma de decisiones en la organización interna del Distrito —incluidas las municipalidades— iniciada la segunda década del siglo XX. En el capítulo uno de este trabajo, se señaló de manera detallada el lugar que ocupó el gobierno del Distrito en el entramado administrativo del país y su dependencia directa al presidente de la república. En este sentido, la documentación de la época sugiere que posiblemente la intención del gobierno federal por conocer a detalle las actividades a las que se avocaban las oficinas dependientes del Distrito Federal, fuera subsanar con algunas disposiciones las lagunas que legalmente existían sobre el particular. Vacíos legales frecuentemente señalados por el gobierno municipal, principalmente el de la ciudad de México, que de manera reiterada percibía afectados sus intereses por la intervención de la administración del Distrito.

[31] Para mayor referencia sobre el particular, véase el capítulo dos de este trabajo correspondiente al desarrollo de los procesos electorales.
[32] Los oficios corresponden a las fechas 15 y 20 de diciembre de 1920, respectivamente. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 104-E-15.

En cabildo, y en franca revisión sobre cuestiones hacendarias, el regidor Riveroll dijo que en su concepto lo que se acordara en la sesión "sería absolutamente inútil", pues existían cuestiones legales de fondo en "contrasentido". Ello, porque según lo establecido en la Ley de 13 de abril de 1917, del tanto por ciento correspondiente al ayuntamiento por contribución predial, el gobierno del Distrito se encargaría de pagar directamente la policía. Mientras que según la estatuido en la Constitución, la policía estaría directamente a cargo del presidente de la república;

> …así es que el contrasentido está en que dependa del Presidente de la República un Cuerpo que no paga la Federación. Mientras la Cámara de Diputados no trate el asunto de que la policía sea pagada por el Gobierno del Distrito, todo lo que nosotros hagamos en este sentido, es en vano: si nos oponemos a que la policía gane ese sueldo, el sueldo le será asignado a la policía y le será pagado. […] El Gobierno del Distrito lleva una cuenta que se llama "Cuenta del Ayuntamiento de México", esa cuenta tiene como ingreso el 50% de la contribución predial y de patente o sea dos millones al año. La policía de a pie importa once mil quinientos pesos diarios, de tal modo que ni con toda la contribución predial puede pagarse a la policía de a pie y a la montada.[33]

Esta discusión tenía como fondo el acuerdo del presidente de la república por el que se consideró aumentar el salario de la policía en un peso diario. Tras algunas reuniones previas entre el presidente de la república y regidores del ayuntamiento, el primero había manifestado que en realidad el aumento salarial no tendría efecto en el erario municipal, "porque de tres mil plazas de policía que existían antes, se ha reducido a dos mil", según un plan aprobado con el que se pretendía hacer más eficaz el servicio. Para el ayuntamiento, tal referencia representó un elemento favorecedor que dio pie a una votación aprobatoria del aumento salarial.

En septiembre de ese mismo año, el ayuntamiento de la ciudad de México acordó la creación de tres plazas para inspectores de comisarías. Ello, según se hizo notar al presidente de la república en un comunicado, obedeció a las circunstancias especiales que confirieron al cargo presidencial la dependencia de la policía de la ciudad, quien desempañaba "el papel de guardián del orden público" pero sin disciplina que la limitara en sus actuaciones. En este sentido, se advertía que:

[33] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 383 A, año 1920-1921, actas mecanografiadas de sesiones extraordinarias. Acta de fecha 26 de agosto de 1920.

> no solamente coadyuva en el orden judicial a la prevención de los delitos y a la persecución de los responsables, no solamente tiene a su cargo la práctica de las primeras diligencias en la averiguación criminal, no solamente tiene la obligación ineludible de desempeñar las condiciones de orden judicial que se le encomiende, sino que tiene a su cargo de un modo muy especial velar por el cumplimiento y efectividad de las prescripciones de los reglamentos y bandos de policía o buen gobierno; en todo caso su labor debe desempeñarla en el término perentorio que fijan las leyes, […] y abstenerse de decidir por sí asuntos cuya resolución no les incumbe, y mucho menos imponer correcciones o penas para lo que las leyes y reglamentos no la autorizan y menos todavía aún disponer del pago de las multas asignadas a algunas infracciones o descuidar que estas se satisfagan en la caja de la Tesorería que debe percibirlas.[34]

Así, el ayuntamiento acusó a la policía de arrogarse facultades que no le competían y de proceder de manera inconveniente e ilegal. De tal manera, y para poner "remedio inmediato" a estas irregularidades, se pensó en la designación de algunos inspectores —personas de honorabilidad y competencia notorias—, cuya labor se limitaría exclusivamente a la vigilancia de los asuntos "en los cuales deba tener intervención por algún motivo o interés exclusivo y directo el H. Ayuntamiento". Sin embargo, y para que las funciones de los inspectores gozaran de legalidad, era necesario el reconocimiento del presidente de la república.

De tal manera, la resolución del ejecutivo favoreció los nombramientos y los medios para que el general J. D. Ramírez Garrido, Inspector General de Policía, proveyera "toda clase de consideraciones" a los tres inspectores que velarían por los intereses del ayuntamiento en relación con los órdenes policiales y de seguridad públicas.[35] Según informes de la comisión de justicia del ayuntamiento, las visitas e inspecciones realizadas por los referidos funcionarios presentaron un resultado "en extremo benéfico". Los asuntos que habían presentado mejoras, según lo expresado en los informes, eran los siguientes: contabilización exacta del número y clase de establecimientos en la demarcación; aumento del número de detenidos por infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno —fuente de ingresos regular—; moralización del personal de las comisarías; y la procuración y limpieza de las secciones médicas de las comisarias.

---

[34] Comunicado dirigido al presidente de la república el 20 de octubre de 1920. AHDF, *Ayuntamiento*, Justicia, Comisión de Justicia, vol. 2718, exp. 73, año 1918-1921.
[35] Oficio del 3 de noviembre de 1920. AHDF, *Ayuntamiento*, Justicia, Comisión de Justicia, vol. 2719, exp. 116, año 1918-1923.

Sin embargo, al parecer los logros antes descritos no fueron suficientes para acreditar la continuidad de los puestos de visitadores. Se señaló que los diez pesos diarios por concepto de salario, con un total de $900 al mes, era una carga al erario municipal que no justificaba un "provecho manifiesto y benéfico", a razón que los inspectores de comisarias realizaban un trabajo limitado al estudio de los libros y visitas a las oficinas durante horas del día, en perjuicio de las de la noche que "es cuando más irregularidades se cometen en el servicio". Ante estas circunstancias, la comisión de justicia sometió ante cabildo un dictamen para que se suprimieran los puestos de visitadores y en su lugar se legaran a los abogados visitadores de juzgados las actividades de los primeros.[36]

Es de llamar la atención el periodo en el que ocurren estos hechos; entre la aprobación de los nombramientos en noviembre de 1920 y el dictamen para suprimir los puestos, transcurren apenas dos meses. Una posibilidad que puede explicar esta situación es el cambio de administración, con la evaluación de la hacienda municipal a cargo de regidores recién electos, tal vez se considerara pertinente recortar egresos de esta naturaleza delegando las mismas funciones a personal del ayuntamiento que lo desempeñaría por un salario menor (los abogados visitadores percibían un salario diario de cinco pesos). Sin mayores referencias en actas de cabildo o algunos otros documentos, se estima que el dictamen de la comisión de justicia prosperó, de lo contrario las relaciones de egresos lo harían notar.[37]

Procesos electorales y policía

En el capítulo segundo de esta investigación, se abordaron las pugnas que se originaron entre los ayuntamientos del Distrito Federal y otros niveles de gobierno a causa de los procesos electorales que año con año se celebraban en las jurisdicciones. También se mencionó que en algunos casos tales pugnas llegaron a instancias judiciales para su resolución. En este sentido, particularmente en estos primeros años de nuevo orden constitucional, se manifestó una tendencia que indica una articulación legal por la que los interesados observaron una posibilidad de hacer frente a los embates contra la libertad municipal: el amparo.

[36] *Ídem*. Dictamen del 18 de enero de 1921.
[37] AHDF, *Ayuntamiento*, Indiferentes, vol. 2679, exp. 73, año 1921.

Sobre este particular no entraremos en detalles. Lo que interesa para efectos de análisis del presente capítulo, es extraer de esos procesos electorales y demandas legales, el tipo de participación que tuvo la policía, especialmente su Inspector General, frecuentemente señalado como un personaje activo en la vorágine electoral. Con ello, se espera dimensionar en alguna medida la esfera policial en el marco de procesos que les urgieron y patentizaron la necesidad de orden y seguridad públicas.

En 1918 con la integración de los ayuntamientos del Distrito Federal bajo principios electorales, en el seno de algunos cuerpos edilicios se detonaron desacuerdos que tuvieron como origen la adscripción política de regidores y presidentes municipales. En Tacubaya, durante el mes de mayo se hizo evidente la división que había al interior de la administración. Un grupo opositor al presidente municipal, Fernando M. Estrada, solicitó su renuncia y la remoción de los cargos, entre otros, del comandante de policía y comisario y subcomisario. Con base en la información con la que se cuenta, no es posible acertar de manera fehaciente por qué la petición de remover de sus cargos a personal de la policía. Sin embargo, se considera que la remoción se justificó en la dependencia directa de orden al presidente municipal, el que también gozaba de cierto apoyo del gobernador.[38]

De esta manera, la promoción de demandas de amparo se tuvo como un medio legítimo por el que participantes inconformes con los procesos electorales y sus resultados, urgieron de la administración de justicia un pronunciamiento. En el periodo que va de 1919 a 1921, se tiene el registro de siete demandas promovidas en la municipalidad de Tacubaya contra actos —entre otros— del comandante y comisario de policía de la demarcación, así como del Inspector General de Policía.[39] En todos los casos, sin excepción, se señalan a estas autoridades como responsables de realizar —bajo órdenes del presidente municipal— persecuciones políticas y aprehensiones, fundadas según los promoventes, en injurias y ánimos políticos como enemistades. De este número de demandas promovidas, se tiene que exactamente en mismo número se sobreseyeron por causa de improcedencia, es decir, se desecharon por no fundar o motivar debidamente la demanda.

[38] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Ayuntamiento, caja 11, exp. 18, año 1918.
[39] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Justicia y Juzgados, caja 243, exp. 85, año 1919; caja 245, exp. 2 y 21, año 1919; caja 246, exp. 4 y 29, año 1921; caja 247, exp. 8 y 25, año 1921.

Como contrapunto a las líneas anteriores, se encuentra el caso del presidente municipal de Tacubaya,[40] Álvaro Torre Guerra, quien en abril de 1921 denunció ante el presidente de la república y el gobernador del Distrito, la dificultad que tenía por mantener el orden en la demarcación a causa de intereses políticos que incitaban a desconocer su gobierno. En este sentido, denunció ante jefe de la guarnición de la plaza la posible toma de las oficinas municipales a manos de individuos que en las elecciones pasadas habían perdido la contienda (del Partido Cooperatista, a la cabeza del diputado Jorge Prieto Laurens), ante lo cual solicitó se tomaran medidas preventivas.[41] Sobre el particular, comunicó al presidente Obregón:

> Esta autoridad legalmente constituida ya se dispone, en defensa de sus instituciones, a repeler en la forma que fuere necesaria la injustificada agresión de dichos individuos; por lo que deseando evitar hasta el último momento un choque de lamentables consecuencias, ruega a Ud. encarecidamente se sirva, si a bien lo tiene, ordenar se preste auxilio inmediato a la autoridad legítima que el suscrito preside.[42]

La petición fue atendida por el gobernador del Distrito, Celestino Gasca, quien comunicó al presidente de la republica las órdenes que había girado al Inspector General de Policía de "reprimir a los que sin razón legal alguna" pretendían tomar el ayuntamiento de Tacubaya. A esa orden se sumó otra con la intención de evitar que un nuevo atentado se produjera en la demarcación, y por la que la policía debería permanecer en el municipio hasta que el orden público fuera evidente.[43]

Sin embargo, la petición por seguridad en Tacubaya se reitera una vez más cuando en julio, meses después de lo denunciado, el presidente municipal instó al gobernador del Distrito enviara refuerzos de seguridad dispuestas a sus órdenes ante el temor que la policía local no acudiera en su auxilio y desobedeciera sus órdenes. En el mismo orden se encuentra la denuncia del ayuntamiento de la ciudad de México quien señaló las dificultades suscitadas con la Inspección General de Policía que en diversos momentos de necesidad se negó a prestar

---

[40] AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Elecciones, caja 22, exp. 13, año 1921.
[41] "Telefonema procedente de la Presidencia Municipal de Tacubaya, D.F., girado a las 11pm del día 27 de abril de 1921". AHDF, *Municipalidades*, Tacubaya, Diversos, caja 84, exp. 2, año 1920-1921.
[42] *Ídem*. "Telefonema urgente procedente de la Presidencia Municipal de Tacubaya, D.F., a las 8:10pm del día 28 de abril de 1921".
[43] Comunicado del 2 de mayo de 1921. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 408-T-8.

ayuda a los representantes del ayuntamiento";[44] denuncia presentada ante el presidente de la república con la intención de lograr un acuerdo por el que la policía atendiera los llamados del cuerpo edilicio ante situaciones que por urgencia lo requieran. Así, el presidente municipal expresó que:

> Creo que este H. Ayuntamiento, no solamente por ley debe tener el apoyo de la policía, sino también porque de sus arbitrios se cubren sus haberes […]. Y no puede consentir [el ayuntamiento] que sus disposiciones sean tildadas ni pretendan corregirse por quien viene a ser, legalmente, un empleado de este mismo Ayuntamiento […], y que con sus procedimientos atentatorios parece que trata de buscar a cada momento conflictos con el Cuerpo Edilicio de la Ciudad.[45]

Estos acontecimientos se reiteran durante el periodo, no obstante un acuerdo emitido por el presidente Obregón desde comienzos de 1921, dirigido al gobierno del Distrito y a la Inspección General de Policía. En él, expresamente indicó al Inspector General lo siguiente: "en cualquier momento que sea solicitado el apoyo de la Policía por el Ayuntamiento de la Ciudad de México o por cualquiera otro de los Ayuntamientos del Distrito Federal, acuda en su auxilio sin necesidad de recabar previamente el acuerdo de ese Gobierno".[46]

Reorganización policial en los años de 1921 y 1922

En abril de 1921 se encuentran algunos de los primeros pronunciamientos que indican que en cuestiones de policía y seguridad pública, las autoridades directamente relacionadas con su orden prestaron atención a las deficiencias y lagunas bajo las que había estado operando hasta entonces en el conjunto del Distrito Federal. Así, desde el gobierno federal pasando por el del Distrito hasta el municipal, promovieron reuniones para el estudio de disposiciones legales encaminadas a subsanar las faltas que existían al respecto. De esta manera, el análisis e "interpretación correcta" del artículo 77 de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, fue objeto de estas primeras juntas.

[44] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 332 A, año 1919-1923, sesiones secretas. 25 de enero 1921. Acta s/n, foja 42v.
[45] Oficio del 14 de enero de 1921. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 802-M-1.
[46] Acuerdo del 13 de enero de 1921. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 122-D2-P-1.

El abogado consultor del ayuntamiento de la ciudad de México, Carlos Herrera Marmolejo, fue el encargado de representar al cuerpo edilicio en las reuniones. Él mismo informó que la primera de estas "conferencias" tuvo lugar el día 3 de mayo, donde se procedió a asentar las bases sobre las que habría de tener lugar la discusión. Allí, se aseveró que el gobernador "era el jefe nato de la Policía Urbana y como tal, su principal función era la de velar porque no se infringieran los reglamentos municipales", además:

> …a él le correspondía revisar y ratificar o rectificar las órdenes y actos de la autoridad Municipal, con objeto de conocer si dichos actos u órdenes no violaban los reglamentos de referencia; y en esta virtud, el C. Presidente Municipal, debía de dar cuenta al C. Gobernador de todas las licencias, autorizaciones, órdenes, etc., etc. que él expidiera con motivo de los Ramos que son de su competencia, a fin de que les fuera puesto el "visto bueno" indispensable.[47]

Frente a aseveraciones como estas, el abogado dijo que no existía fundamento lógico y jurídico que permitiera aceptar al gobierno municipal dichas condiciones. En palabras del jurisconsulto, aceptar los términos así descritos "sería anular de una plumada la autonomía política del Municipio, pues sería tanto como supeditar todos sus actos a la voluntad omnímoda de un hombre". Si bien se tenía presente que con base en algunos artículos de la Ley de Organización del 13 de abril de 1917, la jefatura de la policía correspondía al gobernador de Distrito, se acusaba que ese nivel de gobierno únicamente la tenía como instrumento de apoyo para la realización de sus fines políticos y no para coadyuvar con los agentes del ayuntamiento en la vigilancia y orden de la ciudad.

De esta forma, la propuesta del abogado consultor se encaminó a señalar la conveniencia de reformar el artículo 38 de la mencionada ley, en el sentido de que en la ciudad de México la policía dependiera exclusivamente del presidente municipal por ser él la primera autoridad política de la ciudad —y no el gobernador del Distrito. Sin embrago, las dificultades que siguieron a esta primera reunión fueron evidentes al punto de no poder celebrarse otro diálogo sobre del tema. El abogado acusó falta de interés del gobernador, quien aun con fechas señaladas para continuar con las reuniones, se negó a recibirlo en sus oficinas. En junio, el abogado renunció a la encomienda "con el objeto de cerciorarse de si las dificultades surgidas

[47] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3922, exp. 60, año 1922.

eran puramente personales", por lo que el ayuntamiento nombró al regidor Abraham González y al abogado Carlos Trejo y Lerdo de Tejada, para que dieran continuidad al particular.

De manera paralela a la gestión de estas reuniones, el presidente de la república decretó el restablecimiento del Servicio Médico de Policía; el cual, por cuestiones de forma había sido suspendido y temporalmente puesto bajo el cuidado de la Cruz Roja.[48] El decreto, del 31 de mayo de 1921, más que referido a la organización y definición de funciones, reflejó la condición presupuestal que por principio canceló la partida de $4,000.00 pesos del presupuesto del ayuntamiento de la ciudad de México subvencionados a la Cruz Roja, para aumentarlo en un total de $154,731.80 pesos, con las siguientes partidas destinadas al restablecimiento del Servicio Médico:

Tabla 2. *Servicio Médico de Policía*

No. de partida	Empleos	Cuota diaria individual	Cuota diaria colectiva	Totales por asignación de 245 días
Jefatura				
701	Un jefe del servicio	$12.00	$12.00	
702	Un taquimecanógrafa	6.00	6.00	
703	Un mozo de oficina	3.00	3.00	
				$4,145.00
Puestos de socorro				
704	6 médicos	$10.00	$60.00	
705	8 practicantes	4.00	32.00	
706	4 enfermeras	4.00	16.00	
707	6 ambulantes	3.00	18.00	
708	4 chauffers	5.50	22.00	
				$36,260.00
Secciones médicas de comisarias				
709	8 médicos	$10.00	$80.00	
710	32 practicantes	4.00	128.00	
711	48 ambulantes	3.00	144.00	
712	16 chauffers	5.50	88.00	
				$107,800.00
Gastos para la compra de útiles materiales de curación y medicas	-	-	-	$6,526.80

Fuente: AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, expediente 122-D2-P-2.

[48] En enero de 1920 el presidente municipal informó sobre las dificultades habidas con el gobierno del Distrito con motivo del pago del servicio médico de policía. AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 285 A, años 1919-1928, sesiones ordinarias. Acta 32 del 23 de enero 1920, foja 41v.

El siguiente decreto expedido por el presidente Obregón sobre la materia que nos ocupa, guarda una importante reflexión sobre su aplicabilidad y alcance normativo. El ordenamiento de fecha 2 de enero de 1922, se integró únicamente de cuatro artículos, uno de ellos transitorio.[49] El artículo uno previno que a partir del 1 de enero de ese año, los servicios de policía se regirían estrictamente por la Ordenanza General para los Cuerpos de Policía. Como consecuencia de lo anterior, en el artículo dos se mencionó que a partir de la misma fecha se pondrían en vigor las disposiciones del Reglamento para las Estaciones de Policía; el Reglamento para el Servicio de Ciudad y el Reglamento para el Cuerpo de Bomberos. Finalmente, el artículo tres reservó las prevenciones relativas a infracciones, a cada uno de los ordenamientos antes señalados para su sanción.

Al comenzar el año de 1922, en cabildo se discutía de nueva cuenta sobre el cobro de multas y expedición de licencias a establecimientos (pulquerías) que continuó efectuando el gobierno del Distrito, cuando ello era facultad del ayuntamiento.[50] En las discusiones intervino Herrera Marmolejo, quien un año atrás había fungido como abogado consultor del ayuntamiento y en ese momento se desempeñaba como regidor, para decir que en su experiencia veía poca disposición del gobierno del Distrito para llegar a un acuerdo. Relató que una vez que hubo cedido la encomienda por la que se abordaron los conflictos entre un gobierno y otro, sus sucedáneos —González y Trejo y Lerdo de Tejada— tampoco pudieron resolver nada. Frente a ello, según el regidor, se enviaron telegramas a Obregón con protestas por las continuas invasiones del gobierno del Distrito a las facultades del ayuntamiento. Sin embargo, en respuesta, si bien el presidente concedía la razón al cuerpo edilicio, en lo práctico no redundó de manera alguna.[51]

Líneas atrás afirmamos que 1920 fue un año de gran relevancia política para el país. Particularmente para el gobierno local de la ciudad de México, 1922 posiblemente sea uno de inflexiones similares con eco en otras jurisdicciones del Distrito Federal. Al iniciar el año, el presidente municipal de Azcapotzalco envió al presidente de la república un oficio en el que denunció que el gobierno del Distrito había expedido un reglamento de tráfico con el que se invadían atribuciones del ayuntamiento por el cobro de impuestos reservados al propio cuerpo

[49] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 731-P-14.
[50] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3978, exp. 11, año 1922.
[51] *Ídem*. Sesión pública extraordinaria del martes 17 de enero de 1922.

edilicio.[52] En su defensa, el gobernador arguyó que de acuerdo con la Ley de Organización del 13 de abril de 1917, el artículo 7 fracciones octava y novena, lo facultaban para "vigilar cuidadosamente por la conservación del orden y de la paz pública en el Distrito Federal". En este sentido, el reglamento sancionado no era uno de tráfico, sino uno para garantizar el servicio de choferes de automóviles y camiones con el objeto de evitar abusos y crímenes al público. De igual manera, el gobernador mencionó que la propia aprobación del reglamento estuvo a cargo del presidente de la república (a quien iban dirigidas esas líneas).[53]

Ahora bien, ¿cuál era el alcance del reglamento? ¿En dónde residía la supuesta invasión de facultades entre un gobierno y otro? El artículo 1 del Reglamento del servicio de chaufeaurs estableció que para poder manejar automóviles de alquiler en el Distrito Federal, era indispensable contar con la licencia correspondiente emitida por el ayuntamiento respectivo. Esta referencia era la única reservada a la administración municipal. Es decir, tramitación y expedición de licencias. Por lo que hace al gobierno del Distrito, es posible observar que la Inspección General de Policía sería la instancia encargada de hacer el registro de choferes; este registro consistía en la filiación completa del solicitante con fotografías de frente y perfil, además de las huellas dactiloscópicas. Una vez realizado el registro, el gobierno del Distrito emitiría una tarjeta o placa de "honorabilidad", cuyo importe sería cubierto por el interesado. El artículo noveno, por su parte, reservó al gobierno del Distrito las multas o arrestos por infracciones al reglamento.

Como puede observarse, la intención por reglamentar el tráfico en el Distrito Federal ofrece varios matices. Es cierto que las licencias para conducir continuaron bajo los auspicios municipales, no obstante, sin la "tarjeta de honorabilidad" no podrían conducirse automóviles por la jurisdicción. En este sentido, la policía del Distrito se reservó la facultad para sancionar dicha falta —con multas y arrestos—, en la que la policía municipal en realidad no tenía posibilidad de intervención (imagen 16).

Frente a estos vaivenes por la regulación del tráfico, organizaciones de choferes en la ciudad de México expresaron su desacuerdo. Manifestaciones públicas, protestas, manejo de la prensa y opinión pública, serían a lo largo del año medios por los que se acusaría al ayuntamiento de no atender las necesidades de la población y de no estar a la altura de los

[52] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, expediente 122-D2-A-2.
[53] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, expediente 122-D2-A-3.

requerimientos que una ciudad en proceso de crecimiento y urbanización demandaban día con día. Durante 1922, uniones de choferes, de personal de limpia y ciudadanos que urgían del servicio de agua potable, fueron algunos puntos cruciales a los que el ayuntamiento tuvo que hacer frente y resolver.

Imagen 16. *Agentes de tránsito formados al lado de un camión de la dependencia*

Fuente: Fototeca Nacional, núm. de inventario 136043.

El 28 de enero tuvo lugar en la ciudad de México una sesión extraordinaria de cabildo en la que se abordaron, con sucintos detalles, los acontecimientos que un día antes habían tenido lugar en el municipio y de los que habían resultado personas heridas y daños materiales al palacio municipal. Se señaló —entre otros— a simpatizantes de la Sociedad Independiente de Choferes de la ciudad de México (patrocinados por Plutarco Elías Calles), como elementos del desorden y de los consecuentes enfrentamientos entre ciudadanos y policías. Según se hace constar en el acta,[54] durante aquellos días varios regidores de manera especial se encontraban en estudio del reglamento de tráfico y de la petición del Sindicato Social de Choferes, con el objeto de medir el alcance de las atribuciones del ayuntamiento frente al cuerpo legal reglamentario.

Así, se asentó que un día antes "en manifestación tumultuosa", gremios de choferes se habían presentado en las afueras del inmueble del ayuntamiento —con naranjas y palos— en

[54] Sesión pública extraordinaria del martes 28 de febrero de 1922. AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3978, exp. 11, año 1922.

franca protesta contra la administración municipal. Ante la manifestación, el secretario del ayuntamiento contactó a la Inspección General de Policía en solicitud del apoyo del cuerpo de bomberos, a quienes consideraba "un medio bastante eficaz para desbaratar esta clase de tumultos". Al llegar al lugar donde tenían desarrollo los hechos:

> Los bomberos comenzaron a situarse y en ese momento hicieron los choferes un asalto de tal manera que fue necesario que la policía, aunque sin acuerdo del Ayuntamiento, hiciera fuego para proteger a los bomberos. De esta manera se desarrolló el primer tiroteo nutrido que hubo en la calle.[55]

Con el desorden desatado, se presentó el oficial mayor de la Inspección de Policía y el jefe de las comisiones de seguridad, quienes organizaron a algunos choferes en comisión para que expusieran a la presidencia municipal los puntos que consideraban violatorios de sus garantías. Una vez expuestos, y donde se reiteraba que para la circulación por la ciudad se debía realizar la tramitación en una instancia, la ratificación en otra y la sanción de otra más en la que se denunciaba cohecho, se acordó una reunión que tendría verificativo tres días después y a la que se comprometía el ayuntamiento a dar solución. Finalmente, el secretario arguyó de forma terminante que veía con pena no haber recibido un apoyo eficaz por parte del ejecutivo para solucionar el conflicto y tampoco de las autoridades bajo las órdenes del mismo, que tanto el personal de bomberos como de seguridad "dijeron que no tenían más instrucciones que de estar en actitud expectante nada más". Lo cual, según el secretario del ayuntamiento, era absurdo para desbaratar el motín.

La versión que el ayuntamiento extendió al presidente de la república sobre los hechos, resalta la empatía del cuerpo edilicio frente a la lucha social emprendida por el gremio de choferes, no obstante de reprobar los medios por los que se manifestaban y acusaban al ayuntamiento de responsabilidades que no le eran ajenas al gobierno del Distrito quien con la reglamentación del servicio de choferes había "traído una desorganización completa en los servicios públicos"; y que con ello, "los ciudadanos no saben nunca qué autoridad es la competente ya que ambas dictan disposiciones diferentes sobre una misma materia".[56] En este

[55] *Ídem*, foja 3.

[56] En el cuerpo del documento se señaló, adicionalmente, otro de los casos de invasión de funciones que en esos momentos practicaba la Inspección General de Policía. A decir, arrogarse la potestad para levantar de sus puestos en los alrededores de los mercados a los pequeños comerciantes, no obstante de contar éstos con la licencia respectiva concedida por la corporación edilicia. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-M1-G-3.

sentido, el ayuntamiento pedía al presidente tomara el asunto en sus manos para resolver esa pugna entre uno y otro gobierno que no era otra cosa que dificultades en la administración de la ciudad. La respuesta que el presidente de la república emitió sobre el pliego de reclamos municipales por una plena libertad de ejercicio administrativo, es de resaltarse:

> Ejecutivo mi cargo no conoce lo suficientemente bien organización legal Gobierno Distrito, ni sus relaciones con ese honorable Ayuntamiento, impidiéndole esto resolver desde luego lo que bondadosamente se sirve someterle. Al recobrar mi salud y reanudar labores, pasaré atenta invitación usted, objeto reunirnos […] para tratar, manera más amplia, puntos confusión existentes ahora.[57]

El origen de estos acontecimientos puede rastrearse hasta 1918, cuando en el mes de mayo se expidió el Reglamento de Tráfico del Distrito Federal,[58] el que en su artículo seis sancionó que todo vehículo para circular por el Distrito Federal debía inscribirse en la sección de tráfico del municipio donde radicara el propietario del vehículo y al que una vez satisfechas las contribuciones correspondientes, se le entregaría un permiso de circulación. Se añadía además que los que circularan contraviniendo estas disposiciones, serán remitidos al Corral del Consejo, dependencia municipal, del que no saldrían hasta dejar cubiertas las contribuciones y multas.

El artículo 94 disponía que para conducir cualquier clase de vehículos dentro de la ciudad de México y el Distrito Federal, sería necesario contar con autorización expedida por el ayuntamiento; tal autorización, según el artículo 100, debería autorizarla el presidente municipal o persona designada para el efecto. Finalmente, el artículo 131 previno que todo carruaje debía ser conducido por persona autorizada en forma legal —de igual manera— por el presidente municipal o persona por él designada. Las sanciones por el incumplimiento de lo previsto, fueron reservadas a las autoridades municipales. Sin embargo, el propio reglamento en forma un tato contradictoria, en su artículo ocho dispuso la creación de una Oficina de Tráfico dependiente del gobierno del Distrito Federal, con el personal que él mismo designara para hacer cumplir debidamente el referido reglamento.

---

[57] *Ídem*. Telegrama del 13 de febrero de 1922.
[58] AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3999, exp. 72, año 1922.

En el caso que nos ocupa, como ya se ha dicho, el artículo 77 de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales confirió exclusivamente al cargo de presidente municipal todo lo relativo a carros y coches que transitaran en la ciudad. En este sentido, se considera que las disposiciones que siguieron a dicha ley, contravinieron en sus líneas el animó del artículo 77 al restarle al ayuntamiento actuaciones reservadas para sí. Frente a ello, autoridades municipales de la ciudad de México, después de los enfrentamientos antes relatados, pensaron oportuno señalar la flagrancia e ilegalidad de la redacción del artículo ocho del reglamento "por estar en pugna con la ley orgánica que reglamenta. […] pues para restarle esta facultad al Presidente Municipal sería necesaria una reforma a la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales la que no puede hacerse sino por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión".[59] A esta inconformidad se sumó la incorporación al ayuntamiento de la Oficina de Tráfico realizada por órdenes de Adolfo de la Huerta al frente del ejecutivo federal, quien retiró dicha dependencia a la Inspección General del Policía.

En abril, el ayuntamiento de la ciudad concretó varias reuniones a las que concurrieron, además, representantes del ejecutivo federal y del gobierno del Distrito Federal. El objetivo: llegar a un acuerdo sobre las cuestiones de diversas competencias y jurisdicciones del mismo gobierno y ayuntamiento. El regidor Mestre, miembro de la comisión especial, informó ampliamente al cabildo sobre los puntos tratados en esas sesiones, dijo que en su opinión y la de otros comisionados, la cuestión de tráfico —uno de los puntos a debate— al ser un servicio de la policía era idóneo que dependiera de ella.

> Que además, el tráfico significaba para el Ayuntamiento un gasto anual de trescientos mil pesos; que por estas consideraciones proponían a la Asamblea que el tráfico en lo que respecta a penas por infracciones a los Reglamentos que dicte el Ayuntamiento pase a depender de la policía que está a cargo del Gobierno del Distrito o directamente del Presidente de la República y que la parte relativa a vehículos, que consista en el pago por concepto de placas y licencias, dependieran directamente del Ayuntamiento.[60]

Con ello, la pretensión del regidor era obligar de alguna manera al presidente de la república a hacer que la policía atendiera las indicaciones de los inspectores de vehículos en lo relativo a infracciones de este ramo. Es decir, acataran órdenes del ayuntamiento como

[59] *Ídem*. Comunicado del 3 de marzo de 1922.
[60] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 332 A, año 1919-1923, sesiones secretas. 4 de abril 1922. Acta s/n, foja 60v.

principio de buen gobierno. Así, el cabildo autorizó que todos los asuntos relativos al tráfico dependieran de la Inspección de Policía, así como las infracciones al reglamento y demás disposiciones quedaran a cargo del gobierno del Distrito —incluida la percepción de las multas—, y al ayuntamiento correspondieran las de vehículos propiamente dichos (imagen 17). En la sesión de cabildo del 25 de abril, se asentó en acta que las juntas celebradas para deslindar jurisdicciones, gracias a las "atinadas gestiones" de los concejales designados en comisión para ello, auguraban buenos resultados.[61]

Imagen 17. *Policía de tránsito marca el alto en la Av. Francisco I. Madero esquina Calle de la Palma*

Fuente: Fototeca Nacional, núm. de inventario 122572.

Al parecer así fue, al menos en principio. El 4 de mayo de 1922 el presidente de la república emitió un decreto sobre el particular.[62] Expresó que después de estudiar las distintas dificultades surgidas entre el ayuntamiento de México, el gobierno del Distrito y la Inspección General de Policía, había llegado a la conclusión que todas ellas tenían su origen en la falta de una reglamentación que definiera el alcance de las facultades y obligaciones de esos gobiernos y dependencias. En este sentido, de manera particular dictó para el inspector general de policía la obligación de velar porque el servicio de policía garantizara el orden social, además, la de acatar "con diligencia y precisión" todas las disposiciones emitidas por el gobernador. Entre las facultades que reservó al mismo funcionario, el decretó contempló entre ellas, nombrar al

[61] *Ídem*. Sesión del 25 de abril 1922. Acta s/n, foja 61v.
La entrega de la oficina del tráfico al gobierno del Distrito Federal se efectuó el 30 de mayo de 1922, con lo que también los sueldos del personal serían cubiertos por ese gobierno. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-D2-T-8.
[62] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 122-D2-P-7.

secretario, oficial mayor y demás empleados; proponer ternas al gobernador para la designación de los jefes de corporaciones y de seguridad; y, proponer al gobernador la remoción de miembros de policía por negligencia en sus actos.

Al gobernador, en relación con la policía, le confirió la facultad para girar las órdenes estimadas convenientes para el buen orden, así como aquellas en situaciones de apremio; exigir responsabilidades al inspector general cuando notara deficiencias en el servicio; consignar al inspector general cuando éste cometiera actos que requirieran la intervención de la justicia; proponer la remoción del inspector al ejecutivo federal; y, designar a los comisarios y subcomisarios de policía.

Mencionamos que en principio el decreto presidencial dio respuesta a las reuniones que con reiterado interés había promovido el gobierno de la ciudad de México desde meses e incluso años atrás. Si bien se da este punto como favorable para avanzar en terreno un tanto más sólido de actuaciones legalmente justificadas, es evidente que respecto al orden municipal no se mencionó nada. Tanto en las facultades y obligaciones del gobernador del Distrito y del inspector general de policía, no se reservó consideración alguna para el ayuntamiento; mucho menos, se encuentra un apartado específico para el presidente municipal en el articulado del decreto.

De esta manera, mediante convenio celebrado el 4 de junio de 1922 entre el ayuntamiento de la ciudad de México y el gobierno del Distrito, se oficializó la dependencia de la Oficina de Tráfico bajo los auspicios de este último.[63] El deslinde de jurisdicciones entre ambas autoridades reservó al gobierno del Distrito Federal las siguientes atribuciones: expedición de placas y licencias para circulación y manejo para toda clase de vehículos; imposición de penas por infracción a lo antes mencionado (al ayuntamiento le correspondería la recaudación respectiva); reglamentación del tráfico y fijación de rutas, sitios y movimiento de vehículos en las calles; policía de tráfico con el personal que fijara el reglamento respectivo; y finalmente, imposición de penas por infracción a la disposición de tráfico y recaudación de la

[63] Los funcionarios que suscribieron el convenio fueron: Eduardo Pallares (representante del presidente de la república), Octavio Medellin Ostos (delegado del gobierno del Distrito), Eduardo Mestre Chigliazza, Jorge Carregha y Carlos Herrera Marmolejo (representantes del ayuntamiento). AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3938, exp. 652, año 1923.
Según oficio del gobierno del Distrito, el licenciado René Lajous también había sido nombrado como delegado de ese gobierno para las reuniones de deslinde. Sin embargo, su firma no figura en el acta por la que se oficializó el convenio del 4 de junio. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-M1-D-2.

misma. Es decir, penalización sobre la mala recaudación en la que pudiera incurrir el ayuntamiento.

Al ayuntamiento, por su parte, se reservaron las siguientes facultades: percepción de las contribuciones de vehículos y las que se originaran por la expedición de licencias, entrega de placas y penas por infracciones; dar aviso al gobierno del Distrito de las infracciones impuestas para que pudiera proceder al cobro. Con ello, parece que se intentó limitar el alcance que pudiera tener el gobierno del Distrito en la expedición de licencias. Es decir, si bien las solicitudes de licencias de circulación, manejo de vehículos y placas se presentarían directamente en oficinas de ese gobierno, no podría expedir ninguna de ellas sin que previamente se hubiera cubierto el importe de las contribuciones municipales respectivas. Particularmente sobre el cobro de estas contribuciones municipales, el ayuntamiento nombraría un cajero recaudador quien —como el nombre lo indica—se encargaría de la recaudación en las oficinas de vehículos y tráfico del gobierno del Distrito Federal.

Adicionalmente, se previno que la entrega de placas estaría a cargo de un empleado municipal quien desempeñaría sus funciones dentro de las oficinas de vehículos y tráfico del gobierno del Distrito; que el ayuntamiento con acuerdo del gobierno del Distrito llevaría un registro de alta y baja de vehículos para el cobro de las contribuciones respectivas, así como otro correspondiente al de conductores de los mismos. Finalmente, que el gobierno del Distrito Federal tendría a su cargo el pago de sueldos del personal de tráfico.

Como puede observarse, la formulación del convenio en los términos anteriores fue reflejo de las discusiones que al interior del ayuntamiento de la ciudad se habían mantenido por al menos tres años. A decir, cómo limitar la injerencia del gobierno local en asuntos propios del cuerpo edilicio. La expedición de licencias de tránsito y placas, en este sentido, se formuló como una facultad retributiva por la que ambos gobiernos trabajarían de manera conjunta con los beneficios económicos consiguientes. Estos elementos que bien aportan detalles interesantes sobre la administración pública, no abundan sobre el papel de la policía de tránsito; a excepción de la dependencia que tendría del gobierno del Distrito así como del de su pago.[64]

[64] Sobre el sostenimiento del servicio de tránsito, el gobierno federal emitió un acuerdo por el que autorizó al gobierno del Distrito Federal para que de la recaudación federal del timbre, tomara las cantidades necesarias,

Se sabe que la cuestión económica era un argumento principal del ayuntamiento para no hacerse cargo de la policía. Sin embargo, a la luz de esta nueva reorganización por la que el gobierno municipal percibiría ingresos efectivos, parece no significó un punto de apoyo por el cual buscar tener a sus órdenes un cuerpo de policía, sí de tránsito, pero de orden edilicio. La congruencia del convenio en este sentido, muestra dos esferas claramente diferenciadas: la primera, de orden público, multa y sanción (a instancias del gobierno del Distrito Federal); y la segunda, de trámite y organización de datos (a cargo del gobierno municipal).

Con estas disposiciones, al menos en lo organizativo, se resolvieron las intromisiones y manejo de facultades entre dos niveles de gobierno que de uno y otro lado se adjudicaron el orden de la ciudad sin poner en orden la forma en que "el buen gobierno" debía hacerse efectivo. Para enero de 1923, nuevamente se tropezaba con la práctica del orden legal. El ayuntamiento acusó al gobierno del Distrito Federal de tomarse atribuciones que no le competían. Una vez más, se acordó nombrar una comisión (compuesta por los presidentes de las comisiones de vehículos, comercio, rastros y mercados y diversiones) para que acordaran, en reunión con el presidente de la república, solución al problema.[65]

Continuidades y acotamientos en el manejo de un servicio

Al llegar el año de 1923, la administración municipal particularmente en la ciudad de México, era percibida por la opinión pública como un organismo politizado que en muchos sentidos entorpecía el correcto orden de la ciudad. La crisis causada apenas un mes atrás por el desabasto de agua, lo colocó en un juego de vaivenes del que no salió bien librado. El desorden que reinó en aquellos días evidenció a un ayuntamiento débil, además, carente de seguridad pública; cuestión que la prensa no pasó por alto al señalar lo ineficaz e inviable del gobierno municipal en la capital de la república.[66] A ello, debía sumarse que lo relativo al tráfico seguía sin resolverse de manera definitiva y que frecuentemente se volvía sobre reuniones para su

bimestralmente, para sufragar esos gastos en tanto se formulara el correspondiente presupuesto de egresos. La fecha del acuerdo es del 5 de junio. AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 122-D2-T-5.

[65] AHDF, *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, Actas de cabildo, vol. 285 A, años 1919-1928, sesiones ordinarias. 12 de enero 1923. Acta s/n, fojas 76 y 76v.

[66] Para mayores referencias véase el capítulo tres de esta investigación.

solución.

El constante y sostenido desgaste del ayuntamiento sobre el tema de seguridad pública y policía, para 1923 hizo insostenible su continuidad. Las discusiones y reuniones celebradas a lo largo de aproximadamente cuatro años en torno a la mejor administración que sobre ese ramo podría realizarse, poco a poco se diluyeron al interior del cuerpo edilicio. Las sesiones de cabildo, según consta en archivo, se efectuaron con menor frecuencia en los años comprendidos entre 1923 y 1928, en comparación con el periodo previo. En este sentido, como ha podido observarse, los puntos favorables que pudo resolver para sí el ayuntamiento fueron pocos, básicamente todos ellos referidos a la cuestión del tráfico.

El 3 de mayo de 1923, el gobernador del Distrito Federal rindió un informe eminentemente estadístico sobre el estado en el que se encontraba el servicio de tráfico en la jurisdicción, así como del movimiento del mismo durante el periodo del 1 de julio de 1922 al 31 de marzo de 1923.[67] Lo asentado en el informe mostró datos sobre el número de licencias expedidas y la clase (chofer o automovilista); número de vehículos registrados; recaudación por concepto de contribuciones, aprovechamientos y multas; distribución de rutas de camiones para pasajeros y tranvías; y los percances registrados por choques y atropellamientos. Las siguientes tablas expresan los datos.

Tabla 3. *Licencias expedidas*

Licencias expedidas en años anteriores a 1910	1,067
Licencias expedidas de 1910 al 30 de junio de 1922	16,541
Licencias expedidas del 1 de julio de 1922 al 31 de marzo de 1923	1,747
Total	**19,355**

Licencias expedidas para choferes	13,825
Licencias expedidas para automovilistas	5,409
Licencias expedidas para automovilistas (mujeres)	121
Total	**19,355**

Fuente: AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-D2-T-20.

[67] AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, expediente 242-D2-T-20.

Esta recolección y organización de datos a cargo del departamento de tráfico del Distrito Federal, no omitió señalamientos de mejora en el servicio desde que ese gobierno se ocupó de él, añadiendo que las deficiencias —aun evidentes— eran consecuencia del mal manejo que el ayuntamiento de la ciudad de México había tenido en el pasado.

Tabla 4. *Registro general de vehículos*

Automóviles oficiales	446
Automóviles particulares	4,101
Automóviles de alquiler	2,520
Auto-camiones oficiales	115
Auto-camiones de pasajeros	1,633
Auto-camiones de carga	1,182
Autos (placas demostradoras)	171
Motocicletas	351
Bicicletas	7,414
Carruajes particulares	1,394
Carruajes de alquiler (lujo)	154
Coches de alquiler, servicio diario	1,370
Carros con y sin muelles	6,781
Carros de mano	2,463
SUMA	**30,095**

Fuente: AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-D2-T-20.

En este sentido, se precisó que cerca de dos mil coches no habían podido consignarse en la estadística, en virtud del control que sobre ellos tenían diversos ayuntamientos del Distrito y que no permitían el registro de los mismos por el Departamento de Tráfico. Sobre ello, el gobernador adujo que consideraba indispensable "controlar para la mayor eficacia del servicio" el movimiento de esos vehículos, y así ese gobierno fuera el único autorizado para dirigir el tráfico en el Distrito.

Tabla 5. *Contribuciones, aprovechamientos y multas*

Contribuciones y aprovechamientos correspondientes al ayuntamiento	$ 872,330.08	
Multas para el mismo	5,326.50	$877,656.58
Aprovechamientos diversos correspondientes al gobierno del Distrito	$ 9,165.25	
Multas para el mismo	63,009.50	$ 72,174.75
INGRESO TOTAL		**$949,831.33**

Fuente: AGN, *Presidentes*, Obregón-Calles, exp. 242-D2-T-20.

De esta información se deriva que las multas, cuyo producto correspondía al ayuntamiento, fundamentalmente se motivaron por infracciones a los conductores que carecían de los documentos necesarios para la circulación. Referencias posteriores a esta, son en realidad pocas. El silencio en la documentación en este sentido, hace pensar que el arreglo por el que las cuestiones relativas al tráfico —incluida su seguridad— se arrogaron al gobierno del Distrito Federal de manera terminante, fue uno que le llevó dividendos al ayuntamiento sin una intervención efectiva, asunto discutido en múltiples reuniones dentro y fuera del cabildo.

El trazo andado de 1917 a 1923 muestra una dinámica compleja en la administración pública. Lo imbricado que puede parecer el tema de la policía en la ciudad de México durante estos años, muestra que el orden y la seguridad fueron banderas que particularmente dos niveles de gobierno tomaron para ejercer su gobierno. La falta de una definición de funciones, en este sentido, llevó a una interferencia constante a sus órganos de gobierno, conflictos que constantemente fomentaban la inseguridad y duplicidad de órdenes y trámites. Si bien en los primeros momentos, la policía se concibió como el medio que ordenaba la vida de los individuos dentro del espacio urbano, posteriormente este concepto se adecuó para controlar y dominar el espacio en beneficio del gobierno.

Los cambios generados en los usos de suelo, las viviendas y los transportes, contribuyeron a exacerbar la imagen de un territorio en progreso, pero en el que se hacía evidente el control del gobierno federal en menoscabo del municipal. A ello, se sumaron las pautas para mejorar la vigilancia de los caminos despoblados, por lo cual, la gendarmería

montada fue aumentada a seis escuadrones, con un costo de $980,027.05 pesos;[68] y, los asuntos que trató la Alianza de Ayuntamientos referentes establecimiento de un nuevo sistema que había propuesto el gobierno del Distrito Federal para la unificación del servicio de tráfico en todas las municipalidades, punto final sobre esta cuestión en la jurisdicción.[69] Así, durante el gobierno de Calles, se daría un paso más en el afianzamiento del gobierno federal en la unificación de las corporaciones de policía —con una unidad de mando y de acción— al establecer la disciplina militar y hacer de la policía una carrera en la que se ascendería por escalafón, circunstancia que llevaría al orden municipal a diluirse de manera terminante sobre el particular.

[68] Nacif Mina, Jorge, *La policía en la historia de la ciudad de México, (1524-1928)*, Departamento del Distrito Federal, México, 1986, p. 160.
[69] Oficio del 23 de abril. AHDF, *Ayuntamiento*, Secretaría General de Ayuntamiento, vol. 3941, exp. 908, año 1924.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este trabajo se ha visto cómo el orden municipal en el Distrito Federal asumió su dimensión constitucional después de 1917 en el marco de un proceso donde confluyeron y entrelazaron relaciones políticas y negociaciones entre distintas fuerzas de gobierno, que conferían a esta área jurisdiccional una preeminencia como centro político. Las múltiples formas en el manejo de la dinámica interna de los ayuntamientos, su función y su peculiar contexto en las coyunturas de la política nacional, fueron eco de transposiciones que llevaron al límite a las administraciones edilicias y, a su vez, cuestionaron su eficacia en el despacho y resolución de conflictos.

La inquietud que sirvió de guía en el desarrollo de la investigación permitió abordar el papel de los ayuntamientos del Distrito Federal en el contexto de la centralización federal. A la interrogante que señaló que los municipios simplemente se habrían dejado llevar por una inercia controlada desde la esfera del ejecutivo federal y que los llevó hasta su desaparición con las reformas de 1928, se argumentó —a manera de hipótesis— que la capacidad de organización y poder de decisión del cabildo en todo lo relativo a su cotidianeidad, posicionaba a los ayuntamientos como actores principales con herramientas varias para el ejercicio de su administración y con posibilidad de hacer frente a las intromisiones de otros poderes o gobiernos, y no como corporaciones meramente de forma.

En este sentido, es posible concluir y sintetizar en dos niveles, las características que acompañaron la definición del gobierno local durante el periodo de estudio: el primero, referido a la estructura y funciones internas; y el segundo, al que definió propiamente su condición política y de defensa. El primer nivel corresponde a los ideales revolucionarios que el Constituyente reservó en el artículo 115, relativo al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política del país, donde la integración de los ayuntamientos se fundó en elecciones populares y directas, además del manejo que libremente podrían hacer de su hacienda. Respecto al segundo nivel, la construcción de un poder local que de manera paulatina hizo que los municipios se afianzaran en sus funciones gubernamentales, fue la base

por la que debatieron intromisiones de otros actores y permitió un tratamiento especial en favor de negociaciones y arreglos.

Con base en cuestiones particulares abordadas en cada uno de los capítulos de este trabajo (ligas y congresos de ayuntamientos, elecciones, aprovechamiento y usos del agua, y policía) se buscó evidenciar la política centralizadora del ejecutivo federal que legó al del Distrito Federal funciones específicas —algunas de ellas legalmente arrogadas a los ayuntamientos— en favor de un robustecimiento ejecutivo en detrimento del orden municipal. Asimismo, se pretendió mostrar la forma en que estos, los ayuntamientos, manejaron su autonomía en el marco de los vaivenes de intromisiones y de falta de claridad normativa para hacer frente a esas consideraciones.

La concepción del municipio libre como un logro importantísimo de la lucha revolucionaria, presentó tropiezos; algunos de ellos señalados en las sesiones del Constituyente en franca animadversión por la libertad concedida al ayuntamiento de la ciudad de México y en general a los del Distrito Federal, por considerar incompatible la función municipal respecto al lugar de residencia de los poderes federales y del gobierno del Distrito. En este sentido, el beneficio que tal disposición representaría, puede fundarse en una doble legalidad; la estatuida en términos constitucionales de libertad municipal, y la que con disposiciones secundarias delimitaría las actuaciones cotidianas, ambas bajo el halo de un poder centralista que no respetó la condición del gobierno local y exacerbó los problemas en la administración, prestación de servicios, conflictos políticos y la debilidad hacendaria de todos los ayuntamientos para justificar su eliminación, y abrir paso a una nueva forma de organización político administrativa a partir de 1929 bajo el control del presidente de la república de manera terminante.

Después de la revolución de 1910, y hasta la institucionalización de un partido único, la política para el Distrito Federal giró en torno a la definición de su estatus jurídico administrativo como un elemento dependiente de la acción directa del ejecutivo. En este sentido, sin una definición clara de atribuciones ni de funciones, con la carencia de una ley que determinara y organizara tanto las jurisdicciones administrativas como los órganos, las atribuciones y las funciones del gobierno del Distrito, al interior de ese orden y de los ayuntamientos se originaron constantes enfrentamientos. Si bien, la ley del 13 de abril de 1917

organizó la dinámica interior del Distrito Federal y también de los cuerpos edilicios, se tiene como un ordenamiento inconcluso que no satisfizo de manera terminante las necesidades de la demarcación, las lagunas y vacíos constantemente señalados en la misma, fueron espacios abiertos, llanos, sujetos a la discrecionalidad, que motivaron injerencias en los órganos locales. El interés por atender en términos jurídicos cuestiones que habían quedado pendientes desde 1917 con la promulgación de la Constitución y con la ley de organización, a decir, la falta de claridad en las atribuciones correspondientes a cada nivel de gobierno dentro del Distrito Federal, se tiene como una motivación fundamental que validó múltiples discusiones en favor de una defensa edilicia en un momento en que, se supone, el municipio libre enarbolaba uno de los principios cumplidos por la revolución.

De esta manera, se concluye que la caracterización del proceso en el que se hicieron manifiestas las complejas relaciones de gobierno al interior del Distrito Federal, se entiende como un proceso gradual al amparo de la intervención del ejecutivo federal, quien promovió iniciativas por las que el gobierno del Distrito Federal justificó mandatos reservados a los cuerpos edilicios, y al mismo tiempo se mostró omiso respecto a una reforma de orden general que asegurara autonomía a los municipios. Con ello, los debates que surgieron en diversas corporaciones que observaron lagunas de las que otros niveles de gobierno y poderes se valían para limitar y vulnerar la libertad municipal, sugiere un interés legítimo de defensa de la institución municipal. Defensa que se encauzó por vías legales como el juicio de amparo e iniciativas formuladas ante el Congreso de la Unión, y por vías del dialogo y de orden político como las constantes conferencias con el presidente de la república y el gobernador del Distrito.

En suma, los ayuntamientos del Distrito Federal vivieron, durante el tiempo en que fue vigente el municipio libre en la demarcación, profundas contradicciones internas —como ha podido observarse. La intervención —algunas veces solicitada y otras tantas no— del gobierno federal y del Distrito para encauzar los conflictos locales, supusieron una tensión permanente para los actores, sobre todo para aquellos que propugnaban por el reconocimiento de estos dos niveles de gobierno para su legítimo ejercicio. La figura del ayuntamiento, sin duda, fue un espacio político de discusión, de presencia pública. La creación de instituciones y el desarrollo de los consecuentes procesos, no escaparon a una serie de problemas prácticos heredados, de arreglos institucionales existentes y de fallas en la concepción de los nuevos ordenes estatales.

El conjunto de problemas generados por la urbanización del Distrito Federal, principalmente por la falta o deficiencia de servicios, fueron considerados por el gobierno federal como una causa de la ineficacia en la administración de los ayuntamientos, a lo que se sumó la inestabilidad propiciada por los problemas político administrativos entre los municipios, las pugnas interpartidistas por controlar las elecciones de los ayuntamientos y la incapacidad de estos para alcanzar la autosuficiencia económica. Este último elemento, argumento constante por el que el gobierno federal justificó la centralización y su intervención en diversas áreas de competencia de los ayuntamientos durante los gobiernos que siguieron al inicio de la vigencia constitucional. Sin embargo, a lo largo del trabajo se pudo observar que los ingresos por conceptos de multas en términos de tránsito, y el cobro de impuestos por usos del agua, —particularmente en el ayuntamiento de la ciudad de México— significaron elementos de continuidad durante el periodo.

Con ello, se evidencia la capacidad edilicia en el manejo de sus finanzas, y aún más, su capacidad de diálogo y permanente comunicación en favor de sus intereses. Señalamientos todos recurrentes por los cuerpos edilicios, fueron retomados por las corporaciones de uniones de ayuntamientos para establecer debates y llevar a diversas instancias las demandas por la autonomía municipal. En este sentido, ¿por qué razón el gobierno federal no accedió a cumplimentar las propuestas de reformas solicitadas por diferentes organizaciones de ayuntamientos y por qué no tuvieron éxito sus estrategias para la defensa de la libertad municipal? Se piensa que las iniciativas producto de la labor de los congresos nacionales de ayuntamientos y corporaciones similares para rescatar y robustecer la autonomía municipal, con base en una reforma constitucional, simplemente no prosperaron porque se oponían a un proyecto político y de diseño institucional que desde el Constituyente de 1916-1917, y aun antes, ya figuraba.

Esta singular combinación entre un vigoroso aparato territorial que formaban los gobiernos locales, y la construcción deliberada de otros aparatos policiales, políticos y burocráticos que habrían de responder a las instrucciones de un gobierno central, constituyó un efecto de transacción permanente como se ha podido observar. Sin embargo, este efecto habría de transformarse finalmente en una forma de subordinación, en la medida que esos gobiernos locales dejaron de ser la contraparte que permitía articular los diversos intereses

territoriales con los propósitos del Estado, para convertirse sin más, en instrumentos de la administración federal.

SIGLAS Y REFERENCIAS

AGN	Archivo General de la Nación
AHA	Archivo Histórico del Agua
AHDF	Archivo Histórico del Distrito Federal
AHSCJN	Archivo Histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

ABOITES, LUIS

2003 *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, El Colegio de México, México.

_____1998 *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, CIESAS, México.

ABOITES, LUIS Y VALERIA ESTRADA (comps.)

2004 *Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México 1901-1945*, AHA, CIESAS, Comisión Nacional del Agua, El Colegio de México, México.

ABOITES, LUIS, *et al.*, (comps.)

2000 *Fuentes para la historia de los usos del agua en México*, CIESAS, Comisión Nacional del Agua, México.

ABOITES, LUIS Y ALBA MORALES COSME

1999 "Amecameca, 1922: Ensayo sobre centralización política y Estado Nacional en México" en *Historia Mexicana*, vol. 49, núm. 1, julio-septiembre, El Colegio de México, México.

ÁLVAREZ ARREDONDO, RICARDO A.

2002 *Historia de las formas de gobierno de la ciudad de México*, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, México.

ACEDO ANGULO, BLANCA

2009 *La libertad municipal en México: (1824-1928)*, El Colegio de la Frontera Norte, México.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL
1973 *Teoría general del derecho administrativo*, UNAM, México.

AGUILAR RIVERA, JOSÉ ANTONIO (coord.)
2000 *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, CONACULTA, IFE, Fondo de Cultura Económica, México.

AGUIRRE VIZZUETT, JAVIER
1989 *El Distrito Federal: organización jurídica y política*, Miguel Ángel Porrúa, México.

ARELLANO RÍOS, ALBERTO Y JAVIER HURTADO
2011 *La ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, UNAM, IIJ, México.

ÁVILA GONZÁLEZ, SALVADOR (coord.)
1997 *Guía de fuentes documentales para la historia del agua en el Valle de México (1824-1928)*, Archivo Histórico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, CIESAS, México.

BARBOSA CRUZ, MARIO Y SALOMÓN GONZÁLEZ (coords.)
2009 *Problemas de la urbanización en el Valle de México, 1810-1910. Un homenaje visual en la celebración de los centenarios*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

BARRÓN, LUIS
2009 *Carranza. El último reformista porfiriano*, Tusquets, México.

_____2004 *Historias de la Revolución Mexicana. Herramientas para la Historia*, CIDE, Fondo de Cultura Económica, México.

BAZANT, JAN
1984 *Breve historia de México. De Hidalgo a Cárdenas (1805-1940)*, Ediciones Coyoacán, México,

BERRA STOPPA, ERIKA
1982 *La expansión de la ciudad y conflictos urbanos, 1900-1930*, El Colegio de México, México.

BIRRICHAGA, DIANA
2002 "Reconstrucción histórica de los sistemas hidráulicos de Texcoco, siglo XIX" en *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, año 7, núm. 20, enero-abril, México.

BIRRICHAGA, DIANA (coord.)
2007 *La modernización del sistema de agua potable en México 1810-1950*, El Colegio Mexiquense, México.

BOEHM DE LAMEIRAS, BRIGITTE (coord.)
1987 *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, México.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO
2007 *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México.

CABRERA ACEVEDO, LUCIO
1997 *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

_____1996 *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Obregón (1920-1924)*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

CANO ASPERO, ANDREA Y GUSTAVO RODRÍGUEZ ELIZARRARAS (coords.)
2001 *Los grandes retos de la ciudad de México: el agua*, México.

CARBALLO, EMMANUEL Y JOSÉ LUIS MARTÍNEZ
1988 *Páginas sobre la ciudad de México: 1469-1987*, Consejo de la Crónica de la ciudad de México, México.

CARBONELL, MIGUEL Y PEDRO SALAZAR
2006 *División de poderes y régimen presidencial en México*, UNAM, IIJ, México.

CARPIZO, JORGE
2004 *La Constitución mexicana de 1917*, Porrúa, México.

_____1983 "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 8, México.

CARRANZA, VENUSTIANO
1974 *Las ideas fundamentales*, Partido Revolucionario Institucional, México.

CASAR, MARÍA AMPARO E IGNACIO MARVÁN LABORDE (coords.)
2002 *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*, CIDE, Taurus, México.

CASTAÑEDA GONZÁLEZ, ROCÍO
1995 *Irrigación y reforma agraria. Las comunidades de riego del valle de Santa Rosalía, Chihuahua, 1920-1945*, CIESAS, Comisión Nacional del Agua, México.

CASTAÑEDA GONZÁLEZ, ROCÍO, *et al.*, (comps.)
2005 *Desastre económico o debilidad federal en los primeros gobiernos posrevolucionarios*, AHA, CIESAS, Comisión Nacional del Agua, México.

CASTILLO PALMA, NORMA ANGÉLICA
2012 *Cuando la ciudad llegó a mi puerta. Una perspectiva histórica de los pueblos lacustres, la explosión demográfica y la crisis del agua en Iztapalapa*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

CHÁVEZ CRUZ, MARÍA DEL CARMEN
2005 "Entre el ayuntamiento y el gobierno federal. El arrendamiento de los manantiales Las Fuentes, Jocotitlán, Estado de México, 1916-1832", en *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, año 10, núm. 30, mayo-agosto, México.

CHEVALIER, FRANÇOIS
1986 "El nacimiento municipal. De los comuneros al liberalismo", en *Nexos*, año IX, vol. 9, núm. 99, marzo, México.

CISNEROS SOSA, ARMANDO
1993 *La ciudad que construimos. Registro de la expansión de la ciudad de México (1920-1976)*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.

COLLADO, MARÍA DEL CARMEN (coord.)
2004 *Miradas recurrentes. La ciudad de México en los siglos XIX y XX*, Instituto Mora, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
2009 *Semblanza histórica del agua en México*, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.

CONNAUGHTON, BRIAN, CARLOS ILLADES Y SONIA PÉREZ TOLEDO (coords.)
1999 *Construcción de la legitimidad política en México en el siglo XIX*, El Colegio de México, El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana, UNAM, México.

CONTRERAS BUSTAMANTE, RAÚL
2001 *La ciudad de México como Distrito Federal y entidad Federativa. Historia y perspectiva*, Porrúa, México.

CÓRDOVA, ARNALDO
1994 *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, México.

_____1981 *La ideología de la Revolución Mexicana*, Ediciones Era, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México.

COSSÍO D., JOSÉ RAMÓN
2001 *Cambio social y cambio jurídico*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Miguel Ángel Porrúa, México.

CUMBERLAND, CHARLES
1975 *La revolución mexicana. Los años constitucionalistas*, Fondo de Cultura Económica, México.

DULLES, JOHN
2013 *Ayer en México. Una crónica de la Revolución (1919-1936)*, Fondo de Cultura Económica, México.

DURÁN, JUAN MANUEL, MARTÍN SÁNCHEZ RODRÍGUEZ Y ANTONIO ESCOBAR OHMSTEDE (comps.)
2005 *El agua en la historia de México: balance y perspectiva*, El Colegio de Michoacán, Universidad de Guadalajara, México.

EMMERICH, GUSTAVO ERNESTO (coord.)
2005 *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, Instituto Electoral del Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

FABELA, ISIDRO
2010 *Documentos históricos de la Revolución Mexicana*, Banco de México, Cámara de Senadores, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

FERNÁNDEZ TORRES, JOSÉ DIEGO [1919]
2009 *México: Política experimental*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, México.

FUENTES DÍAZ, VICENTE
1969 *Los partidos políticos en México*, Altiplano, México.

GALINDO Y VILLA, JESÚS
2011 *Historia sumaria de la ciudad de México*, CONACULTA, Summa Mexicana, México.

GAMBOA, FEDERICO
1996 *Mi diario VII (1920-1939)*, CONACULTA, México.

GARCÍA OROZCO, ANTONIO (comp.)
1978 *Legislación electoral mexicana 1812-1977*, Comisión Federal Electoral, México.

GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO (coord.)
2010 *El derecho en México: dos siglos, 1810-2010*, Porrúa, UNAM, IIJ, México.

GARZA, GUSTAVO
1985 *El proceso de industrialización en la ciudad de México, 1821-1970*, El Colegio de México, México.

GONZALBO AIZPURO, PILAR (dir.)
2006 *Historia de la vida cotidiana V*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México.

GONZÁLEZ AVELAR, MIGUEL
1994 *La Suprema Corte y la política*, UNAM, México.

GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO (coord.)
1993 *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Siglo Veintiuno Editores, UNAM, México.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, JOSÉ ANTONIO
1997 *Distrito Federal: sociedad, gobierno y justicia*, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Miguel Ángel Porrúa, México.

GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL
1992 *El federalismo*, UNAM, IIJ, México.

_____1988 "Policía y Constitución", en *Anuario Jurídico XV*, UNAM, IIJ, México.

_____1987 *La intervención federal en la desaparición de poderes*, UNAM, IIJ, México.

GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL Y DAVID CIENFUEGOS SALGADO (coords.)
2010 *El municipio. Base del régimen interior de los estados*, Editora Laguna, México.

_____2007 *El municipio en México*, Editora Laguna, Universidad Autónoma de Coahuila, México.

GORTARI RABIELA, HIRA DE
1993 "Fuentes de financiamiento de la obra pública en la ciudad de México, 1889-1900" en Ludlow, Leonor y Jorge Silva Riquer (comps.), *Los negocios y las ganancias. De la colonia al México moderno*, Instituto Mora, UNAM, México.

GORTARI RABIELA, HIRA DE Y REGINA HERNÁNDEZ FRANYUTI
1988 *La ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*, Departamento del Distrito Federal, Instituto Mora, México.

GORTARI RABIELA, HIRA DE Y REGINA HERNÁNDEZ FRANYUTI (comps.)
1988 *La ciudad de México y el Distrito Federal, 1824-1928: memoria y encuentros*, Departamento del Distrito Federal, Instituto Mora, México.

GUERRA, FRANÇOIS XAVIER
2002 "La revolución mexicana en una perspectiva secular: las mutaciones del liberalismo", en Servín, Elisa y Leticia Reina (coords.), *Crisis, reforma y revolución. México: historias de fin de siglo*, Taurus, México.

_____1991 *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México.

GUERRERO LARA, EZEQUIEL, ENRIQUE GUADARRAMA LÓPEZ (comps.)
1985 *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984)*, Tomo I, UNAM, México.

HABER, STEPHEN H.
1992 *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México, 1890-1940*, Alianza, México.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, ALICIA Y MANUEL MIÑO GRIJALVA (coords.)
1991 *Cincuenta años de historia en México*, El Colegio de México, México.

HERNÁNDEZ CHONG-CUY, MARÍA AMPARO
1998 *La defensa jurisdiccional del municipio y las controversias constitucionales*, Universidad Panamericana, Escuela de Derecho, México.

HERNÁNDEZ FRANYUTI, REGINA
2008 *El Distrito Federal: Historia y vicisitudes de una invención, 1824-1994*, Instituto Mora, México.

_____2005 "Historia y significado de la palabra policía en el quehacer político de la ciudad de México. Siglos XVI-XIX", en *Ulúa. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, núm. 5, enero-junio, México.

_____1999 "La conjunción territorial en la ciudad de México y el Distrito Federal" en *Revista de la Universidad*, núm. 580, mayo, México.

_____1996 "Los límites territoriales del Distrito Federal" en Blázquez Domínguez, Carmen, *et al*, *Población y estructura urbana en México, siglos XVIII y XIX*, Instituto Mora, Universidad Veracruzana, México.

HERNÁNDEZ-GAONA, PEDRO EMILIANO
1991 *Derecho municipal*, UNAM, IIJ, México.

HOBSBAWM, ERIC J., Y TERENCE RANGER (eds.)
2002 *La invención de la tradición*, Crítica, Barcelona.

ILLADES, CARLOS Y ARIEL RODRÍGUEZ KURI (coords.)
1996 *Ciudad de México: Instituciones, actores sociales y conflicto político, 1774-1931*, El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

ILLADES, CARLOS Y ARIEL RODRÍGUEZ KURI (comps.)
2000 *Instituciones y ciudad. Ocho estudios históricos sobre la ciudad de México*, Frente del Pueblo, México.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA
1997 *División territorial del Distrito Federal de 1810 a 1995*, INEGI, México.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO
1992 *Diccionario histórico y biográfico de la Revolución mexicana*, Tomo II, INEHRM, México.

JIMÉNEZ MUÑOZ, JORGE H.
2012 *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)*, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Cultura del Distrito Federal, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México.

KELSEN, HANS
1973 *Teoría general del Estado*, Editora Nacional, México.

KNIGHT, ALAN
1996 *La revolución mexicana. Del porfiriato al nuevo régimen constitucional*, Grijalbo, México.

LANZ CÁRDENAS, JOSÉ TRINIDAD
1982 *Legislación de aguas en México. Estudio histórico, 1521-1981*, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México.

LEIDENBERGER, GEORG
2011 *La historia viaja en tranvía. El transporte público y la cultura política de la ciudad de México*, CONACULTA, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

LIRA, ANDRÉS
2012 *La ciudad federal. México, 1824-1827; 1874-1884*, El Colegio de México, México.

LOAEZA, SOLEDAD
1995 "Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX", en *Historia Mexicana*, vol. 45, núm. 1, julio-septiembre, El Colegio de México, México.

LOAEZA, SOLEDAD Y JEAN-FRANÇOIS PRUD'HOMME (coords.)
2010 *Los grandes problemas de México; V. 14: Instituciones y procesos políticos*, El Colegio de México, México.

LOMBARDO DE RUIZ, SONIA
1997 *Atlas histórico de la ciudad de México*, CONACULTA, INAH, México.

LOMBARDO TOLEDANO, VICENTE
2008 *Escritos sobre las constituciones de México*, Centro de Estudios, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano, México.

LÓPEZ AGUIRRE, MARIO GERARDO
1994 *Cronología del abastecimiento de agua potable a la ciudad de México, 1325-1994*, CIESAS, Comisión Nacional del Agua, México.

LOYOLA DÍAZ, RAFAEL
1998 *La crisis Obregón-Calles y el Estado mexicano*, Siglo Veintiuno Editores, México.

LOZANO ARMENDARES, TERESA
1987 *La criminalidad en la ciudad de México, 1800-1821*, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México.

MACÍAS RICHARD, CARLOS
2005 *Historia e historiografía de la Posrevolución*, Boletín SEP, México.

_____1995 *Vida y temperamento: Plutarco Elías Calles, 1877-1920*, Instituto Sonorense de Cultura, Gobierno del Estado de Sonora, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, Fondo de Cultura Económica, México.

_____1991 *Plutarco Elías Calles: correspondencia personal 1919-1945*, Instituto Sonorense de Cultura, Gobierno del Estado de Sonora, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, Fondo de Cultura Económica, México.

_____1988 *Plutarco Elías Calles: pensamiento político y social. Antología (1913-1936)*, INEHRM, Fondo de Cultura Económica, México.

MARVÁN LABORDE, IGNACIO (coord.)
2010 *La revolución mexicana, 1908-1932*, CIDE, CONACULTA, INEHRM, Fondo de Cultura Económica, Fundación Cultural de la Ciudad de México, México.

_____2006 *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

MATUTE, ÁLVARO
1980 *Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1917-1924: La carrera del caudillo*, El Colegio de México, México.

MCGOWAN, GERALD
1991 *El Estado del Valle de México, 1824-1917*, El Colegio Mexiquense, México.

MEDINA PEÑA, LUIS (coord.)
2010 *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, CONACULTA, CONACYT, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, México.

MENDOZA GARCÍA, EDGAR
2013 "Los municipios de San Gabriel Chilac y San Juan Teotihuacan ante la federalización de las aguas, 1888-1960", en *Relaciones*, vol. XXXIV, núm. 136, El Colegio de Michoacán, México.

_____2005 "Galerías filtrantes: la disputa por el agua del subsuelo en el valle de Tehuacán, 1900-1930" en Durán, Juan Manuel, Martín Sánchez Rodríguez y Antonio Escobar Ohmstede (comps.), *El agua en la historia de México: balance y perspectiva*, El Colegio de Michoacán, Universidad de Guadalajara, México.

MERINO, MAURICIO
2007 *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México.

_____1998 *Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano*, El Colegio de México, México.

_____1994 "El gobierno perdido. (Algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano)", en *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 3, julio-septiembre, México.

_____1992 *Fuera del centro*, Universidad Veracruzana, México.

MEYER, JEAN
1977 *Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1924-1928: Estado y sociedad con Calles*, El Colegio de México, México.

MEYER, LORENZO
1978 *Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1928-1934: Los inicios de la institucionalización. La política del Maximato*, El Colegio de México, México.

_____1982 "La revolución mexicana y sus elecciones presidenciales: una interpretación (1911-1940)" en *Historia Mexicana*, vol. 32, núm. 2, octubre-diciembre, El Colegio de México, México.

MIRANDA PACHECO, SERGIO
2011 "DF: transformaciones urbanas y políticas 1824-1929" en *Ciudades*, núm. 92, octubre-diciembre, México.

_____2010 "La dimensión política de la planeación urbana en México 1900-1934" en Ruiz Mateos, Gerardo (coord.), *México 200 años. La Patria en construcción*, Ediciones Chapa, Presidencia de la República, México.

_____2006 "El financiamiento de las obras públicas en la ciudad de México, 1896-1903" en Romero Ibarra, María Eugenia, José Mario Contreras Valdez y Jesús Méndez Reyes (coords.), *Poder público y poder privado. Gobiernos, empresarios y empresas 1880-1980*, UNAM, México.

_____2004 "Los gobierno de la revolución y la problemática municipal en el Distrito Federal, 1912-1917" en *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, núm. 28, julio-diciembre, México.

_____1998 *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, Colección Sábado Distrito Federal, México.

MORENO CORA, SILVESTRE [1902]
2008 *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los Tribunales Federales*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

MORENO TOSCANO, ALEJANDRA (coord.)
1978 *Ciudad de México. Ensayo de construcción de una historia*, INAH, México.

NACIF MINA, JORGE
1986 *La policía en la historia de la ciudad de México (1524-1928)*, Departamento del Distrito Federal, México.

NARVÁEZ, JOSÉ RAMÓN
2007 *La defensa del Municipio mexicano a partir de la Constitución de 1917*, núm. 1, septiembre, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigación de Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, México.

NORIEGA, CECILIA Y ALICIA SALMERÓN (coords.)
2009 *México: Un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, Instituto Mora, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

ORTIZ MOLINA, LUIS G. (comp.)
1908 *Prontuario de acuerdos, bandos, circulares, decretos, leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes de la Secretaría de Gobernación y sus dependencias*, Imprenta del Gobierno Federal, México.

PALACIOS, GUILLERMO (coord.)
2007 *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina, s. XIX*, El Colegio de México, México.

PALAVICINI, FÉLIX
1980 *Política constitucional*, Consejo Editorial del Estado de Tabasco, México.

_____1976 *Los diputados*, Fondo para la historia de las ideas revolucionarias en México, México.

PÉREZ TOLEDO, SONIA, RENÉ ELIZALDE SALAZAR Y LUIS PÉREZ CRUZ (eds.)
1999 *Las ciudades y sus estructuras. Población, espacio y cultura en México, siglos XVIII y XIX*, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.

PERLÓ COHEN, MANUEL
1999 *El paradigma porfiriano. Historia del desagüe del Valle de México*, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México.

PICCATO, PABLO
1991 *Congreso y revolución*, INEHRM, México.

PULIDO ESTEVA, DIEGO
2011 "Policía: del buen gobierno a la seguridad, 1750-1850" en *Historia Mexicana*, vol. 60, núm. 3, enero-marzo, El Colegio de México, México.

QUINTANA ROLDÁN, CARLOS
2011 *Derecho municipal*, Porrúa, México.

RABASA, EMILIO
2000 *Historia de las Constituciones mexicanas*, UNAM, IIJ, México.

RAMÍREZ PLANCARTE, FRANCISCO
1941 *La ciudad de México durante la revolución constitucionalista*, Ediciones Botas, México.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA
1737 *Diccionario de la lengua castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las phrases o modos de hablar, los proverbios o refranes, y otras cosas convenientes al uso de la lengua*, Tomo Quinto, Imprenta de Francisco del Hierro impresor de la Real Academia Española, Madrid.

RODRÍGUEZ KURI, ARIEL
2010 *Historia del desasosiego. La Revolución en la Ciudad de México, 1911-1922*, El Colegio de México, México.

_____1996 *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, El Colegio de México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.

RODRÍGUEZ KURI, ARIEL (coord.)
2012 *Historia política de la Ciudad de México: desde su fundación hasta el año 2000*, El Colegio de México, México.

RODRÍGUEZ, VICTORIA E.
1999 *La descentralización en México. De la reforma municipal la Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.

ROMERO FLORES, JESÚS
1959 *La Constitución de 1917 y los primeros gobiernos revolucionarios*, Libro Mex Editores, México.

ROMERO LANKAO, PATRICIA
1991 *Historia de las obras de abastecimiento de agua y drenaje de la ciudad de México y de su impacto socioambiental*, UNAM, México.

RUIZ MATEOS, GERARDO (coord.)
2010 *México 200 años. La patria en* construcción, Ediciones Chapa, Presidencia de la República, México.

SÁNCHEZ MEJORADA FERNÁNDEZ, MARÍA CRISTINA
2005 *Rezagos de la modernidad. Memorias de una ciudad presente*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, MARTÍN
1993 "La herencia del pasado. La centralización de los recursos acuíferos en México", en *Relaciones*, núm. 54, primavera, México.

SÁNCHEZ RUIZ, GERARDO G.
2002 *Planificación y urbanismo de la revolución mexicana. Los sustentos de una nueva modernidad en la ciudad de México, 1917-1940*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.

SANDRÉ OSORIO, ISRAEL
2008 *Conflicto y gestión del agua. Documentos para el estudio de las Juntas de Agua en el Valle de México, 1920-1950*, AHA, CIESAS, Comisión Nacional del Agua, México.

_____2007 "Del derecho colonial al derecho municipal: La distribución de las aguas del río Cuautitlán, 1762-1914", en *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, año 12, núm. 35, enero-abril, México.

SANTONI, PEDRO
1983 "La policía de la Ciudad de México durante el porfiriato: los primeros años, 1876-1884" en *Historia Mexicana*, vol. 33, núm. 1, julio-septiembre, El Colegio de México, México.

SCHETTINO, MACARIO
2007 *Cien años de confusión. México en el siglo XX*, Taurus, México.

SERRA ROJAS, ANDRÉS
1992 *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, Tomo I, Porrúa, México.

SOBERANES FERNÁNDEZ, JOSÉ LUIS
2004 *Fuentes para la historia del juicio de amparo*, Senado de la República, México.

_____1994 *Evolución de la ley de amparo*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, UNAM, IIJ, México.

SPECKMAN GUERRA, ELISA
2006 "Los jueces, el honor y la muerte. Un análisis de la justicia (ciudad de México, 1871-1931)" en *Historia Mexicana*, vol. 55, núm. 4, abril-junio, El Colegio de México, México.

SUÁREZ CORTEZ, BLANCA ESTELA Y DIANA BIRRICHAGA
1997 *Dos estudios sobre usos del agua en México, siglos XIX y XX*, CIESAS, México.

TENA RAMÍREZ, FELIPE
2009 *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México.

_____2008 *Leyes fundamentales de México, 1808-2005*, Porrúa, México.

TÉLLEZ GONZÁLEZ MARIO Y LÓPEZ FONTES, JOSÉ (comps.)
2004 *La legislación mexicana de Manuel Dublán y José María Lozano*, El Colegio de México, Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, México.

ULLOA, BERTA
1983 *Historia de la revolución mexicana; periodo 1914-1917. La Constitución de 1917*, El Colegio de México, México.

_____1979 *Historia de la revolución mexicana; periodo 1914-1917. La revolución escindida*, El Colegio de México, México.

ULLOA, BERTA Y JOEL HERNÁNDEZ SANTIAGO (coord.)
1987 *Planes en la nación mexicana*, El Colegio de México, Senado de la República, México.

URÍAS HORCASITAS, BEATRIZ
2007 "El Hombre nuevo de la posrevolución", en *Letras Libres*, núm. 101, mayo, México.

VALADÉS, DIEGO
1987 *Constitución y política*, UNAM, México.

VALADÉS, DIEGO Y JOSÉ GAMAS TORRUCO (coords.)
2011 *Ideas e instituciones constitucionales en el siglo XX*, UNAM, México.

VALERO FLORES, CARLOS NORBERTO
2007 *El municipio libre en el marco del federalismo mexicano. Derechos y obligaciones*, Cámara de Diputados LX Legislatura, Serie verde, México.

VALLADARES DE LA CRUZ, LAURA
2003 *Cuando el agua se esfumó. Cambios y continuidades en los usos del agua en Morelos, 1880-1940*, UNAM, México.

VÁZQUEZ ALFARO, JOSÉ LUIS
2010 *Distrito Federal: Historia de las instituciones jurídicas*, Senado de la República LXI Legislatura, UNAM, IIJ, México.

WILKIE, JAMES Y EDNA MONZÓN WILKIE
2002 *Frente a la Revolución Mexicana. 17 protagonistas de la etapa constructiva*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.