

Sergio Miranda Pacheco

La creación del Departamento del Distrito Federal. Urbanización, política y cambio institucional, 1920-1934

México

Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Históricas

2008

106 p.

(Serie Historia Moderna y Contemporánea, 50)

ISBN 978-970-32-5106-3

Formato: PDF

Publicado en línea: 4 de abril de 2016

Disponible en:

<http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/creacion/ddf.html>



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

DR © 2016, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, México, Ciudad de México

SEGUNDA PARTE

LA REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL
DEL DISTRITO FEDERAL 1929-1934

INTRODUCCIÓN

El 17 de julio de 1928, tras el homicidio del entonces presidente electo Álvaro Obregón, el precario equilibrio en que convivían los grupos de poder vinculados a la figura del mítico caudillo y a la del que era en esos momentos presidente de la República, Plutarco Elías Calles, se rompió y el Estado mexicano y sus instituciones entraron en una profunda y prolongada crisis que no se resolvería sino hasta 1935, cuando el liderazgo político nacional se enfiló hacia su institucionalización dejando atrás el caudillismo y el poder personal como su antigua fuente.¹ A esta crisis política se sumaron los efectos, aunque en diferente grado a los de otras naciones, de la gran crisis económica mundial iniciada en 1929 y que en México se había manifestado desde 1926.²

Así, los años que van de 1928 a 1934 fueron un periodo crítico y de profunda reorganización del orden político, institucional, económico y social, impulsada por los gobiernos surgidos de la Revolución Mexicana, dentro de la cual destaca la refundación institucional del gobierno del Distrito Federal resumida en la supresión de su antiguo régimen municipal y la creación de una nueva institución desde la cual el gobierno del Distrito lo ejercería el Ejecutivo nacional: el Departamento del Distrito Federal, cuyas actividades dieron comienzo el 1 de enero de 1929.

La centralización del gobierno de la capital en manos del presidente de la República coincidió con la centralización del poder po-

¹ Arnaldo Córdova explica ampliamente el sentido de la crisis política que se abrió con la muerte de Obregón en su libro *La Revolución en crisis. La aventura del maximato*, México, Cal y Arena, 1995, p. 21-44.

² Un examen de la situación de la economía nacional durante el maximato puede verse en: Lorenzo Meyer, *El conflicto social y los gobiernos del maximato*, México, El Colegio de México, 1978 (Historia de la Revolución Mexicana 1928-1934, v. 13).

lítico en manos de Plutarco Elías Calles, quien ejerció una poderosa influencia sobre la vida política y las instituciones del país durante el periodo conocido como maximato (1928-1934). Sin embargo, la idea de suprimir los municipios y crear un órgano de gobierno controlado desde el Poder Ejecutivo fue de la autoría del fallecido Álvaro Obregón, quien se había propuesto gobernar al país por segunda ocasión.

Los motivos que éste tuvo para impulsar el cambio en el régimen de gobierno del Distrito Federal fueron analizados en el capítulo anterior. Conviene recordar aquí, sin embargo, que con la centralización del gobierno del Distrito Federal, además del trasfondo político que hubo en esta decisión, el gobierno se propuso seguir manteniendo a la capital del país como la sede del poder político y económico desde la cual generar las condiciones para el desarrollo de la nación. Ello implicó ocuparse de dar solución a los graves problemas políticos, sociales y urbanos heredados del antiguo régimen y de aquellos otros que generaría la aplicación de sus propias soluciones en la capital.

Desde esta perspectiva, el foco de interés de mi investigación no son las luchas por el poder que se dieron en la capital y que tuvieron en el gobierno del Distrito Federal uno de sus principales campos de batalla, tema éste por lo demás muy poco estudiado.³ Por el contrario, en tanto que mi interés principal es conocer y explicar cuáles han sido los factores que históricamente han determinado el devenir urbano de la ciudad de México, el análisis de los intereses y conflictos políticos es subsidiario del análisis institucional que me propongo realizar en el presente trabajo.

La noción de “urbano” que guía mis análisis no restringe su significado a los aspectos físicos, morfológicos, de la ciudad sino que considera un amplio espectro de fenómenos que abarcan tanto los aspectos espaciales como los económicos y sociales en el estudio de la ciudad y su historia. En este sentido, las instituciones de gobierno de la ciudad, sus fundamentos legales y sus prácticas político-administrativas, constituyen un objeto de estudio de primer orden para esclarecer la historia que me interesa porque en ellas se

³ El único trabajo que conozco sobre este tema es el avance de investigación de Manuel Perló Cohen, encuadrado bajo el título de “Los regentes del Departamento del Distrito Federal. Avance de investigación. Periodo 1929-1940. Febrero de 1997”, s.p.i. En este texto Perló Cohen ofrece una radiografía del poder e influencia que ejerció P. E. Calles y de las luchas políticas que enmarcaron la gestión de los seis titulares del DDF y dos encargados de despacho durante el Maximato, 1929-1935.

conjugan lo espacial y lo social, si bien no puede reducirse a ellas el significado de lo urbano y mucho menos la historia de la ciudad.

Por tanto, mi propósito es, por un lado, examinar aquellos problemas que dificultaron el desarrollo urbano del Distrito Federal durante el periodo conocido como Maximato, y, a la luz de éstos, analizar las soluciones que se aplicaron o planearon desde el nuevo orden instituido creado para tal efecto: el Departamento del Distrito Federal.

No obstante que en la literatura académica abundan los trabajos que examinan los conflictos políticos y los problemas económicos que vivió México, durante el maximato, son casi inexistentes los trabajos que se ocupen de examinar los problemas urbanos de la capital mexicana y las soluciones institucionales que aplicaron a ellos los distintos gobiernos del maximato. Más aún, los pocos trabajos que han abordado el tema dejan fuera de su análisis el examen de la dimensión institucional de los problemas de la ciudad, el cual, a mi juicio, nos puede ofrecer el marco para comprender y explicar los hechos de la turbulenta vida política y de la agitación social que vivió la capital durante este periodo.⁴

LA PROBLEMÁTICA URBANA Y EL MARCO LEGAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

En el capítulo anterior pudimos observar cuáles eran las dificultades que enfrentaba el desarrollo urbano del Distrito, así como también los problemas político-administrativos del mismo y los imperativos políticos del régimen revolucionario que llevaron a aprobar la supresión del régimen municipal y la instauración de un nuevo orden político administrativo para el Distrito Federal, a mediados de 1928.

Como vimos, los males más acuciantes que vivieron los habitantes del Distrito a lo largo de las tres primeras décadas del siglo

⁴ De los pocos trabajos que han abordado en forma parcial el tema pueden mencionarse, además del ya citado de Perló Cohen, los de: Gerardo G. Sánchez Ruiz, *La ciudad de México en el periodo de las regencias 1929-1997: dinámica social, política estatal y producción urbano-arquitectónica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Gobierno del Distrito Federal, 1999; Armando Cisneros, *La ciudad que construimos. Registro de la expansión de la ciudad de México, 1920-1976*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1993, y Esther Martina Vázquez Ramírez, *Organización y resistencia popular en la ciudad de México durante la crisis de 1929-1932*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1998.

XX fueron: escasez de vivienda, insalubridad y hacinamiento en los asentamientos urbanos, desempleo, insuficiente infraestructura de servicios básicos (agua, drenaje, pavimentación, alumbrado, vivienda, salud), irregularidades, lagunas y contradicciones legales en las instituciones de gobierno de la capital, ineptitud y corrupción de autoridades, ineficacia y falta de planificación técnica en los asentamientos urbanos, onerosas y excesivas cargas fiscales, crecientes índices de criminalidad, permanente inestabilidad política de los ayuntamientos y voracidad de fraccionadores y empresas inmobiliarias que tuvieron por efecto una urbanización precaria y una segregación socioespacial de amplios sectores de la población.

Todos estos males habían hecho del Distrito Federal una entidad problemática en términos materiales, fiscales, sociales, políticos, administrativos y de salud pública. En suma, a fines de la segunda década del siglo XX, el Distrito era una urbe con severos problemas de desarrollo cuya solución se fincó en el cambio radical de su régimen de gobierno.

Los primeros pasos hacia este cambio los dio Álvaro Obregón cuando, en plena campaña para ocupar nuevamente la presidencia de la República, contraviniendo el marco legal institucional que le prohibía asumir iniciativas de ley que correspondían sólo al Poder Ejecutivo y a los legisladores, pero decidido a eliminar del mapa político de la capital a sus adversarios, solicitó y obtuvo del Congreso de la Unión, controlado por sus aliados políticos, la aprobación a su iniciativa de reforma constitucional para suprimir los municipios y dejar a cargo del Ejecutivo nacional el gobierno del Distrito Federal a través del órgano que determinara la ley correspondiente.⁵

Como sabemos, Obregón no llegaría a ocupar la presidencia por segunda ocasión ni, por tanto, a gobernar el Distrito Federal, porque se lo impidió, el 17 de julio de 1928, una mortífera ráfaga de balas dirigidas por la mano del dibujante José León Toral, mientras departía en la comida que en su honor, por haber triunfado en las elecciones en las que fue el único candidato, habían organizado sus seguidores en el restaurante La Bombilla, ubicado en la municipalidad de San Ángel del Distrito Federal.

⁵ Un análisis de la confrontación entre Obregón y sus seguidores con el laborismo y el callismo, en el marco de su reelección presidencial, puede verse en Rafael Loyola Díaz, *La crisis Obregón-Calles y el Estado mexicano*, 3ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1987. Según este autor la iniciativa de suprimir los municipios del Distrito "estaba dirigida contra el poder político de los laboristas, dado que ellos tenían el control de la mayoría de los ayuntamientos". *Vid. op. cit.*, p. 74-75.

No obstante, su proyecto de eliminar los municipios del Distrito le sobrevivió y los legisladores concretaron la iniciativa, que habían aprobado en el mes de mayo,⁶ dando su aprobación al proyecto de Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios que el Ejecutivo en turno, Emilio Portes Gil, les había hecho llegar en diciembre del mismo año y en la que se establecían las bases para el nuevo régimen de gobierno del Distrito.

LA LEY ORGÁNICA DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS FEDERALES Y EL NUEVO ORDEN URBANO

Las bases generales para el establecimiento del nuevo régimen de gobierno y orden urbano del Distrito Federal quedaron asentadas en la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, cuyo proyecto fue enviado por el presidente de la República a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación, lo cual ocurrió en la sesión del 27 de diciembre de 1928; se puso en vigor el 30 de diciembre del mismo año.

No obstante que la aprobación de dicha Ley fue unánime, hubo posturas opuestas a la misma. Días antes de su aprobación, Lamberto Hernández, futuro jefe del DDF (8 octubre 1930-¿? 1931), en su calidad de presidente de la Comisión Reorganizadora del Consejo Municipal de la ciudad de México se entrevistó con el presidente Portes Gil para indicarle los que, a su modo de ver, resultaban “graves defectos” en el proyecto de la nueva Ley Orgánica del Distrito, cuya corrección debía considerarse para garantizar un tránsito exitoso del régimen municipal al nuevo gobierno establecido por dicha ley.⁷

El primer gran defecto que Hernández señaló fue que se creaba una “centralización administrativa absoluta y antidemocrática”, pues se confería al jefe del DDF un “considerable poder” con lo que se garantizaba “irremediablemente de antemano la deficiencia de los servicios públicos”.⁸

⁶ La iniciativa de reforma presentada por Obregón fue discutida y aprobada en la Cámara de Diputados a mediados de mayo de 1928. Vid. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* (en adelante DDCD), XXXII Legislatura, sesiones del 14, 15, 16 y 17 de mayo de 1928.

⁷ “Memorandum del senador Lamberto Hernández dirigido al presidente de la República E. Portes Gil”, 22 de diciembre de 1928, en AGN, *Fondo Presidentes, E. Portes Gil*, c. 16, 672/217, legajo 2.

⁸ *Ibidem*.

En segundo lugar, el proyecto de ley se apartaba de la tradición municipal de gobierno del Distrito y de la propuesta original de reforma de Álvaro Obregón, quien había propuesto no la creación de un Departamento, sino de dos consejos para el D. F., uno encargado de las funciones administrativas y otro de las tareas de hacienda y fiscales, con lo que se evitaría “pasar bruscamente del Municipio Libre a la forma Departamental”, la cual “puede llegar a adolecer de los mismos defectos de las viejas prefecturas políticas que con justicia abatió la Revolución”.⁹

Otro defecto más del proyecto de ley, según Hernández, era que se asignaban al futuro DDF las funciones político-electorales que justamente habían desprestigiado a los ayuntamientos y justificado su supresión.¹⁰

De igual manera, la disposición de integrar numerosos consejos consultivos – los del Departamento Central y de las delegaciones – resultaba inútil frente al carácter “decorativo” de las funciones que la ley les asignaba, y perjudiciales para la nueva institución dada la “diversidad de criterios” con que se vería obligada a funcionar.¹¹

Finalmente, otro de los graves defectos del proyecto de ley era que en éste no se confería personalidad jurídica al nuevo órgano de gobierno del D. F.¹²

Corregir en lo inmediato todos estos defectos resultaba, en opinión de Hernández, improbable dada la premura que existía para expedir la ley. No obstante, exhortó al presidente para que, haciendo uso de las facultades extraordinarias que la misma ley le otorgaría, modificara posteriormente la misma en el sentido de establecer “un Consejo de Gobierno” que sustituyera las funciones y facultades otorgadas al jefe del DDF.¹³

Lo cierto es que más allá de la urgencia por expedir la ley que regiría al D. F., las observaciones de Hernández resultaban fuera de lugar toda vez que se oponían al espíritu centralista de la nueva ley y a la posición de la mayoría de los diputados, quienes aprobaron, con ligeros cambios, unánimemente, los 140 artículos que integra-

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibidem.* De hecho, en 1941, el presidente Manuel Ávila Camacho esgrimiría como una de las razones para reformar la Ley Orgánica del Distrito, los defectos de su articulado y de la definición de sus facultades, lo cual había provocado a numerosos problemas administrativos. Véanse los considerandos a dicha ley.

ban la nueva ley y para quienes los problemas del Distrito provenían de la falta de dirección unificada en la administración de los asuntos de la ciudad, de una deficiente e impráctica organización de su territorio, y del empleo de personal sin el conocimiento y la preparación adecuados.¹⁴

A diferencia de lo que opinaba Hernández, los legisladores consideraban que a la nueva ley que regiría en el Distrito la animaba un “espíritu renovador y altamente social”, en tanto que su articulado proponía las reformas conducentes a “lograr un gobierno municipal verdaderamente científico y práctico”, cifrado en “la unidad de mando para el control de todos los servicios y para la más efectiva responsabilidad de los funcionarios; la intervención de la sociedad misma en la gestión de las autoridades; la especialización de los empleados públicos y la garantía de su competencia”.¹⁵

Las disposiciones legales para arribar al cumplimiento de estas expectativas en el gobierno de la ciudad se agrupaban en doce grandes capítulos encabezados por las siguientes materias: extensión y división del D. F., gobierno del D. F., atribuciones del DDF, atribuciones del jefe del DDF, atribuciones de los delegados y subdelegados, hacienda del D. F., organización de la policía del D. F., organización de la beneficencia pública, organización y responsabilidades del personal, organización y funciones de los consejos consultivos, bases para la contratación de los servicios públicos locales, y responsabilidades del personal.¹⁶

Como puede verse, en términos generales la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal sentaba las bases para la acción de las autoridades en el territorio, el gobierno, la hacienda, la policía, la beneficencia, el personal, la participación ciudadana y la contratación de servicios públicos.

En cuanto al territorio, la disposición más relevante fue la división del Distrito en un Departamento Central — formado por las ex-municipalidades de Tacuba, Tacubaya y Mixcoac —, y trece delega-

¹⁴ La postura de Lamberto Hernández es representativa de la tensión política entre los grupos de poder que rodeó a la creación del DDF, pues se enfrentaba radicalmente a la solución centralista que se impuso para resolver los problemas del Distrito. Vid. Manuel Perló Cohen, “Los regentes del DDF”, *op. cit.*

¹⁵ *DDCD*, XXXIII Legislatura, año legislativo I, periodo ordinario, sesión del 27 de diciembre de 1928, diario n. 53, p. 9.

¹⁶ Vid. *Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales*, dada en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, a los 31 días del mes de diciembre de 1928, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1929.

ciones (arts. 2, 3 y 4). Otra novedad fue establecer que el gobierno del Distrito quedaba a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por medio del Departamento del Distrito Federal (art. 21), y éste a su vez por medio de la Jefatura del DDF, de los delegados y subdelegados, con el auxilio de consejos consultivos (arts. 22 y 23). En cuanto a la hacienda el cambio más importante que introdujo la nueva ley fue la federalización y centralización de los recursos, bienes y productos de la hacienda local (capítulo VI). De igual modo, lo más sobresaliente en materia de policía fue que ésta quedaba bajo las órdenes del jefe del DDF y de los delegados, pero que el nombramiento de sus jefes, hecho por el jefe del DDF, debía ser aprobado por el presidente de la República (arts. 52 a 56). En cuanto a la Beneficencia Pública, lo más relevante fue que la administración de ésta y de la Lotería Nacional sería ejercida por una Junta Directiva, nombrada por el jefe del DDF, con aprobación del presidente (arts. 57 a 59). Por lo que respecta a las disposiciones relativas al personal, lo más novedoso fue la introducción del servicio de carrera en la contratación y una serie de medidas para controlar sus responsabilidades (caps. IX y XII). Sobre la participación ciudadana en las tareas de gobierno, lo más relevante fue la introducción de consejos consultivos, integrados por representantes de diversos sectores sociales, cuyas funciones serían únicamente de “auxilio” (cap. X). Finalmente, en materia de Servicios Públicos, resultó importante sujetar la contratación de éstos a una serie de disposiciones con los que pretendía garantizarse su viabilidad financiera, técnica, jurídica y social (cap. XI).

A continuación haré un análisis de las disposiciones legales relativas a estos grandes rubros donde el gobierno concentró el conjunto de los cambios que desde su perspectiva resultaban necesarios para encaminar los problemas del Distrito Federal a su solución.

La reorganización del gobierno

La nueva ley dispuso la creación de un “órgano único”: el Departamento del Distrito Federal (en adelante DDF), que sería presidido por una sola persona nombrada y removida libremente por el Ejecutivo nacional, la cual desempeñaría sus tareas de gobierno junto con los delegados, los subdelegados y demás empleados, con el auxilio de un Consejo Consultivo del Departamento Central y de

los concejos de cada una de las delegaciones, garantizando así el “control absoluto en todos los servicios”, y la “armonía” y “eficaz administración” de los mismos.¹⁷

Las atribuciones conferidas al titular del DDF fueron en su conjunto las mismas que habían tenido las extintas autoridades municipales y el Gobierno del Distrito Federal en las esferas administrativa, reglamentaria, fiscal, judicial y policiaca, a las que se añadieron aquéllas enteramente nuevas que provenían de ser la máxima autoridad en el Distrito Federal, y aquéllas otras motivadas por la preocupación del Estado por atender algunos problemas específicos del desarrollo urbano de la capital, tales como el de la vivienda y la planificación de las obras de urbanización, de las cuales nos ocuparemos más adelante.

Un aspecto a destacar de la exposición de motivos del proyecto de ley, en relación con el papel y funciones asignadas en ella a los delegados es que estos funcionarios ejercerían en sus respectivas demarcaciones las mismas funciones que cumplía el jefe del DDF para todo el Distrito, pero sin contar con el mando de las fuerzas de seguridad en su delegación, ni con el manejo de la hacienda pública, ni con la capacidad de elegir personal judicial, o la de nombrar empleados sin sujetarse a las reglas del servicio civil. La razón de semejantes restricciones en las tareas de los delegados, según reza la exposición de motivos, obedecía al propósito de evitar que resurgieran “los odiosos jefes políticos de la dictadura porfiriana”, pero también al objetivo de imponer la autoridad de un solo hombre, la del Ejecutivo nacional por conducto del jefe del DDF, como la única vía de mantener la unidad administrativa, hacendaria y política del gobierno del D. F.¹⁸

La reorganización del territorio

Desde la perspectiva del régimen surgido de la Revolución, parte de los problemas para administrar eficazmente el Distrito Federal

¹⁷ DDCD, XXXIII Legislatura, año legislativo I, periodo ordinario, sesión del 27 de diciembre de 1928, diario n. 53, p. 10, y *Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales*, op. cit., capítulo II “Del Gobierno del Distrito Federal”.

¹⁸ Un tema a investigar es el de la gestión urbana de las delegaciones del Distrito Federal, con el propósito de examinar en qué medida efectivamente tuvieron las manos atadas para cometer desmanes en su administración los delegados, y adentrarse a comprender en qué medida su gestión se sujetó a la dirección impuesta desde la jefatura del DDF.

provenía de que la organización político-administrativa de su territorio se había establecido considerando “divisiones imaginarias que sólo acarrearán dificultades o conflictos”. Lo conveniente era, obedeciendo a una “necesidad práctica”, fijar una completa división del territorio tomando en cuenta “límites precisos señalados por accidentes naturales del terreno”.¹⁹

El articulado del proyecto de ley relativo a este rubro así lo proponía, aunque los diputados comisionados para su estudio y dictamen propusieron hacer las modificaciones necesarias para que la ley previera la variación de los linderos naturales y para que se facultara al presidente de la República a solicitar del Congreso de la Unión la redefinición de los mismos “cuando por el desarrollo de las edificaciones lleguen a confundirse los núcleos urbanos y se hagan comunes los servicios municipales o cuando se imponga la ampliación y unificación de esos servicios en beneficio de las poblaciones”, sin la necesidad de recurrir al parecer de los delegados y consejos consultivos correspondientes, como estaba contemplado en el proyecto de ley, pues hacerlo así “no responde a ninguna necesidad ni trae en la práctica ningún beneficio”.²⁰

Esta percepción de los diputados sobre lo “necesario” o lo “práctico” es la que propició que la organización del crecimiento de la ciudad quedara sujeta a los criterios de un solo hombre: el titular del Ejecutivo Federal, antes que a consideraciones de otro orden, como las que podrían haber emitido los consejos consultivos o los jefes delegacionales, los cuales, en última instancia, estarían obligados a conocer mejor las condiciones locales de la ciudad y las necesidades de sus pobladores y, en consecuencia, lo que era más conveniente.

Así, bajo estos principios “prácticos”, se aprobó dividir el territorio del Distrito Federal en un Departamento Central y trece delegaciones. El primero estaría integrado por las que fueron las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, mientras que las nuevas delegaciones serían las de Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena-Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.²¹

¹⁹ DDCD, XXXIII Legislatura, año legislativo I, periodo ordinario, sesión del 27 de diciembre de 1928, diario n. 53, p. 9.

²⁰ *Ibidem*, p. 10 y 11.

²¹ *Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales*, op. cit., capítulo I, “Extensión y división del Distrito Federal”, *ibidem*, p. 11.

No obstante los principios prácticos en los que se inspiró la demarcación del territorio del Distrito Federal, apenas puesta en marcha surgieron quejas entre sus habitantes por las incomodidades que les había traído. Tal fue el caso de numerosos vecinos de las colonias Vallejo y prolongación de Valle Gómez, que en escrito fechado el día 5 de septiembre de 1929 solicitaron a la Cámara de Diputados se reformaran los artículos quinto y sexto de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, con el fin de que sus colonias pertenecieran de nuevo, como antiguamente, a la jurisdicción de Guadalupe Hidalgo.

Los vecinos de ambas colonias fundaron su petición en las muchas dificultades que padecían para llevar a cabo la tramitación de sus negocios administrativos, los que les imponían la necesidad de trasladarse a la ciudad de México con pérdida de tiempo y gastos. Así, por ejemplo, la ley les obligaba a realizar en las oficinas recaudadoras de la ciudad de México el pago de contribuciones por concepto de predial, giros mercantiles, agua, registro de defunciones, nacimientos, celebración de matrimonios, así como realizar el trámite de asuntos judiciales en los juzgados y tribunales de la ciudad de México, todo lo cual les resultaba perjudicial por los gastos de traslado y por las demoras que implicaba el hecho de que dichas oficinas se hallaban saturadas por el trámite de un mayor número de asuntos producido por la centralización de las recaudaciones y de la impartición de la justicia.²²

Su queja fue respaldada por la mayoría de la diputación del Distrito Federal, la cual solicitó al pleno de la Cámara se reformaran los artículos quinto y sexto de la Ley Orgánica, en el sentido de que las colonias Vallejo y Prolongación de Valle Gómez, dejaran de pertenecer a la ciudad de México y pasaran a formar parte de la delegación de Guadalupe Hidalgo.

Sin embargo, el acelerado crecimiento urbano de la ciudad de México haría que la petición de los vecinos de ambas colonias perdiera sentido muy pronto pues, el 22 de abril de 1931, la Cámara de Diputados recibió la iniciativa del presidente de la República convocando a un periodo extraordinario de sesiones para resolver, entre otras peticiones, la reforma a la Ley Orgánica del D. F. con el objeto de "darle categoría a la ciudad de México",²³ y de anexar a

²² DDCD, Legislatura XXXIII, año legislativo II, periodo ordinario, 27 de diciembre de 1929, diario n. 41, p. 8.

²³ DDCD, Legislatura XXXIV, año legislativo I, periodo ordinario, 22 de abril de 1931, diario n. 53.

ella el territorio de las delegaciones Guadalupe Hidalgo y General Anaya, pues, según los diputados que defendieron la iniciativa presidencial

cuando se suprimió la antigua Municipalidad de México y se creó la nueva organización administrativa que fue concentrada en la vigente Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, no se cuidó debidamente de establecer en forma precisa qué territorio comprende la ciudad de México, capital de la República. Y al verificarse el año [de 1930] los trabajos relacionados con el Censo General de Población fue el Departamento de la Estadística Nacional el que se dio cuenta palpable de aquella omisión [...] Un inconveniente de tal naturaleza impide al Departamento de Estadística Nacional que incluya a la ciudad de México en los resultados del censo; y como por otra parte hay interés en conocer la verdadera población de nuestra ciudad capital, cuyo engrandecimiento es notorio, hemos considerado conveniente iniciar esta reforma que tiene por objeto, en primer término, hacer figurar legalmente el territorio que corresponde a la ciudad de México; en segundo lugar, hacer que dentro de ese territorio se comprendan los centros urbanizados que prácticamente forman parte de nuestra ciudad capital. Con lo cual tendrá ella más de un millón de habitantes, hecho que será aprovechado en los resultados del censo de población, para que figure en las estadísticas de las grandes ciudades.²⁴

Estos cambios a la Ley Orgánica del D. F. fueron aprobados el 19 de junio de 1931 y su correspondiente decreto lo emitió el 18 de agosto el presidente de la República. En él se estableció la existencia político-administrativa de la ciudad de México que la convirtió en la capital del Distrito Federal, en sustitución del Departamento Central, y se suprimieron las delegaciones de Guadalupe Hidalgo y General Anaya para anexar su territorio al de la ciudad de México a causa de que eran centros urbanizados que funcionaban como parte de la misma.²⁵

Con esta reforma se buscó corregir el descuido legal de los legisladores que habían dejado sin definir los límites que comprendía el territorio de la capital, y de paso se ajustaron sus dimensiones metropolitanas al anexar al mismo el territorio de aquellas delegaciones que funcionaban como parte de ella. Probablemente, el cre-

²⁴ *Ibidem*, sesión del 9 de junio de 1931.

²⁵ *Vid.* las reformas a la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, en DDCD, XXXIV Legislatura, año legislativo I, periodo extraordinario, sesión del 19 de junio de 1931, diario n. 8. El 18 de agosto de 1931 se expidió el decreto que sancionaba dichas reformas.

UNAM - IIH

cimiento de la ciudad de México había sido tal que las delegaciones de Guadalupe Hidalgo y General Anaya se habían incorporado muy pronto al proceso metropolitano²⁶ que aquella venía desplegando sobre el resto del territorio del Distrito, y que había llevado con anterioridad a incorporar como parte de ella a “la ciudad de Tacubaya y las villas de Tacuba y Mixcoac”.²⁷

El hecho de que en la nueva Ley Orgánica del Distrito se haya conceptualizado a Tacubaya como una ciudad, y a las poblaciones de Tacuba y Mixcoac como villas, indica, por un lado, que las autoridades tenían clara conciencia de las diferencias en el desarrollo urbano que existían entre los distintos núcleos de población que conformaban el Distrito y, por otro, que el centro desde el cual se promovería su desarrollo sería la ciudad de México y que, en la medida en que se urbanizaran — fenómeno visible en el aumento de su población, de sus actividades económicas y de su infraestructura —, serían incorporadas a aquella.

Así había ocurrido con Tacubaya que, para el año de 1928, ya había dejado de ser un suburbio de la ciudad a causa de que sus niveles de urbanización la habían llevado a unir su área urbana con la de la ciudad de México.²⁸ Las razones por las cuales se determinó que Tacuba y Mixcoac formaran parte también de la ciudad de México, a pesar de que tenían el rango de villas, obedeció tal vez a necesidades prácticas en el sentido de su cercanía con la ciudad y a su virtual conversión en centros totalmente urbanizados, pero también a que produciría un enorme ahorro no destinar recursos para convertirlas en delegaciones, como se había hecho con el resto de las extintas municipalidades.²⁹

²⁶ “Cuando el área urbana de la ciudad se extiende desde el municipio donde se funda hacia uno o varios municipios limítrofes, se considera que adquiere un carácter metropolitano, aunque su núcleo pueda ser pequeño [...] Se tendría un área urbana metropolitana o, por simplicidad, área metropolitana.” Vid. Gustavo Garza, “Ámbitos de expansión territorial”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, GDF/El Colegio de México, 2000, p. 238.

²⁷ El Proyecto de Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, aprobado por la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de 1928, establecía en su artículo 20 que “El Departamento Central tendrá por cabecera la ciudad de México, de la cual formarán parte en lo sucesivo la ciudad de Tacubaya y las villas de Tacuba y Mixcoac. La cabecera de las delegaciones será la población de su nombre.” Vid. DDCD, XXXIII Legislatura, año legislativo I, periodo ordinario, sesión del 27 de diciembre de 1928, diario n. 53, p. 20.

²⁸ Sobre el proceso de urbanización de Tacubaya véase Sergio Miranda Pacheco, *Tacubaya: de suburbio veraniego a ciudad*, op. cit.

²⁹ Sólo un estudio histórico de la urbanización de estas municipalidades puede aclarar este punto, aunque es probable también que se hubiesen tenido en cuenta criterios de planificación, lo cual está también por investigarse.

En este sentido, existen indicios que sugieren que la redefinición político-administrativa del territorio de la ciudad de México, aprobada en junio de 1931, pudo haber obedecido no a razones de eficacia administrativa, como se defendió en su momento, sino a imperativos presupuestales del gobierno federal para solventar los enormes gastos que implicaba el gobierno del Distrito en un momento en que las finanzas federales se habían visto mermadas por efecto de la crisis económica de 1929. Las razones que nos llevan a pensar esto son varias.

En los primeros días del año de 1931, el diputado Ángel Ladrón de Guevara había propuesto modificar la división del Distrito Federal incorporando a la ciudad de México el territorio de la delegación General Anaya, sobre la base de devolver a aquélla su perdido régimen municipal, pues haberla convertido en un Departamento Central no había traído ningún beneficio a su desarrollo.³⁰ Meses después, Juan de Dios Bojórquez, gerente del diario *El Nacional*, se pronunció en el mismo sentido al proponer al Congreso que se agregaran a la ciudad de México los territorios de las delegaciones Guadalupe Hidalgo y General Anaya, con el objeto de crear legalmente la ciudad de México y darle una población de un millón de habitantes o más, proyecto éste que, como vimos, fue el que aprobó el Congreso.³¹

Pese a este ambiente político en pro de reformar el territorio de la ciudad de México, el arquitecto Carlos Contreras, decidido impulsor de la planificación urbana de la capital y del país desde los años de la década de 1920, se opuso a dicho proyecto, lo cual nos permite pensar que urbanísticamente no era conveniente ensanchar el territorio de la ciudad, y que además no habían sido criterios urbanísticos los que habían llevado al gobierno a tomar esta decisión, sino la necesidad de economizar los enormes gastos de la administración del DDF en un momento en el que los ingresos del gobierno se habían venido abajo como consecuencia de la recesión económica producida por la crisis mundial de 1929.³²

³⁰ "No existe la ciudad de México según las leyes", en *El Nacional*, 1 de enero de 1931.

³¹ "La ciudad de México tendrá muy pronto un millón de habitantes", en *El Nacional*, 4 de junio de 1931.

³² Ignoramos los argumentos de Contreras para oponerse a la modificación de los límites de la ciudad. Habrá que buscar fuentes al respecto. Sólo tenemos noticia de su oposición en Esther Martina Vázquez Ramírez, *Organización y resistencia popular en la ciudad de México durante la crisis de 1929-1932*, México, INEHRM, 1998, p. 35.

En este sentido, resulta extraño que ni en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma ni en la discusión sostenida por los legisladores para su aprobación, se haya hecho mención de las condiciones desfavorables de la urbanización, no sólo de todo el Distrito Federal, sino en particular de las delegaciones Guadalupe Hidalgo y General Anaya, y que, en cambio, se las haya definido como “centros urbanizados”, cuando sus condiciones no respondían a ello. Así lo deja ver el informe presentado al Consejo Consultivo de la ciudad de México un año antes por el entonces jefe del DDF, Manuel Puig Casauranc.

Según dicho informe, en el que se daba cuenta de los asentamientos urbanos en estado crítico, de sus promotores, del nivel de servicios con que contaban y de las obras que el DDF había realizado en los mismos durante su primer año de vida, en la delegación Guadalupe Hidalgo las colonias que tenían serias deficiencias en sus servicios eran las de Carrera Lardizábal (1899), Aragón (1922), e Industrial (1924).³³ Mientras que en la delegación General Anaya las colonias en estado crítico eran las de Nativitas (1916), Independencia (1925), María del Carmen (1923), Postal (1925) y Niños Héroe (1926).³⁴ Dotar de los servicios urbanos necesarios a estos asentamientos y a los del conjunto del Distrito, o tan sólo mejorarlos en el caso de que los tuvieran, “significaba atender treinta y seis kilómetros cuadrados, con una inversión no menor a cien millones de pesos”, cantidad que tarde o temprano tendrían que invertir las autoridades del Distrito Federal, según vaticinó Puig Casauranc.³⁵ ¿Por qué entonces el gobierno federal decidió agregar a la ciudad de México estos asentamientos urbanos con graves carencias y deficiencias?

Insisto, la reforma de 1931 al territorio del Distrito obedeció a la necesidad de superar la escasez de recursos del gobierno federal que había visto disminuidos sus ingresos por efecto de la crisis mundial de 1929. De hecho, cuando, junto con otras iniciativas del

³³ “Informe presentado por el jefe del DDF al Consejo Consultivo de la ciudad de México sobre la situación de las colonias y fraccionamientos del D. F.”, citado en Gerardo G. Sánchez Ruiz, *Planificación y urbanismo de la Revolución Mexicana. Los sustentos de una nueva modernidad en la ciudad de México, 1917-1940*, México, UAM-Azcapotzalco/ Asamblea Legislativa del D. F., 2002, p. 197.

³⁴ *Ibidem*. El número entre paréntesis indica el año en que fue fundada la colonia.

³⁵ *Ibidem*, p. 200.

Ejecutivo,³⁶ se solicitó periodo extraordinario para resolver sobre la reforma a la Ley Orgánica del D. F., los diputados que la suscribieron manifestaron que su pronta resolución se imponía “pues las necesidades del momento así lo exigen, máxime cuando todos los esfuerzos de la administración actual y de sus funcionarios tienden a vencer la seria crisis por la que atraviesa el país, como consecuencia también de la crisis mundial”.³⁷

Y en efecto, la depresión económica traída por la crisis mundial de 1929 había afectado drásticamente los ingresos de que disponía el gobierno federal para atender las necesidades nacionales, incluidas las del Distrito Federal. En su informe anual de 1º de septiembre de 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio dio cuenta de las medidas presupuestarias adoptadas por el gobierno federal en todas las ramas del Ejecutivo para hacer frente a la considerable reducción de sus ingresos provocada por la depresión mundial de 1929, los cuales durante los primeros seis meses de 1931 habían disminuido \$39 400 180. 93, y se calculaba alcanzarían ochenta millones al final del mismo año.³⁸

Las medidas aplicadas por el gobierno consistieron en una reducción radical de los gastos públicos en todas las ramas del Ejecutivo: suspensión integral de créditos que no resultaban indispensables para servicios administrativos; aplazamiento parcial de créditos para viáticos y sobresueldos; aplazamiento íntegro de créditos destinados a la adquisición de objetos muebles; disminución de personal; disminución de sueldos de personal civil y militar, y disminución de todas las partidas en un mínimo de 8.5 %.³⁹ Con estas medidas el gobierno redujo sesenta millones de pesos del presupuesto general de egresos de la administración federal, pero hubo

³⁶ Las otras iniciativas de ley con que se convocó a periodo extraordinario de la Cámara de Diputados fueron: proyecto de Ley de Trabajo, convenio que celebró el gobierno de México con el Comité Internacional de Banqueros en la ciudad de Nueva York el 25 de julio de 1930, las medidas que había que adoptar para superar el déficit de ingresos calculado para cubrir el Presupuesto de Egresos de 1931 y la reforma a la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios. *Vid.* DDCD, Legislatura XXXIV, año legislativo I, periodo ordinario, 22 de abril de 1931, diario n. 53.

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ “Informe de labores del presidente ing. Pascual Ortiz Rubio de 1º de septiembre de 1931”, en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados (ed.), *Los presidentes de México ante la Nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*. Tomo III. Informes y respuestas desde el 1º de abril de 1912 hasta el 1º de septiembre de 1934, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1966, p. 1053.

³⁹ *Ibidem.*

de recurrir a otras medidas para cubrir el déficit de ochenta millones que se calculaba para fin de año.

Resultaría lógico pensar que el DDF, siendo un órgano dependiente del Ejecutivo, haya tenido que reducir sus gastos y extremar al máximo el correcto uso de su presupuesto. Sin embargo, en el citado informe presidencial nada se menciona sobre lo primero, pero sí se señalan “una política de rigurosa economía” para nivelar los presupuestos de egresos e ingresos, una férrea vigilancia sobre la administración y el pago del pasivo de 1930, como medidas empleadas para frenar la aguda crisis de ese año.⁴⁰

Y aunque el presidente informó no haber tenido que recurrir a la suspensión de servicios urbanos, ni a crear o aumentar impuestos para atender las necesidades del Distrito, lo cierto es que la atención de las mismas exigía enormes gastos, sobre todo los trabajos destinados al saneamiento de la capital que incluían las costosas obras de desecación del Lago de Texcoco y aquellas otras a fin de proveer de agua a la capital, para cuya realización hubo el gobierno de recurrir dos años más tarde a la contratación de un empréstito por 25 millones de pesos, dada la incapacidad presupuestal del DDF para solventarlas.⁴¹

En este contexto es que cobra sentido la tesis de que suprimiendo las delegaciones de Guadalupe Hidalgo y General Anaya, el gobierno proyectó economizar en los gastos del DDF, a la vez que obtener ingresos adicionales, que solicitó a la Cámara de Diputados, tan pronto fue aprobada la reforma a la Ley Orgánica del D. F., con el argumento de que la incorporación de dichas delegaciones a la ciudad implicaba cambios en la organización administrativa y económica del DDF que obligaban a modificar, “a la brevedad posible”, el Presupuesto de Egresos del DDF. Así, para atender la urgencia del Ejecutivo, los legisladores aprobaron, el 13 de octubre de 1931, el decreto por el que se cancelaban diversas partidas del Presupuesto de Egresos del DDF por un importe total de \$ 52 46. 82, y la ampliación de otras por un importe de \$ 44 525. 25.⁴²

⁴⁰ *Ibidem*, p. 1097.

⁴¹ *Vid.* la amplia discusión y aprobación de la iniciativa que autorizó el contrato de empréstito al Ejecutivo en DDCD, XXXV Legislatura, año legislativo II, periodo ordinario, diario n. 4, sesiones del mes de septiembre de 1933. Por la importancia de los argumentos expuestos en los debates legislativos en relación con el desarrollo urbano del Distrito y la gestión del DDF nos ocuparemos de este tema en una sección aparte.

⁴² DDCD, XXXIV Legislatura, año legislativo II, periodo ordinario, diario n. 11, sesiones del 8 y 13 de octubre de 1931.

La reorganización de la burocracia

Junto con las funciones de gobierno y la división territorial, otro rubro que destaca como rector de la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios de 30 de diciembre de 1928 es la modernización del sistema de contrataciones y responsabilidades del personal empleado en las oficinas del DDF, cuyas disposiciones están contenidas en los capítulos IX y XII de dicha ley.

Sin duda alguna, la pandemia que más graves consecuencias había tenido en la atención de los servicios públicos del Distrito Federal era la ignorancia, ineptitud y corrupción de funcionarios y empleados responsabilizados de su atención en todos los niveles de la administración municipal.

Testimonios de la época nos indican que tanto en el Gobierno del Distrito Federal como en el de los desaparecidos municipios, campeaban el despilfarro de recursos para el sostenimiento de un excesivo cuerpo de burócratas, el manejo indiscriminado de los fondos, la corrupción de empleados y funcionarios, y la ambición y la intriga política, con graves perjuicios para el funcionamiento de los servicios públicos.⁴³

Se quiso corregir estos malos manejos de la administración municipal con la Ley Orgánica del Distrito que establecía un conjunto de disposiciones encaminadas a “moralizar” y profesionalizar el ejercicio y contratación de empleados y funcionarios que habrían de encargarse de la dirección del nuevo gobierno del Distrito inaugurado por dicha ley.

En la discusión para su aprobación, los legisladores habían destacado como una de las virtudes de la nueva ley los capítulos dedicados a la contratación y responsabilidades del personal del DDF, porque iniciaban “en forma práctica la implantación del servicio civil” y la “depuración del personal”, con base en su “competencia, honorabilidad y lealtad al gobierno”, en correspondencia con las garantías legales que se les proporcionarían para preservar sus puestos.⁴⁴

Como no era posible “implantar en toda su pureza el servicio civil”, la ley dispuso, en su artículo 70, que el 75 % del personal del

⁴³ Vid. Ramírez Flores, *op. cit.*

⁴⁴ DDCD, XXXIII Legislatura, año legislativo I, periodo ordinario, sesión del 27 de diciembre de 1928, diario n. 53, p. 10.

DDF tendría que ser de carrera. De esta manera, se dejaba un margen de 25% de “empleados de libre nombramiento y remoción para poder llevar a cabo la reorganización administrativa y la implantación de nuevos métodos”.⁴⁵ Como parte de éstos, la ley distinguía categorías entre el personal del DDF: personal superior (formado por el jefe y el oficial mayor del Departamento, los delegados, los subdelegados, el oficial mayor de la Dirección General de Rentas y los directores o jefes de los diferentes servicios o dependencias); empleados (todos aquellos que presten sus servicios en el Departamento); policías, y servidumbre (conserjes, jefes de servidumbre, *chauffeurs* y sus ayudantes, mozos, mensajeros y demás personas con funciones semejantes).⁴⁶

A su vez, para ingresar como personal de carrera del DDF se exigía ser mexicano, hacer la solicitud correspondiente al jefe del DDF o delegado, según fuera el caso, comprobar ante éstos “la laboriosidad y honradez del solicitante y su adhesión al gobierno”, y, lo más importante, “demostrar que se poseen los conocimientos necesarios para desempeñar oficialmente el puesto a que aspire, conocimientos que serán comprobados por medio de un examen de admisión o con la presentación de títulos o diplomas [sic] o diplomas expedidos por establecimientos legalmente autorizados, cuando el desempeño del empleo exija conocimiento de alguna ciencia o arte”.⁴⁷ Con éstas y aquellas otras disposiciones destinadas a castigar las faltas de su personal, el DDF emprendió sus labores el 1º de enero de 1929.

No habría de transcurrir mucho tiempo para que las denuncias por los malos manejos de la nueva administración salieran a la luz pública. La resistencia a dejar atrás viejas prácticas de corrupción e influyentismo entre sus funcionarios y empleados era difícil de vencer, sobre todo porque el nombramiento de su personal superior tenía un origen político y no administrativo, lo cual impulsó, la mayoría de las veces, a los asuntos de la administración una dirección contraria a los intereses públicos.

Fue tan notoria la corrupción imperante en la administración de la nueva institución que, a pocos años de iniciadas sus labores, era

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, capítulo IX, “Del personal”, art. 67, en DDCD, XXXIII Legislatura, año legislativo I, periodo ordinario, sesión del 27 de diciembre de 1928, diario n. 53, p. 23.

⁴⁷ Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, capítulo IX, “Del personal”, art. 70, *ibidem*, p. 23.

de dominio público hablar del influyentismo de los políticos, de la corrupción de sus empleados y del desastre de su gestión como los males que la aquejaban y que era necesario extirpar.

Así, por ejemplo, en su tesis para obtener la licenciatura en Derecho, defendida el año de 1933, Antonio Roqueñi concluyó que la experiencia obtenida en el estudio y observación de la organización y funcionamiento del DDF evidenciaba la necesidad de que este organismo no perdiera su característica propia, que era la de ser una institución con funciones y tareas administrativas, y que dejara de confundirsele

con un organismo compuesto principalmente por “políticos”, entendido este término en el sentido vulgar de la palabra en nuestro medio, o sea, por individuos a quienes se reconoce por todo mérito el haber participado en determinada forma en alguna “campaña” para elevar al “poder” a determinada persona, y el de ser hombres que por ser conocidos de los más influyentes funcionarios del gobierno, en un momento dado, se les cree capaces para ocupar el puesto ya sea de jefe del Departamento u otro cualquiera, pero también de importancia para ese organismo cuyos fines son esencialmente administrativos.⁴⁸

Las autoridades del DDF tampoco eran ajenas a la corrupción e influyentismo que privaba en sus oficinas. En su primer informe de labores como jefe del DDF Aarón Sáenz reconoció que, con algunas excepciones, el personal del Departamento prácticamente era el mismo que venía trabajando en él desde su creación, y que por “causas que nos son desconocidas” imperaba la idea de que el Departamento Central “debe ser albergue de empleomanos, parásitos y deshonestos”, idea que era respaldada por el hecho de que

todo necesitado y todo inútil, provisto de la consabida y fácil carta de recomendación, tiene su asiento en las puertas oficiales o privadas del jefe del Departamento en busca de un empleo. Ante este asedio constante, el jefe no puede distinguir debidamente entre los solicitantes y así se deslizan en las oficinas públicas numerosas personas que buscan en el empleo un medio fácil de vida sin cuidarse de llenar sus funciones y, lo que es peor, buen número de aventureros sin honor que no buscan el exiguo sueldo de un bajo empleo, sino las oportunidades que éste les brinda para engañar a las autoridades o a los particu-

⁴⁸ Antonio Roqueñi L., *La administración del Distrito Federal, México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1933, tesis de licenciatura en Derecho, p. 7.

lares y obtener pingües utilidades con manejos ilícitos. Un tercer grupo hace su profesión de merodeadores alrededor de las oficinas del Departamento, provistos de armas de cohecho y soborno para burlar impuestos, para obtener contratos ruinosos para el fisco y para recaubar licencias con que comercian indebidamente.⁴⁹

Lejos de apelar a resolver estos problemas con la ley las autoridades recurrieron a exaltar la honorabilidad de quienes colaboraban en la administración y gobierno de la capital, y negaban que en ellas cupiera responsabilidad por la “defectuosa administración local”, como lo difundía la “opinión corriente”. Por el contrario

es justo decir que la actual administración se ha visto libre de presiones y molestias en este sentido. Con rarísimas excepciones (generalmente constituidas por políticos, no interesados directamente en el D. F.), los hombres de Estado, los políticos militantes y los líderes sociales, lejos de ser una carga indebida para la administración han demostrado una comprensión y un desinterés tales, que los han hecho verdaderos y valiosos cooperadores en la obra emprendida.⁵⁰

La reorganización fiscal

En los primeros días de enero de 1929, tan pronto comenzaron las actividades del Departamento del Distrito Federal (DDF), su primer titular, el doctor José Manuel Puig Casauranc, convocó a diversos funcionarios del gobierno federal para formar la Comisión Reorganizadora del Departamento del Distrito Federal que se encargaría de elaborar un proyecto general de organización del mismo. Dicha Comisión quedó integrada por Rafael Mancera O., oficial mayor de la Secretaría de Hacienda, Hermenegildo Díaz, oficial mayor del DDF, y Julio Novoa, oficial mayor de la Contraloría de la Federación.⁵¹

La nueva institución tenía frente a sí el reto de superar en lo inmediato su falta de preparación para atender los servicios que an-

⁴⁹ Informe presidencial y memoria del DDF que rinde el C. jefe del mismo lic. Aarón Sáenz por el periodo administrativo comprendido entre el 1 de julio de 1932 y el 30 de junio de 1933, s.p.i., p. XVI.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Departamento del Distrito Federal, *Reorganización en detalle del Departamento. Proyecto general de organización que presenta la Comisión de Expertos y respuesta del Jefe del Departamento*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1929.

teriormente proporcionaban los ayuntamientos, deficiencia que quedó al descubierto por la premura con que, según los comisionados, se había suprimido el antiguo gobierno del Distrito.⁵²

Con este propósito, la Comisión elaboró un programa que tenía como eje rector la organización fiscal y administrativa de los servicios que estaban a cargo de la misma, para lo cual se establecían tareas de realización inmediata para satisfacer las necesidades originadas por la creación del Departamento, y otras tendientes a establecer la organización permanente del mismo. En tal sentido, la Comisión propuso el tránsito de la nueva institución por una organización provisional en tanto la experiencia que se obtuviera en la práctica indicaría las modificaciones necesarias al programa general de organización permanente.

La situación fiscal en que se colocaba al Distrito Federal, tras la reforma de su régimen de gobierno, exigía en lo inmediato la expedición de la Ley de Ingresos para 1929, con una estimación razonada de los mismos, y la formación del Presupuesto de Egresos del mismo año, con su correspondiente ley y reglamento.⁵³

Para entonces, las condiciones financieras del Distrito, aparentemente, eran óptimas pues, al finalizar el año de 1928, en su último informe de gobierno, el presidente P. E. Calles había destacado la importancia de los trabajos de reorganización financiera del gobierno del Distrito, los cuales habían llevado a amortizar parte de sus deudas con el capital comercial privado, pagar sueldos atrasados, formar un fondo de previsión, subsidiar a la Beneficencia Pública y nivelar el presupuesto de ingresos con el de egresos. De tal manera que “la actividad desplegada y los resultados satisfactorios alcanzados hacen que el periodo a que se contrae este informe pueda considerarse como una de las mejores épocas de la administración del Distrito”.⁵⁴

Sin embargo, el nuevo orden institucional del Distrito exigía modificar su régimen fiscal y administrativo, para adecuarlo a las exigencias del mismo, y al realizar las primeras evaluaciones con tal fin las nuevas autoridades constataron la imperiosa y antigua necesidad de corregir la anarquía fiscal que prevalecía en la hacien-

⁵² *Ibidem*, p. 6.

⁵³ *Ibidem*, p. 7.

⁵⁴ *Cuarto informe de labores del presidente P. E. Calles*, 1º de septiembre de 1928, en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados (ed.), *Los presidentes de México ante la Nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*. Tomo III. Informes y respuestas desde el 1º de abril de 1912 hasta el 1º de septiembre de 1934, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1966, p. 872.

da del Distrito, y que compartían con ella el conjunto de las haciendas estatales y municipales de todas las entidades de la República: desorden administrativo, multiplicidad de gravámenes, confusión y superposición de leyes, y baja y costosa recaudación, tanto para el fisco como para el contribuyente.⁵⁵

Este problema, sin embargo, no era nada nuevo. Desde que inició su vida independiente, las autoridades del país habían buscado de diversas maneras lograr que el gobierno general contara con una sólida base fiscal que la “concurrencia fiscal” había impedido. El régimen surgido de la Revolución heredó los esfuerzos en este sentido de sus antecesores, aunque bajo nuevas condiciones y objetivos.

Luis Aboites, quien se ha encargado de estudiar la historia contemporánea de las políticas fiscales del Estado mexicano, plantea que los gobiernos revolucionarios de la década de 1920 se propusieron, “argumentando en todo momento el supremo interés de la nación”, resolver la “anarquía” y la “inequidad” del sistema fiscal heredado del porfiriato mediante la creación de uno nuevo que eliminara la concurrencia de soberanías, modernizara las técnicas de definición y recaudación de los impuestos, y estableciera con claridad las responsabilidades y derechos de los contribuyentes.⁵⁶

A nivel federal, según Aboites, la solución que planeó el régimen surgido de la Revolución fue “establecer de golpe una organización centralizada de la hacienda pública”, para lo cual en 1926 el presidente P. E. Calles presentó al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales — que no tuvo éxito, pues nunca fue discutida por los legisladores — tendiente a corregir la anarquía fiscal y establecer el predominio fiscal de la federación en los estados y municipios.⁵⁷

⁵⁵ Un estudio —citado en Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003, p. 74— señala que en 1939 en las entidades federativas se cobraban 74 impuestos y derechos distintos, sin incluir los municipales.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 101-129.

⁵⁷ Dicha iniciativa — dice Aboites — “definía los campos de tributación de la federación, estados y municipios y buscaba elevar a rango constitucional el mecanismo de las convenciones fiscales. Éstas se ocuparían de proponer los cambios en materia fiscal de la nación, que debían ser aprobados por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas locales. [...] A los ramos federales tradicionales (el comercio exterior y el timbre) y los de nueva creación (sobre la renta), la iniciativa otorgaba a la federación otros dos fundamentales que hasta entonces permanecían en manos estatales y municipales: el comercio interior y la industria”. *Vid.* Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003, p. 126-127.

El fracaso de la iniciativa presidencial para sujetar fiscalmente los estados al gobierno federal fue suplido con la creación de las participaciones en impuestos federales, mediante las cuales el gobierno federal, vía la firma de un convenio, otorgaba determinada suma de los recursos recaudados de un impuesto federal, a cambio de que los gobiernos estatales eliminaran gravámenes locales.⁵⁸

En el Distrito Federal el gobierno federal no enfrentó la oposición que había encontrado en los estados para “lograr una armonía en la tributación”, pues con la supresión de su régimen municipal se había establecido en esta entidad su predominio absoluto. Así, lo único que tenía frente a sí el Ejecutivo era proponer o dictar aquellas disposiciones que concretaran la federalización de su sistema tributario.⁵⁹

Ya desde finales de 1928 el presidente Emilio Portes Gil había solicitado a la Cámara de Diputados la concesión de facultades extraordinarias en materia hacendaria para atender

la necesidad imperiosa y urgente de dictar los presupuestos y demás disposiciones legales indispensables para el funcionamiento inmediato del [...] Departamento del Distrito Federal y de los Territorios. [...] tanto más cuanto que la circunstancia de controlar por primera vez organismos que no estaban anteriormente bajo su dependencia, lo imposibilita[ba] para conocer de antemano, como ha podido hacerlo tratándose de los distintos ramos que de mucho tiempo atrás ha venido atendiendo, las necesidades que debe satisfacer.⁶⁰

La solicitud del presidente fue satisfecha por los legisladores, y éste utilizó sus facultades extraordinarias en materia hacendaria no para llevar a cabo la reforma fiscal que requería el Distrito, sino para expedir, en agosto de 1929, la Ley de Hacienda del Distrito Federal, un código fiscal único con fines tributarios que unificó y derogó las 28 leyes que en materia fiscal estaban vigentes en el Distrito Federal, desde la Ley de Contribuciones de 20 de enero de 1897 hasta los decretos expedidos en los primeros ocho meses de 1929.⁶¹

⁵⁸ Aboites, *op. cit.*, p. 75.

⁵⁹ Un estudio que ofrece una visión general de los problemas de la hacienda del Distrito Federal previos a 1929, es mi libro *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, *op. cit.*

⁶⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Legislatura XXXIII, año legislativo I, periodo ordinario, sesión del 28 de diciembre de 1928, diario n. 55, p. 6-7.

⁶¹ Departamento del Distrito Federal, *Ley de hacienda del Distrito Federal*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1929, p. 4. Esta ley se expidió el 30 de agosto de 1929 y fue puesta en vigor a partir del 1 de enero de 1930.

Mediante esta ley, el gobierno federal se proponía arreglar la anarquía fiscal que imperaba en el Distrito a causa de la cual se sometía a onerosas y múltiples cargas tributarias a los contribuyentes, pero también buscó garantizarse la obtención de los cuantiosos recursos que las numerosas actividades mercantiles y productivas del Distrito aportaban al fisco. Piénsese tan sólo que en 1928 los ingresos de los municipios del Distrito habían alcanzado la suma de 14.3 millones de pesos — que representaban un 27 % del total de los ingresos de los municipios de todo el país —, y que con la supresión de los municipios los ingresos del nuevo gobierno del Distrito Federal aumentaron de 18.4 millones en 1928 a 33.3 millones en 1929.⁶²

La nueva ley de Hacienda se elaboró siguiendo las recomendaciones de la Comisión Reorganizadora, la cual, en cooperación con el Departamento Técnico Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propuso, siguiendo un método semejante al de la Ley de Ingresos del Erario Federal, la clasificación científica de los ingresos, y la supresión del impuesto local a la gasolina, del impuesto a las fábricas de tabaco ubicadas dentro del Distrito y de las contribuciones sobre amortización de estampillas de contribución fiscal.⁶³

Además de la aplicación de estas medidas, la Comisión recomendó realizar a la brevedad posible “la estimación científica, razonada y concienzuda del monto de los ingresos probables del erario del Distrito en el año 1929”, necesaria para poder formular el monto de las erogaciones presupuestales del mismo año, pues “al fundirse los servicios de los ayuntamientos y del gobierno local, era necesario dar una organización, siquiera inicial, a las diversas dependencias, a fin de capacitarlas debidamente para el pronto y eficaz despacho de todos los asuntos que tienen a su cargo”.⁶⁴

Dada la urgencia de dotar de fondos al Departamento, el examen razonado de sus ingresos y egresos tuvo que esperar y en su lugar el titular del mismo, J. M. Puig Casauranc, en colaboración con la Comisión de Presupuestos de la SHCP, calculó provisionalmente en 35 millones de pesos el monto total de los ingresos de 1929, cuya distribución presupuestal de egresos fue como sigue:

⁶² Gustavo Gómez Tagle, “La contribución federal”, en *Revista de Hacienda* [1], (mayo de 1939), p. 19-29. Citado en Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios*, op. cit., p. 43.

⁶³ Departamento del Distrito Federal, *Reorganización en detalle...*, op. cit., p. 8.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 9-10.

Cuadro 2
PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL D.D.F. AÑO DE 1929*

<i>Ramo</i>	<i>Asignación en pesos</i>
Jefatura del Departamento	1 781 702.95
Gobernación	997 780.00
Dirección General de Rentas	2 083 590.00
Dirección de Obras Públicas	10 762 762.36
Justicia	3 416 550.00
Policía	7 943 998.05
Servicios Especiales	2 153 748.75
Servicios Generales	4 832 700.00
Delegaciones	1 027 167.89
Total	35 000 000.00

*Fuente: Departamento del Distrito Federal, *Reorganización en detalle del Departamento. Proyecto general de organización que presenta la Comisión de expertos y respuesta del Jefe del Departamento*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1929.

La preocupación de la Comisión Reorganizadora del D. F. por arreglar el anárquico régimen fiscal del Distrito obedecía al reconocimiento entre sus integrantes de dos de los mayores problemas que afectaban a esta entidad desde tiempo atrás: la excesiva carga fiscal sobre los habitantes del Distrito y la deficiencia de los servicios públicos.

Como vimos antes, bajo las administraciones municipales, los numerosos impuestos que debían cubrir los ciudadanos no se habían correspondido con una eficiente administración de los mismos para atender y mejorar los servicios públicos. De ahí que

los habitantes del Distrito Federal — señalaron los integrantes de la Comisión al titular del DDF — esperan que la reforma política que entraña la creación del DDF les reporte beneficios más o menos inmediatos y, entre otros, con toda seguridad, la disminución de los impuestos y el mejoramiento de los servicios públicos en general. Lo anterior parecerá paradójico, ya que el mejoramiento de los servicios puede implicar un aumento de las erogaciones. Pero si se analiza bien el caso, puede esperarse que mejores y más sencillos sistemas de recaudación y despacho administrativo, y honradez en el manejo de todos los asuntos del Departamento, permitan disminuir toda clase de gastos y aumentar los ingresos, lo cual, debidamente estudiado en concordancia con todo un buen sistema fiscal, tal vez fuera suficiente para lograr el propósito de mejorar los servicios y reducir, sin embargo, las cargas de los contri-

buyentes. A este respecto hay que tener presente que las cargas contributivas del Estado son desproporcionadas en el Distrito Federal en comparación con otros lugares del país.⁶⁵

Para arribar al arreglo del sistema fiscal del Distrito, la Comisión propuso que un grupo de expertos hiciera un estudio “científico” y “práctico” que corrigiera las leyes fiscales — especiales, disímbricas, heterogéneas y diversas — con que habían operado el extinto gobierno del Distrito y cada uno de los antiguos ayuntamientos. En este sentido, recomendaron como punto de partida la expedición de un Código Fiscal Local a partir del cual se uniformaran los procedimientos fiscales, los sistemas de recaudación, la aplicación de penas, la calificación de impuestos, etcétera, y el estudio de todas las disposiciones en materia fiscal con el fin de coordinarlas con el sistema fiscal federal, además de analizar la conveniencia o no de sustituir, mantener o modificar los diversos impuestos que se causaban en el Distrito, como lo era el caso de sustituir o no, mediante un arreglo con el gobierno federal, la contribución de patente por el impuesto sobre la renta.⁶⁶

La Ley de Hacienda del Distrito de agosto de 1929 logró satisfacer esta recomendación de la Comisión, pero de una manera parcial, pues dejó pendiente la reforma fiscal que se requería para lograr una distribución tributaria equitativa entre los contribuyentes. En su lugar, con la codificación y derogación de todas las leyes fiscales vigentes desde 1897, la nueva ley unificó los impuestos que se superponían, así como los procedimientos administrativos para facilitar a los contribuyentes el pago de los mismos,⁶⁷ e hizo de las

⁶⁵ *Ibidem*, p. 17.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 16.

⁶⁷ “La codificación que constituye la nueva Ley de Hacienda, tiende a lograr principalmente lo siguiente: 1) refundir en un solo libro todas las disposiciones que en materia fiscal se han dado desde 1897 a la fecha, 2) eliminar de la codificación todas las contradicciones que existían entre las leyes municipales y las del gobierno, y las repeticiones en que se incurría, 3) eliminar también la sobreposición de impuestos que en algunos casos existía [véanse ejemplos de ello *supra*, en “El descontento ciudadano con la administración municipal”], 4) como consecuencia de la agrupación de todas las disposiciones en una sola, facilitar a los causantes la consulta de ellas, 5) eliminar una gran cantidad de instancias por consultas, informalidad y contenciones entre los causantes y el fisco, 6) provocar una labor de cooperación entre esos mismos causantes y el Departamento del Distrito Federal, 7) hacer a las oficinas públicas más sencillo y eficiente el despacho de los negocios que les están encomendados, 8) evitar que los causantes incurran en infracciones que muchas veces no son imputables a ellos, sino a la deficiencia de la legislación.” *Vid.* DDF, *Ley de Hacienda del Distrito Federal*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1929, p. 7-8.

contribuciones sobre la propiedad raíz y giros mercantiles e industriales, la base sobre la que descansaría la tributación local en el Distrito Federal, cuidando de “no quitar fuentes de ingresos sin sustituirlas por otras, siguiendo los principios de la economía fiscal y las necesidades del Departamento del Distrito”.⁶⁸

Así, por ejemplo, en su capítulo II, sobre la propiedad raíz, rústica y urbana, la nueva ley de Hacienda aumentó en un 0.7 % mensual la tasa del impuesto a predios edificados, que aritméticamente correspondía a las cuotas que se pagaban por pavimentos y limpia, mismas que fueron refundidas en el impuesto sobre la propiedad raíz, rústica y urbana. No obstante que el impuesto aumentaría ligeramente, este cambio obedeció, según las autoridades, a la necesidad de “eliminar diversas contribuciones sobre una misma cosa, aunque fuera por diversos conceptos”.⁶⁹

Pero la principal modificación de fondo que estableció la nueva ley de Hacienda fue la fusión de los antiguos impuestos municipales y del gobierno del Distrito al comercio y a la industria, pues, según las autoridades, se trataba de gravámenes que, “por codicia o la falta de experiencia de los legisladores”, se superponían perjudicando a los giros comerciales y mercantiles tales como cafés, carnicerías, carbonerías, dulcerías, establos de vacas, lecherías, tocinerías, tortillerías, expendios de jabón, manteca y tabaco, fábricas de bizcochos, neverías, panaderías y pastelerías.

Para subsanar la pérdida de ingresos que resultaría de la fusión de dichos impuestos, la misma ley dispuso gravar a las empresas e individuos que, aunque sin contar con un capital propio, realizaban negocios con cuantiosas utilidades; refundir y aumentar el monto de los gravámenes a los expendios de bebidas alcohólicas; formar nuevos padrones de comercio e industria, y aumentar el mínimo de capital gravable por cuota fija a dos mil pesos en lugar de mil. Con estas medidas el Departamento obtendría \$ 750 000.00 anuales y esperaba beneficiar “a los causantes en general” y a las “clases pobres particularmente”, al aligerarles “el enorme peso de la carestía de la vida” con la derogación de los impuestos exmunicipales a los expendios de artículos de primera necesidad.⁷⁰

Sin embargo, las disposiciones por las cuales se gravaban las empresas mercantiles o industriales (capítulo VI) tendieron a bene-

⁶⁸ *Ibidem*, p. 8.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 9.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 10-11, 15-16.

UNAM - IHH

ficiar a los negocios con un mayor capital invertido y a afectar a los de menor inversión, pues se impuso una tasa regresiva que disminuía el monto fiscal a pagar conforme mayor era el capital invertido, y lo aumentaba mientras menor era éste. Así, los pequeños giros realmente no se vieron beneficiados por el nuevo régimen fiscal del Distrito y, en consecuencia, tampoco los consumidores.⁷¹

Esta anomalía fiscal fue reconocida más tarde por las autoridades, y en diciembre de 1933 el gobierno de Abelardo L. Rodríguez propuso a la Cámara de Diputados un conjunto de reformas a la ley de Hacienda con el propósito de mejorar la definición técnica de los impuestos y el método de aplicación de los mismos.⁷² Entre estas reformas se propuso la de sustituir la tarifa regresiva sobre el comercio y la industria, por una de aumentos graduados en relación con el monto de los capitales, con el fin, se dijo, de obtener una mejor distribución de las cargas fiscales.

Así, el decreto del Congreso de la Unión de 29 de diciembre de 1933 modificó por primera vez el artículo 62 de la ley de Hacienda y, en particular, la tarifa contenida en él. Según este decreto, los capitales mayores de \$ 2 000.00 hasta \$ 5 000.00 causaban un impuesto de 4.50 % anual y las fracciones de capital que excedieran de dicha suma causaban una cuota menor regresiva hasta llegar al 0.90 % anual tratándose de las cantidades que excedieran de \$ 1 000 000.00. Pero los capitales de hasta \$ 2 000.00, que desde la expedición de la ley de Hacienda eran sobregravados con una cuota bimestral de \$ 2. 00 a \$ 50. 00, no fueron modificados ni en ésta ni en las posteriores reformas a dicha ley.

Como consecuencia de esta disposición fiscal se mantuvo el principio de que a mayor capital se exigía relativamente menor impuesto, ya que, a medida que aumentaban, los capitales eran objeto de una reducción en la tasa. La falta de recursos del DDF y del gobierno federal llevaron a mantener vigente este sistema fiscal durante toda la década de 1930.

De hecho, en 1938 el gobierno de Lázaro Cárdenas recurrió a aumentar la tarifa del impuesto sobre el comercio y la industria, conservando siempre el sistema de tasas regresivas, para incrementar la recaudación del mismo, como parte de las disposiciones de la

⁷¹ Véase el articulado del capítulo VI, en particular el art. 62, de la Ley de Hacienda del Distrito de 1929.

⁷² DDCD, Legislatura XXXV, año legislativo II, periodo ordinario, sesión del 20 de diciembre de 1933.

Ley de Ingresos del DDF de ese año. Sin embargo, a pocos días de concluir su mandato, el 23 de noviembre de 1939, Cárdenas envió a la Cámara la iniciativa para reformar nuevamente la ley de Hacienda del D. F., argumentando que el impuesto sobre empresas mercantiles e industriales, establecido en dicha ley, presentaba graves defectos que obligaban a establecer bases más técnicas para lograr “una mejor justicia en la imposición y un fácil control en la recaudación del impuesto”.

No obstante que con este propósito su administración había iniciado ya una serie de estudios para cambiar totalmente el sistema fiscal del D. F., la naturaleza de los problemas fiscales del mismo y las condiciones económicas de la población capitalina eran tales que no resultaba fácil idear un sistema más justo, pero, por las mismas causas, tampoco resultaba aconsejable mantener vigente “la situación de injusticia notoria que se deriva de la existencia de una tarifa regresiva en este impuesto”.⁷³ Como solución a este dilema, se propuso no adoptar la tasa fija de 4.50 % para los capitales de entre \$ 2 001.00 y \$ 5 000.00, sino una tasa bimestral del 0.5 % equivalente al 3 % anual, inferior incluso a la tasa vigente entonces para fracciones de capitales comprendidos entre 30 y 40 mil pesos.⁷⁴

De esta manera, sin haberlo logrado durante su gestión, el gobierno de Cárdenas esperaba dar pasos hacia la justicia tributaria que exigía la población capitalina y que marcaba la propia Constitución.

La abortada federalización de la hacienda del Distrito

Si bien con las modificaciones al sistema de recaudación fiscal se esperaba que la población del Distrito recibiera algún beneficio – al disminuir la cantidad de impuestos que debía pagar –, la realidad fue que los capitalinos tuvieron que seguir pagando impuestos locales y federales en tanto no se reformara el régimen fiscal del Distrito para coordinar su hacienda con la hacienda federal, como se había logrado ya en otras entidades del país desde 1929.

Para el mes de septiembre de 1930 varias entidades de la República se habían sumado a la iniciativa del gobierno de coordinar sus

⁷³ DDCD, Legislatura XXXVII, año legislativo III, periodo ordinario, sesión del 24 de noviembre de 1939.

⁷⁴ *Idem*.

sistemas fiscales con el federal y otras más se encontraban en proceso de hacerlo, estimuladas por la exención parcial de la contribución federal del 20 % que el gobierno les había concedido con el propósito de lograr la anhelada centralización fiscal del país, no obstante que dicha exención había producido una disminución considerable en los ingresos federales.

De esta situación dio cuenta en su primer informe de gobierno el presidente Pascual Ortiz Rubio:

La convicción acerca de la existencia de una verdadera anarquía fiscal en los estados y municipios, determinó al Ejecutivo a seguir su política de exenciones parciales en la contribución federal del 20 % a las entidades federativas que han venido coordinando su legislación fiscal con la federal. La experiencia recogida en los casos en que se ha concedido esta exención se considera muy valiosa, pues ha permitido descubrir la fuente de muy variadas dificultades que atañen al comercio y a la industria, y ha permitido también poner eficaz remedio, cuyos efectos podrán apreciarse en no largo plazo. Hasta el presente se han acogido a las disposiciones dictadas por la SHCP sobre el particular los estados de Nuevo León, Tamaulipas, Hidalgo, Veracruz, Puebla, México, Sinaloa y Nayarit: siete estados más han concluido las reformas referentes a su legislación fiscal para obtener la exención de que se viene hablando, y otras nueve entidades — incluyendo el D. F. y el Territorio Norte de la Baja California— tienen iniciadas ya las gestiones relativas ante la Secretaría de Hacienda [...]. Esta política del gobierno federal es indiscutiblemente un sacrificio que se ha venido imponiendo a sus recursos, pues las exenciones concedidas durante los años de 1929 y 1930, y las que se espera otorgar en el resto de este propio año y en el de 1931, reducirán el ingreso por contribución federal de 22 000 000.00 (veintidós millones) a 6 000 000.00 (seis millones).⁷⁵

⁷⁵ *La hacienda pública de México a través de los informes presidenciales, a partir de la Independencia hasta 1950*. Con notas aclaratorias. Advertencia preliminar del lic. Ramón Beteta, secretario del Ramo, México, SHCP, 1951 (Publicaciones Históricas), p. 532. La disminución de los ingresos del gobierno federal se convirtió en uno de los problemas más graves de la administración de Ortiz Rubio. En abril de 1931 solicitó a los diputados la apertura de un periodo extraordinario para resolver, entre otras cosas, “[...] un nuevo problema por la disminución considerable de los ingresos, calculados para cubrir el presupuesto de este año en relación con las estimaciones que le sirvieron de base, que por su importancia ameritarán seguramente la necesidad de que el propio H. Congreso de la Unión adopte las medidas convenientes para solucionarlo, medidas que, sin embargo, sólo deben juzgarse transitorias para resolver la situación del momento. No debe perderse de vista que la solución definitiva de los problemas de nuestra economía debe perseguirse, como se ha enunciado, por el desarrollo del programa constructivo que el Gobierno Federal se ha propuesto, dentro del cual figuran, como puntos preferentes, la expedición de la Ley del Trabajo y el cumplimiento

Lo perjudicial que era para la población del Distrito Federal la contribución federal del 20 % fue ampliamente comentado en la prensa de la época. En su editorial del 26 de junio del mismo año, el periódico *Excélsior* señaló la importancia que tenía para la hacienda pública el producto de dicho impuesto —6 millones de pesos—, razón por la cual la federación defendía con empeño su permanencia. Sin embargo, para “el pueblo” representaba un enorme peso que se eliminaría si se establecía un sistema de recaudación independiente de la tesorería federal.⁷⁶

Incluso el entonces jefe del DDF, J. M. Puig Casauranc, calificó de “injusto” dicho impuesto y abogó también por su supresión, pero no sin antes proponer un estudio de las reformas necesarias que garantizaran a la SHCP su estabilidad presupuestal y al Distrito Federal el respaldo económico del gobierno federal.⁷⁷

Lo cierto fue, sin embargo, que la coordinación de la hacienda del Distrito con la de la Federación fue un problema que no resolverían los gobiernos del maximato, aunque lo intentaron más de una vez. La coyuntura económica provocada por la recesión mundial de 1929, por un lado, y las continuas crisis políticas dentro del gobierno provocadas por la injerencia del expresidente Calles, por el otro, impidieron que el régimen fiscal del Distrito fuera reformado debidamente tanto para ajustarlo “técnicamente” al de la federación, como para establecer un sistema tributario menos oneroso para los capitalinos.

Así, ante la falta creciente de ingresos del erario federal, el sistema fiscal del D. F. fue reformado año tras año en función de las necesidades del gobierno federal, si bien para ello se recurrió siempre al argumento de que así lo exigía la atención de las necesidades de la población capitalina. En este contexto, puede decirse que en términos fiscales la centralización política y económica del Distrito no repercutió favorablemente para los capitalinos durante los primeros once años de gestión del DDF, pues continuaron sujetos a un sistema tributario reformado con fines puramente fiscales dada la amplia cobertura de servicios que debía proporcionar el DDF, la creciente falta de ingresos del erario federal, y la presión social para resolver las necesidades de la población.

de las obligaciones emanadas de la Deuda Pública del país”. DDCD, Legislatura XXXIV, año legislativo I, 22 de abril de 1931.

⁷⁶ “Subsistirá un impuesto para el Distrito Federal”, *Excélsior*, 26 de junio de 1930.

⁷⁷ “Los impuestos en el Distrito”, *Excélsior*, 27 y 28 de junio de 1930.

En el primer semestre de su mandato el gobierno de Pascual Ortiz Rubio había realizado un examen de la problemática situación fiscal del Distrito. En su primer informe de gobierno anunció que “el Ejecutivo a mi cargo acaba de dictar un acuerdo mediante el cual la SHCP asumirá el manejo de la hacienda del Distrito Federal, con el fin de facilitar la coordinación de los sistemas fiscales respectivos en beneficio de los contribuyentes de la entidad donde los poderes de la nación tienen su asiento”.⁷⁸

La situación financiera del gobierno federal en el año de 1930 era difícil, y es factible pensar que la decisión del presidente de federalizar la hacienda del Distrito fuera motivada, entre otras cosas, por el deseo de aminorar la pérdida de ingresos que le significaría la exención de la contribución federal del 20 % en la capital mexicana.

Tan pronto anunció su propósito ante el Congreso, la prensa se encargó de difundir la idea de que con la administración de la hacienda del Distrito en manos de la SHCP se esperaba “la modificación y supresión del famoso 20 % señalado como gabela de las que pueden y deben desaparecer cuanto antes. Se han acogido con beneplácito las promesas de liberación en ese sentido”.⁷⁹

En dicho acuerdo, el presidente Ortiz Rubio dispuso que se formara una comisión para estudiar las reformas que deberían introducirse a la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales y a la Ley de Hacienda del Distrito Federal, con el propósito de dejar en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los servicios hacendarios del Distrito y de coordinar el sistema impositivo del mismo con el de la Federación. Ambas haciendas se mantendrían separadas, pero estarían bajo la dirección de la SHCP.⁸⁰

Con esta medida el gobierno federal, justificó el presidente, buscaba introducir la capital del país al sistema nacional impositivo que desde años atrás se impulsaba mediante convenios entre el gobierno federal y algunos estados y municipios, para la coordinación de sus sistemas fiscales.

Sin embargo, apenas transcurridos pocos días después del anuncio de la probable reforma del régimen fiscal del Distrito, el mismo presidente ordenó dar marcha atrás a su iniciativa —la cual ya se encontraba en manos de las comisiones de la Cámara de Dipu-

⁷⁸ *La hacienda pública de México...*, loc. cit.

⁷⁹ “La reorganización del Departamento Central”, *El Universal*, 6 de octubre de 1930.

⁸⁰ Véase este acuerdo, girado por el presidente Ortiz Rubio a la SHCP con fecha 26 de agosto de 1930, en AGN, *Dirección General de Gobierno*, exp. 2/302.1 (29) 32.

tados— con el propósito de someterla nuevamente a estudio bajo las consideraciones hechas por el jefe del DDF.⁸¹

¿Qué fue lo que motivó la acción del presidente?, ¿acaso el gobierno federal se percató de lo perjudicial que sería para el erario público la federalización de la hacienda del Distrito?, o ¿acaso el jefe del DDF defendió la autonomía de dicha institución en la definición y administración de sus presupuestos, que el proyecto de ley simplemente eliminaba?, o ¿acaso la pérdida de los ingresos proporcionados por la contribución federal del 20 % que se suprimiría resultaba inviable en la situación crítica en que se encontraban los fondos públicos?, o ¿acaso la crisis política que desataron las elecciones legislativas de 1930 y las internas del PNR —que llevaron en los primeros días de octubre a la renuncia de Portes Gil a la presidencia del PNR, a la renuncia en bloque de varios secretarios de Estado y jefes de departamento, y a la renuncia del encargado del despacho del DDF, Crisóforo Ibáñez—⁸² impidieron la aplicación de dichas reformas fiscales?

Lo cierto es que la concurrencia de competencias en materia impositiva, como se definía en el lenguaje fiscal la coexistencia de una hacienda federal y otra local en el Distrito Federal, continuó siendo un reclamo social que en plena década de 1940 dio materia para más de un estudio y crítica por parte de abogados, para quienes

este estado de cosas sigue perdurando sin ninguna necesidad de orden teórico [...], ya que desaparecido el municipio en el Distrito Federal no existía razón para que perdurara la doble tributación y hubiera bastado para ello que dentro del presupuesto de la Federación

⁸¹ "Acuerdo al Departamento del Distrito Federal. Número 794. Se autoriza a ese Departamento para que se dirija a la Secretaría de Gobernación y ésta proceda a obtener del H. Congreso de la Unión, el retiro de la iniciativa de ley presentada al principio de este mes, relativa a las reformas de los artículos 21, 40, 42, 46, 49, 50, 63, y 135 de la Ley de 31 de diciembre de 1928, Orgánica del Distrito y Territorios Federales, a fin de dar lugar a que se estudien debidamente las observaciones que sobre el mismo particular se están preparando por el referido Departamento." *Vid.* DDCD, Legislatura XXXIV, año legislativo I, periodo ordinario, 22 de octubre de 1930.

⁸² Crisóforo Ibáñez, antes de asumir el cargo de jefe del DDF (3 de julio a 8 de octubre de 1930), había ocupado diversos cargos: secretario particular de Obregón, hacia 1923; presidente de la Comisión Local Agraria de Puebla, hacia 1924; líder por un breve periodo del Partido Agrarista Poblano, hacia 1925-1926; oficial mayor del gobierno del Estado de Morelos, y finalmente secretario particular del presidente Ortiz Rubio. Su oscura personalidad, a decir de Guillermo Palacios, "podía haber servido de modelo a los caracteres más siniestros de *La sombra del caudillo*". *Vid.* Guillermo Palacios, "Julio Cuadros Caldas: un agrarista colombiano en la revolución mexicana", en *Historia Mexicana*, enero-marzo, 2000, XLIX, n. 3, p. 431-476.

se incluyeran los gastos del DDF junto a los de los demás departamentos autónomos y que, o bien se aumentaran proporcionalmente para los habitantes de esta región los impuestos federales o bien se incluyeran los renglones de ingresos correspondientes obligatorios a los mismos.⁸³

*La reorganización de la participación ciudadana:
una democracia inverosímil y aburrida*

La supresión del régimen municipal en el Distrito Federal en 1928 puso fin al proceso secular en el que autoridades locales y superiores mantuvieron conflictos en torno a la administración de la capital. Como se ha visto hasta aquí, el régimen surgido de la revolución otorgó constitucionalmente al Estado un poder omnímodo en todos los ámbitos de la administración y gobierno del Distrito, que en los hechos se practicaba desde su fundación en 1824.

Así, la reforma política de 1928 implicó también, junto con la reorganización territorial y fiscal, la reorganización de la participación ciudadana, reorganización que se tradujo en la supresión de los derechos políticos de los habitantes del Distrito para elegir a sus autoridades locales e integrar los ayuntamientos suprimidos por la misma reforma. En adelante, la representación ciudadana la ejercería un nuevo organismo de limitado carácter representativo y con funciones también limitadas de carácter consultivo.

Como recordaremos, las elecciones municipales habían dado lugar a una serie de conflictos políticos que, junto con la venalidad y anacronismo administrativo con que conducían sus cargos los funcionarios municipales electos, infringieron severas pérdidas a los fondos municipales, afectaron el funcionamiento regular de los servicios públicos e impidieron la formulación y puesta en práctica de una administración urbana planificada, todo lo cual debilitó la confianza ciudadana en el gobierno municipal. De ahí que la centralización del gobierno local fue concebida y ofrecida por el nuevo régimen revolucionario como la mejor vía institucional para resolver los problemas del Distrito y para proyectar su futuro crecimiento. La índole de los problemas urbanos del Distrito y la urgencia de

⁸³ Ésta era la solución que propuso Antonio García Castillo, *La organización administrativa y la hacienda del Departamento del Distrito Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1943, tesis de licenciatura en Derecho, p. 77.

resolverlos contribuyó en buena medida a que los ciudadanos no consideraran la pérdida de sus derechos políticos como una grave medida que comprometía no sólo su futuro político, sino también el de la ciudad.

Esta interpretación de la conciencia ciudadana de la época fue recogida claramente en el editorial del diario *El Universal* así:

Tal vez debamos confesar modestamente que en vista de nuestra lánguida preparación cívica, no merecemos por de pronto más que el severo control del Gobierno del Distrito en la capital. Tendría la ventaja de que bajo su dirección se salvaría la unidad de la ciudad de México y la eficacia de los servicios públicos, a cambio del famoso Municipio Libre. Al fin y al cabo no perderemos un tesoro tan grande si se nos priva del goce de un espectáculo democrático que, hasta como simulacro, resulta cada vez más inverosímil y aburrido.

Sin embargo, dentro de la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal se dio cabida a la representación ciudadana aunque bajo una fórmula institucional que no comprometía el control que sobre las políticas locales y sobre los sectores urbanos organizados pretendía imponer el nuevo régimen revolucionario.

Así, la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales de 1929 dispuso la participación ciudadana a través de consejos consultivos que operarían tanto en el Departamento Central como en cada una de las nuevas delegaciones y estarían integrados por representantes “de los principales intereses de la localidad”, propuestos por sus respectivas agrupaciones al jefe del DDF y, a su vez, por éste al presidente de la República en quien recaía la designación correspondiente.

De acuerdo a la ley, comerciantes, industriales, propietarios, inquilinos, campesinos, profesionales, empleados públicos y particulares, trabajadores y madres de familia representaban los intereses del Distrito y tendrían la facultad de, a través de sus respectivos consejos, proponer reformas a los reglamentos y mejoras de los servicios públicos de su localidad, ser escuchados para la definición de aquellas cuestiones establecidas en los artículos 28, 29 y 35 de la Ley Orgánica, inspeccionar los servicios legales, denunciar las deficiencias de los servicios y las faltas de sus encargados, y revisar la cuenta anual del Departamento.

Las nuevas autoridades reconocieron que las facultades de iniciativa, opinión y vigilancia del nuevo organismo de representa-

ción ciudadana, calificadas así por el primer jefe del DDF, José M. Puig Casauranc, “no [eran] todo lo extensas que una representación realmente funcional podía y debía tener”, pero a través de ellas el nuevo régimen se proponía dar los primeros pasos hacia una “democracia funcional [...] indispensable para el progreso de nuestro país”, y para “volver a llevar a la práctica la idea filosófica que los ayuntamientos encarnaban, depurada ya la institución municipal de todos los vicios, de todas las lacras, de todas las deficiencias que trajeron, necesariamente, su desaparición”.

En lo inmediato, mediante el compromiso personal y patriótico de los nuevos representantes gremiales en el cumplimiento de sus tareas, se esperaba que el nuevo Consejo Consultivo del Departamento Central dejara de ser un órgano cívico de consulta y adquiriera fuerza legislativa e, incluso, que llegara a tener carácter y facultades ejecutivas en algunos ramos de la administración.

Todo ello se lograría si cada uno de los consejeros actuaba con rectitud, con honradez, en suma, con “un real espíritu de servicio” a favor de la ciudad de México —la ley disponía que no recibirían emolumento alguno—, pues, a los ojos de la nueva autoridad, debían comprender y sentir forzosamente que “de lo que hagamos, de todo lo que aquí hagamos, nos va a exigir cuentas exactas alguien que nunca olvida; ¡la ciudad!”. Y aunque la ley les otorgaba únicamente facultades de opinión, el jefe del DDF prometió que los nuevos consejeros tendrían una participación muy directa en el manejo de la ciudad, para lo cual se dijo dispuesto a hacer suya su opinión y llevarla al presidente de la República, aun si se tratara de algún asunto de naturaleza política o que tuviera relación con “problemas de carácter revolucionario o de orden social”.

Sin duda alguna, la pérdida de derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal para elegir su gobierno local fue el hecho más significativo de la reforma política que dio lugar a la supresión del régimen municipal y, con ello, del gobierno local representativo en la capital mexicana. Éste ha sido el hecho más subrayado por los estudiosos y aún hoy está presente en el debate político contemporáneo en torno a la reforma política que requiere el Distrito Federal.

Sin embargo, ninguno de los estudios disponibles sobre este tema ha evaluado dentro de sus interpretaciones el desfase que a finales de la segunda década del siglo XX existía entre el crecimiento del medio urbano y los servicios municipales disponibles para aten-

der las necesidades de la población que ello implicaba, por un lado, y, por otro, el ejercicio de las nuevas competencias adquiridas por los poderes públicos que desde la época del porfiriato, y aun bajo los gobiernos posrevolucionarios, se fueron ampliando a tal punto que el Estado se invistió de poderes en todos los órdenes eclipsando las facultades del gobierno municipal hasta que finalmente terminó por apoderarse de la administración urbano-municipal con la eliminación del municipio en el Distrito Federal en 1928.

Este fenómeno caracterizable como estatización de la administración urbana y declinación de la administración municipal fue un proceso que vivieron, al igual que México, pero con diferente intensidad, varias ciudades europeas a lo largo del siglo XIX y la primera mitad del XX.

Sólo que mientras la experiencia histórica europea nos muestra que la centralización administrativa de sus ciudades no implicó la pérdida de derechos políticos de los ciudadanos para elegir a sus autoridades locales, en el caso de México éste fue un elemento definitorio de su centralización administrativa.

A lo largo del siglo XIX, no obstante la peculiaridad de cada nación, en Europa se generalizó el sistema de cuerpos municipales electos, pero la autoridad local pasaba siempre por la personalización de las responsabilidades: alcalde (Francia), burgomaestre y regidores (Bélgica), *sindaco* o *podestà* (Italia), mayor (Inglaterra), *mouhtar* (Turquía), *kmet* (Bulgaria), o *primar* (Rumania). En cada caso la autoridad local disponía de poderes extendidos, que obtenía de sus pares o de la autoridad superior, que contribuyeron a dar un sello personal a su mandato. Lo común en este proceso fue la disolución progresiva de las comunidades de burgueses frente al crecimiento urbano y la mezcla de poblaciones. Las antiguas ciudades, más vinculadas a su historia y a sus privilegios, habían desarrollado modelos eficaces de control y de regulación social en pago estricto al acceso a la burguesía y al ejercicio de las actividades, dentro del cuadro corporativo de las comunidades locales y de las organizaciones de oficios. Pero este pujante modelo de identidad urbana y de incorporación de recién llegados a la ciudad, se desmoronó en el siglo XIX y las ciudades desempeñaron un nuevo protagonismo en el marco de los estados nacionales surgidos en este siglo. En plena transformación física, económica y social, las ciudades perdieron su antigua identidad para incorporar los conglomerados donde residían y trabajaban numerosas poblaciones. En lo sucesivo los víncu-

los sociales encontraron otras modalidades para arraigar a los individuos al territorio local y la adquisición de ciudadanía local no era más que la sola garantía de una hipotética asimilación.

A lo largo del siglo XIX la ciudad de México también se sumergió en una ola de transformaciones físicas, económicas y sociales, pero su régimen político-municipal fue incapaz de asimilar y adecuar sus estructuras administrativas a tales cambios, si bien hubo experiencias de administración urbana planificada como la que impulsó la municipalidad de Tacubaya en la década de 1880, pero fueron abordadas por el robustecimiento de las estructuras del Estado cuyos poderes estaban establecidos en su territorio y reclamaron para sí el derecho a definir y aplicar las políticas urbanas de la capital frente a la ineptitud y desastre del gobierno municipal. En este contexto, el sistema de ayuntamientos electos pudo mantenerse a flote, no obstante que las autoridades superiores acotaron siempre su autonomía política y sus facultades administrativas, pero al final las condiciones generadas por la secular crisis urbana y la coyuntura política de la posrevolución hicieron sucumbir al gobierno electo de la capital.

El Consejo Consultivo fue el órgano institucional con que se pretendió mantener la participación ciudadana en el gobierno de la ciudad. Diane Davis ha destacado la correlación que existía entre esta nueva estructura de representación ciudadana con aquella de corte corporativo con que se creó el Partido Nacional Revolucionario en 1929, e infiere de ello que el nuevo organismo ciudadano reproducía a nivel local la preocupación de los nuevos líderes revolucionarios por unificar el fragmentado movimiento laboral urbano que hasta 1928 fue controlado por la Confederación Regional Obrera Mexicana, para sujetarlo a las políticas del nuevo Estado, y de reemplazar la antigua y abolida estructura municipal de representación con otra que amortiguara la pérdida de derechos políticos que ello significó para los habitantes del Distrito, pero que les garantizara a la vez el control sobre los mismos. “En consecuencia — dice Davis — la composición y el carácter del Consejo Consultivo de la ciudad de México prefiguraban el sistema político corporativista a través del cual gobernaría finalmente el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y estabilizaría al gobierno unipartidista.”

Si echamos un vistazo a la estructura representativa del Primer Consejo Consultivo del Departamento Central podemos constatar efectivamente que la participación ciudadana fue depositada en una representación de tipo corporativo o gremial en tanto que sólo

formaban parte de la misma individuos que representaban a asociaciones con cierta organización y peso político dentro de la estructura social de la ciudad.

Así, los sectores sociales representados fueron el comercio, la industria, los propietarios de bienes raíces, los inquilinos, campesinos, profesionistas, empleados y trabajadores, cuyos representantes eran respaldados por federaciones, uniones, ligas, sindicatos, cámaras, juntas, sociedades y alianzas, todas ellas agrupaciones con intereses en común, pero no todas con igual grado de organización y representatividad, pues, bajo la fórmula organizativa de federaciones, algunas representaban y abarcaban a otras asociaciones (como la Federación de Cámaras de Comercio de México o la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal), mientras que otras apenas si constituían una asociación local, como el Sindicato de Oficios Varios de Tacuba o los Vecinos de la Colonia Álvaro Obregón (véase cuadro 3).

Resulta importante destacar estas diferencias en el rango de la representación de cada sector social porque seguramente de ello derivaba también su peso en las discusiones y debates al interior del Consejo Consultivo.

En este sentido, destaca el hecho de que el sector de los trabajadores fuera el único con dos representantes, lo cual indicaría el ánimo conciliatorio de las nuevas autoridades con el sector mayoritario de la sociedad y también el más afectado por la crisis económica de ese año, por el desempleo y, desde luego, por la deficiencia de los servicios públicos.

Cuadro 3
INTEGRANTES DEL PRIMER CONSEJO CONSULTIVO
DEL DEPARTAMENTO CENTRAL (ANTIGUA CIUDAD DE MÉXICO,
TACUBAYA, TACUBA Y MIXCOAC) PARA EL AÑO DE 1929

<i>Gremio representado</i>	<i>Propietario</i>	<i>Suplente</i>	<i>Propuestos por:</i>
Cámaras de Comercio	Sr. Rodrigo Montes de Oca	Sr. Carlos Delmar	Federación de Cámaras de Comercio de México
Comerciantes en pequeño	Sr. Emigdio Hidalgo Catalán	Sr. Juan Rosales Soto	U. de Propietarios de Zapaterías/ Liga de Bazares de México/Sindicato de Detallistas de Carne
Cámaras Industriales	Sr. Carlos B. Zetina	Ing. Adrián Lajoux	Cámara de Industriales del Distrito Federal

<i>Gremio representado</i>	<i>Propietario</i>	<i>Suplente</i>	<i>Propuestos por:</i>
Asociaciones Industriales en pequeño	Sr. Armando Salcedo	Sr. Roberto Loya	Cámara de Industriales en pequeño del D. F.
Asociaciones de Propietarios de Bienes Raíces	Ing. Armando Y. Santacruz	Sr. Vidal Castro	U. de Propietarios de la ciudad de México/Liga de Defensa de Propietarios de Casas/Liga de Defensa de la Pequeña Propiedad
Asociaciones de Inquilinos	Sr. Fernando G. Mendoza	Sr. Pedro Ruvalcaba	Unión Social de Vecinos de Tacubaya/Unión de Obreros Libres del D. F./Unión de los Sin Trabajo/Vecinos y miembros de la Junta de Mejoras Materiales de la 2ª Demarcación/Vecinos de la Col. Álvaro Obregón y de la Col. Balbuena
Asociaciones de Campesinos	[pendiente de designación]	[pendiente de designación]	
Asociaciones de Profesionales	Arq. Roberto Álvarez Espinosa	Dr. Fernando Campos	Sociedad de Arquitectos Mexicanos/Sindicato de Médicos del D. F.
Asociaciones de Empleados	Sr. Carlos Gaytán	Sr. Carlos M. Córdova	Unión Sindical de Empleados de Comercio y Oficinas Particulares/Empleados de: Ferrocarriles Nacionales de México, Depto. de Express, Comisión Nal. Agraria, Sría. de Fomento, Sría. de Industria, Depto. de Estadística, Correos y de la Universidad Nacional
Asociaciones de Trabajadores	1) Sr. Juan Lozano	Sr. Carlos L. Gracidas	Federación de Sindicatos Obreros del D. F.
	2) Srita. Virginia Huerta	Sr. Alfonso Rodríguez	Sindicato de Redactores de la Prensa del D. F./Sindicato de Oficios Varios de Tacaba
	3) Sr. Antonio Díaz Lombardo	Sr. Arturo Flores López	Alianza de Camioneros de México/Unión de Choferos del D. F./Unión de Obreros Álvaro Obregón
Asociaciones de Madres	Sra. Elodia Ramírez de Rojas	Sra. María Luisa A. de Lozano	Sociedad de Madres "Pro Infancia" de la Escuela Galación Gómez/Asociación Femenil Nacional de Temperancia

Fuente: Departamento del Distrito Federal, *Reorganización Administrativa del Departamento. Consejos Consultivos* [...], México, Talleres Gráficos de la Nación, 1929, p. 5-6.

Pero también el número de representaciones otorgadas al sector de trabajadores es indicativo, por un lado, de la alianza que deseaba mantener el nuevo gobierno del Distrito con el movimiento obrero organizado y, por otro, de su proyecto de retener y captar las organizaciones obreras que desde mediados de 1928 comenzaron a desprenderse de su principal aliada la CROM. Lo primero lo evidencia el que una de las representaciones de trabajadores haya sido postulada por la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal, una de las agrupaciones pilares de la CROM, de la cual se habían desprendido gran cantidad de asociaciones afiliadas desde mediados de 1928, proceso que continuó hasta hacerla desaparecer en 1933.⁸⁴

En cuanto a lo segundo, es decir, el intento del gobierno por retener y establecer alianzas con los grupos obreros disidentes de la CROM, lo prueba el hecho de que éstos hayan obtenido una representación dentro de la nueva estructura ciudadana de participación en el gobierno de la ciudad, pues tanto el Sindicato de Redactores de la Prensa, como el Sindicato de Oficios Varios de Tacuba fueron dos de las muchas asociaciones que se habían desafiliado de la CROM en diciembre de 1928.⁸⁵

Por otro lado, resulta interesante observar la incorporación del sector de profesionales dentro del Consejo, representados por el arquitecto Roberto Álvarez Espinosa, quien años después proyectaría, junto con otros arquitectos, la construcción de la Facultad de Medicina de la UNAM dentro del conjunto arquitectónico de Ciudad Universitaria.⁸⁶ La participación de la Sociedad Mexicana de Arquitectos sugiere que las críticas, denuncias y propuestas de solución en torno a los problemas del crecimiento urbano de la capital vertidas por sus integrantes a lo largo de la década de 1920 cobraron interés para las autoridades y peso político dentro de la nueva estructura de gobierno.⁸⁷

Sin embargo, las limitadas facultades otorgadas por la ley al Consejo y la participación dentro del mismo de un amplio espectro de clases sociales con intereses encontrados, algunas de las cuales

⁸⁴ Juan Felipe Leal, *Agrupaciones y burocracias sindicales en México, 1906-1938*, México, Terra Nova, 1985, p. 192-194.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 193.

⁸⁶ Vid. Louise Noelle, "La Ciudad Universitaria y sus arquitectos", en *Imágenes. Boletín informativo del Instituto de Investigaciones Estéticas de la UNAM*, julio de 2007.

⁸⁷ Para una reseña de las críticas de la comunidad de arquitectos a la problemática urbana del Distrito Federal en la década de 1920 véase *supra* "El diagnóstico de los planificadores."

se sujetaban a las directrices del PNR, impidieron que su actuación tuviera un verdadero influjo en las políticas urbanas aplicadas por el Departamento del Distrito Federal.⁸⁸

Los sectores con una organización de alcance nacional, como los de trabajadores, campesinos, industriales y comerciantes, tuvieron a la mano un peso político del que carecieron los sectores con una organización local —léase propietarios, inquilinos, profesionistas, empleados y practicantes de diversos oficios urbanos— para hacer escuchar sus demandas en el seno del Consejo.

A la larga, esta situación, según Diane Davis, fue la que colocó el futuro urbano de la capital en la incertidumbre, en la medida en que el Consejo, sin fuerza legal para influir en las políticas urbanas, se convirtió en instrumento político del PNR para consolidar su relación y control sobre fuerzas urbanas poderosas e institucionalizadas, a la par que la inconformidad ciudadana crecía por su ineficacia para atender y resolver sus demandas.⁸⁹

⁸⁸ Diane Davis, *op. cit.*, p. 110.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 111-113.

UNAM - IIH