

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.



FACULTAD DE DERECHO.
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL
Y
AMPARO.



**LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL:
EL REORDENAMIENTO TERRITORIAL”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE: LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:

EDUARDO ADOLFO OROPEZA VILLAVICENCIO.

DIRECTOR DE TESIS: **DR. ELISEO MURO RUIZ.**

MEXICO, D. F.

AÑO 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

	Paginas.
INDICE	
INTRODUCCION.	1
CAPITULO I	
I. LAS TEORIAS SOBRE EL ESTADO Y EL MUNICIPIO	5
1.-Teorías sobre el Estado	5
1.1.-Evolución histórica del concepto del Estado y sus denominaciones	6
1.2.-Elementos del Estado	8
1.3.-Historia de las Teorías Políticas	10
1.4.-La Teoría Orgánica del Estado	14
1.5.-El Estado como Personalidad Jurídica y de la Corporación.	19
1.6.-La Teoría General del Estado de Kelsen.	22
1.7.-Las Teorías Absolutas y Relativas sobre los Fines del Estado.	25
1.8.-Consideración Sociológica del Estado.	31
1.9.-Las Teorías Socialistas.	34
1.10.-El Sistema de los Consejos y la Forma Corporativa del Estado.	36
1.11.-Teorías del Municipio.	39
1.12.-El Tratamiento del Municipio por el Estado Mexicano.	45
1.13.-La Organización Municipal.	46
1.14.-Personalidad Jurídica del Municipio.	47
1.15.-El Municipio como Órgano Descentralizado.	55
1.16.-Conclusiones.	59

CAPITULO II

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL MUNICIPIO.

2.1.--El Municipio en España.	64
2.2.-El Municipio en la Nueva España.	65
2.3.-Estructura del Cabildo.	69
2.4.-Fundación y Evolución del Cabildo de la Ciudad de México.	71
2.5.-Las Ordenanzas aprobadas por el Rey D. Felipe V, en Cedula de Noviembre de 1728.	82
2.6.-La Ordenanza de Intendentes.	88

III. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA DE LA INDEPENDENCIA Y MÈXICO INDEPENDIENTE

3.1.-La Constitución Española de 19 de Marzo de 1812 y el Municipio en la Época Independiente.	91
3.2.-El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de Enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de Octubre.	104
3.3.-El Ayuntamiento de México Lucha por sus Derechos.	105
3.4-Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para formar la Constitución del Distrito y Territorios de la Federación.	106
3.5.-Las Bases y las Leyes Constitucionales expedidas el 29 Diciembre de 1836.	112
3.6.-Las Bases Orgánicas de la República de 12 Junio de 1843.	115
3.7.-El Reestablecimiento de la Constitución de 1824 y Las Bases Provisionales del 12 de Junio de 1853.	116
3.8.-La Ordenanza Provisional de Ayuntamiento de México y el Proyecto de Ley para Organizar la Administración de	119

Justicia del Distrito Federal.	
3.9.-El Estatuto Orgánico Provisional y La Constitución Política de 1857.	125
3.10.-El Estatuto Provisional del Imperio de 10 de Abril de 1865.	129
3.11.-La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal del 16 de Diciembre de 1899 Suprime la personalidad jurídica de los Ayuntamientos.	136

IV. El Ayuntamiento en la Época Revolucionaria y Posrevolucionaria.

4.1.-Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 13 de abril de 1917	153
4.2.-La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y los Artículos 73 y 115.	156
4.3.-Reformas al Artículos 73 Fracción VI Constitucional. Se suprime los Municipios y se crea el Departamento del Distrito Federal y las Delegaciones Políticas.	161
4.4.-El Estatuto Legal y su Carácter Federal. Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 31 de Diciembre de 1928.	167
4.5.-Ley del 31 de Diciembre de 1941. Funcionarios, Bienes, Régimen Financiero y Servicios Públicos.	171
4.6.-Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 y sus modificaciones 1983.	176
4.7.-Conclusiones.	192

CAPITULO III

III. ANÁLISIS DEL DISTRITO FEDERAL EN EL DERECHO COMPARADO.

3.1.-La Función Ejecutiva Autocrática y el Control de las Actividades de las Capitales.	197
---	-----

3.2.-Teorías de Residencia de los Supremos Poderes.	201
3.3.-Teoría Americanas.	203
3.4.-Teoría Europea.	204
3.5.-Modalidades Hispánicas.	205
3.6.-Examen de algunas Legislaciones Especiales sobre Capitalidad.	208
El Distrito Federal. (Caracas, Venezuela)	
3.7.-Paris.	211
3.8.-Londres.	216
3.9.-Lisboa.	221
3.10.-Copenhague.	226
3.11.-Washington.	229
3.12.-Estocolmo.	231
3.13.-Berna (Suiza).	233
3.14.-Conclusiones.	234

CAPITULO IV

IV. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL MUNICIPIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

4.1.-La Reforma Política Inacabada.	241
4.2.-El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	254
4.3.-La División de Poderes en el Distrito Federal: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Poder Ejecutivo.	266
4.4.-El Restablecimiento del Municipio en el Distrito Federal y su Territorialidad.	270
4.5.-Estructura Administrativa del Municipio y sus Funciones en el Distrito Federal.	284
4.6.-Renovación y Elección de Municipalidades y Ayuntamientos.	291
4.7.-La Reforma Política Electoral.	296
4.8.-El Código Electoral del Distrito Federal.	302

4.9.-Conclusiones.	306
CONCLUSIONES PREPOSITIVAS.	313
I.-Modificar la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos.	313
II.-Municipalizar las Leyes Vigentes del Distrito Federal.	314
III.-Reforma Estructural de los Órganos Electorales	314
IV.-Extender un Control Exclusivamente a los Órganos del Gobierno del Distrito Federal.	314
V.-Reordenamiento Territorial del Distrito Federal, y las Delegaciones Políticas.	314
VI.- Crear el Cabildo y el Sistema de Representación Proporcional	315
VII.-Equilibrio de Poderes y de Órganos Colegiados	315
BIBLIOGRAFIA	317

...“Ni temo al poderoso,
ni al rico, lisonjéo:
ni soy camaleón del que gobierna;
Ni me tiene envidioso
la ambición o deseo
de ajena gloria y de fama eterna.”
(Lope de Vega.)

DEDICO ESTA TESIS

Y MI CARRERA DE ABOGADO A MI
BISABUELO MATERNO
EL LIC. JOSE DIONISIO CORCHADO,
QUE HIZO SUS ESTUDIOS
EN LA
ESCUELA ESPECIAL DE JURISPRUDENCIA.



Vicente Lemus Abintana Secre-
tario de la Escuela Especial de Juris-
prudencia.

Certifico: que en el libro de re-
cursos profesionales aparece una acta
del tenor siguiente:

"Acta N.º 11 - Acta N.º 11 - Bo. de
Dionisio Corchado = Biblioteca de
la Escuela de Jurisprudencia de Mexico
a quince de Junio de mil novecientos
diez y ocho, se reunió para celebrar
una junta convocada por turno y con-
vencida del Sr. Director Licenciado Don Ma-
teos Saiz y Señores Síndicos profes-
ores de la Facultad, Licenciados Don José
M. Iglesias D. Joaquin Equias y Don
Cándido Cáriz Saiz, para proceder al con-
sumo de la liquidación del Sr. Dionisio
Corchado, en virtud de la autorización de

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A la Escuela Nacional Preparatoria Plantel N. 5 “José Vasconcelos”

Al Plantel N. 6 “Antonio Caso.”

A la Facultad de Derecho.

Dr. Fernando Serrano Migallon.

Lic. Cesar Callejas Hernández.

Al Seminario de Derecho Constitucional y Amparo.

Lic. Edmundo Elías Musi.

A la División de Universidad Abierta (SUA) de la Facultad de Derecho.

Dr. Esteban Ruiz Ponce.

Dra. Consuelo Sirvent G,

Lic. Carlos Vieyra Sedano.

Lic. Agustín Eduardo Carrillo Suárez

Dr. Carlos Rolando Penagos Arrecis.

Maestra. Irene González Cobian.

Lic. Juan Carlos Filta Quirino.

A MIS MAESTROS:

Dr. Juan Luís González A. Carranca.

Al Dr. Fernando Flores Trejo.

Dr. Raúl Ávila Ortiz

Maestro. Gonzalo Vilchis Prieto.

Lic. Pedro Noguerón de la Roquette.

Lic. Ramón Rodríguez Moreno.

Lic. José Luís Hernández Ochoa.

A mi Director de Tesis: Dr. Eliseo Muro Ruiz y mis Sinodales.

A mi Familia. (Magdalena, Aditi, Itzel, Enrique y Dionisio).

A la Biblioteca del Archivo General de la Nación:

Bibliotecario Ignacio Barcenás Lugo. Paleógrafa Magdalena Gómez Zamora

(+) y a Miguel Casillas G.

	Paginas.
INDICE	
INTRODUCCION.	1
CAPITULO I	
I. LAS TEORIAS SOBRE EL ESTADO Y EL MUNICIPIO	5
1.-Teorías sobre el Estado	5
1.1.-Evolución histórica del concepto del Estado y sus denominaciones	6
1.2.-Elementos del Estado	8
1.3.-Historia de las Teorías Políticas	10
1.4.-La Teoría Orgánica del Estado	14
1.5.-El Estado como Personalidad Jurídica y de la Corporación.	19
1.6.-La Teoría General del Estado de Kelsen.	22
1.7.-Las Teorías Absolutas y Relativas sobre los Fines del Estado.	25
1.8.-Consideración Sociológica del Estado.	31
1.9.-Las Teorías Socialistas.	34
1.10.-El Sistema de los Consejos y la Forma Corporativa del Estado.	36
1.11.-Teorías del Municipio.	39
1.12.-El Tratamiento del Municipio por el Estado Mexicano.	45
1.13.-La Organización Municipal.	46
1.14.-Personalidad Jurídica del Municipio.	47
1.15.-El Municipio como Órgano Descentralizado.	55
1.16.-Conclusiones.	59

CAPITULO II

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL MUNICIPIO.

2.1.--El Municipio en España.	64
2.2.-El Municipio en la Nueva España.	65
2.3.-Estructura del Cabildo.	69
2.4.-Fundación y Evolución del Cabildo de la Ciudad de México.	71
2.5.-Las Ordenanzas aprobadas por el Rey D. Felipe V, en Cedula de Noviembre de 1728.	82
2.6.-La Ordenanza de Intendentes.	88

III. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA DE LA INDEPENDENCIA Y MÈXICO INDEPENDIENTE

3.1.-La Constitución Española de 19 de Marzo de 1812 y el Municipio en la Época Independiente.	91
3.2.-El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de Enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de Octubre.	104
3.3.-El Ayuntamiento de México Lucha por sus Derechos.	105
3.4-Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para formar la Constitución del Distrito y Territorios de la Federación.	106
3.5.-Las Bases y las Leyes Constitucionales expedidas el 29 Diciembre de 1836.	112
3.6.-Las Bases Orgánicas de la República de 12 Junio de 1843.	115
3.7.-El Reestablecimiento de la Constitución de 1824 y Las Bases Provisionales del 12 de Junio de 1853.	116
3.8.-La Ordenanza Provisional de Ayuntamiento de México y el Proyecto de Ley para Organizar la Administración de Justicia del Distrito Federal.	119
3.9.-El Estatuto Orgánico Provisional y La Constitución Política de 1857.	125

3.10.-El Estatuto Provisional del Imperio de 10 de Abril de 1865.	129
3.11.-La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal del 16 de Diciembre de 1899 Suprime la personalidad jurídica de los Ayuntamientos.	136
IV. El Ayuntamiento en la Época Revolucionaria y Posrevolucionaria.	142
4.1.-Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 13 de abril de 1917	153
4.2.-La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y los Artículos 73 y 115.	156
4.3.-Reformas al Artículos 73 Fracción VI Constitucional. Se suprime los Municipios y se crea el Departamento del Distrito Federal y las Delegaciones Políticas.	161
4.4.-El Estatuto Legal y su Carácter Federal. Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 31 de Diciembre de 1928.	167
4.5.-Ley del 31 de Diciembre de 1941. Funcionarios, Bienes, Régimen Financiero y Servicios Públicos.	171
4.6.-Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 y sus modificaciones 1983.	176
4.7.-Conclusiones.	192

CAPITULO III

III. ANÁLISIS DEL DISTRITO FEDERAL EN EL DERECHO COMPARADO.

3.1.-La Función Ejecutiva Autocrática y el Control de las Actividades de las Capitales.	197
3.2.-Teorías de Residencia de los Supremos Poderes.	201
3.3.-Teoría Americanas.	203
3.4.-Teoría Europea.	204
3.5.-Modalidades Hispánicas.	205
3.6.-Examen de algunas Legislaciones Especiales sobre Capitalidad.	208

El Distrito Federal. (Caracas, Venezuela)	
3.7.-Paris.	211
3.8.-Londres.	216
3.9.-Lisboa.	221
3.10.-Copenhague.	226
3.11.-Washington.	229
3.12.-Estocolmo.	231
3.13.-Berna (Suiza).	233
3.14.-Conclusiones.	234

CAPITULO IV

IV. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL MUNICIPIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

4.1.-La Reforma Política Inacabada.	241
4.2.-El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	254
4.3.-La División de Poderes en el Distrito Federal: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Poder Ejecutivo.	266
4.4.-El Restablecimiento del Municipio en el Distrito Federal y su Territorialidad.	270
4.5.-Estructura Administrativa del Municipio y sus Funciones en el Distrito Federal.	284
4.6.-Renovación y Elección de Municipalidades y Ayuntamientos.	291
4.7.-La Reforma Política Electoral.	296
4.8.-El Código Electoral del Distrito Federal.	302
4.9.-Conclusiones.	306

CONCLUSIONES PREPOSITIVAS.

I.-Modificar la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos.	313
II.-Municipalizar las Leyes Vigentes del Distrito Federal.	314
III.-Reforma Estructural de los Órganos Electorales	314
IV.-Extender un Control Exclusivamente a los Órganos del	314

Gobierno del Distrito Federal.

V.-Reordenamiento Territorial del Distrito Federal, y las Delegaciones Políticas. 314

VI.- Crear el Cabildo y el Sistema de Representación Proporcional 315

VII.-Equilibrio de Poderes y de Órganos Colegiados 315

BIBLIOGRAFIA 317

INTRODUCCION.

La elaboración de la presente Tesis que lleva por título: “La Reforma Política del Distrito Federal: El Reordenamiento Territorial”, dirigida por el Director de Tesis: Dr. Eliseo Muro Ruiz. Para obtener el Título de Licenciado en Derecho, se inicio en el Taller de Elaboración de Tesis, que imparte el Maestro Pedro Noguérón en el Sistema de Universidad Abierta (SUA) de la Facultad de Derecho en el mes de junio de 2004. El proyecto de tesis fue discutido y aprobado por el Dr. Eliseo Muro, para que fuera presentado al Lic. Edmundo Elías Musi Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo, que con rigor metodológico, me señaló los vacíos de la investigación y los alcances de la misma, que no había contemplado, los cuales quedaron plasmados en la presente tesis.

La dinámica del trabajo de Tesis fue complementada, gracias a la formación académica que obtuve en el transcurso de la carrera, diversas ramas del Derecho quedaron plasmadas en cada uno de los capítulos, fueron fundamentales para su elaboración.¹

El tema central de Tesis es la democratización del Distrito Federal, la supresión de las Delegaciones Políticas y el restablecimiento de los Municipios, para ello, se analiza el origen y evolución del Ayuntamiento de la Ciudad de México, que quedó suprimido el 31 de diciembre de 1928, y se creó el Departamento del Distrito Federal. El Presidente de la República, era reconocido como Jefe de la Administración del Distrito Federal, quien ejercía sus funciones gubernativas por medio del Jefe del Departamento del Distrito Federal, este funcionario era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Las facultades que se le confirieron al Jefe de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, en 48 sustanciosas fracciones que sintetiza el Art. 24 fue enorme el poder de ese funcionario y tan amplio que basta con citar lo

¹ La Tesis contiene diversas ramas del Derecho: Teoría del Estado, Teoría Economía y Política. Derecho Constitucional, Historia del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo, Derecho Electoral, Derecho Municipal, Derecho *Internacional* Publico entre otras ramas

siguiente: Las atribuciones que tenían las 17 Corporaciones Municipales integradas por numerosos Regidores entre quienes se distribuían las funciones públicas, todas ellas, se concentraron en una sola persona, que, además, reemplazó al Gobernador del Distrito. La forma de gobierno del Departamento del Distrito Federal tuvo una vigencia de 70 años, tiempo en que los ciudadanos fueron privados de sus derechos, sobre todo de elegir a sus gobernantes, donde, el Señor Presidente decidía por la voluntad de millones de habitantes nombrando a las autoridades del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, la herencia del poder centralizado perduró pese a la Reforma Política de 1994. El Jefe de gobierno del Distrito Federal, tiene un poder omnipotente, muy por encima de todas las entidades del país.

Por ello, mi hipótesis es la siguiente: "Sin el Municipio no hay Democracia" comparto la Tesis de uno de los mas brillantes universitarios Manuel Gómez Morin, que señalaba: "Una República organizada sobre la base de Municipios Autónomos administrados directamente mediante los sistemas modernos que caracterizan al Gobierno por comisión y mediante la ejecución de la iniciativa, de la recusación y del referéndum, que mantiene constantemente en manos de los vecinos la gestión de sus propios negocios, la resolución de sus propios problemas, la satisfacción de sus propias necesidades. El Municipio así organizado, purificará el ambiente político de la República y, constituyendo para nosotros un ejercicio directo e inmediato de la verdadera libertad y de la verdadera democracia, acabará por educarnos, ensayándonos con la resolución de los problemas que de más cerca nos tocan, como son los problemas de la Ciudad, para considerar prudentemente los graves problemas nacionales y, sobre todo, para decidirnos con conocimiento y con justicia, a tomar una resolución hábil ante los graves problemas de organización social que tiene enfrente la humanidad."

La Tesis consta de cuatro capítulos. El primer capítulo se inicia con las teorías sobre el Estado y el Municipio; la evolución histórica del concepto del Estado y sus denominaciones, sus elementos y teorías y el Municipio. El Tratamiento del Municipio por el Estado Mexicano. La Organización Municipal. Personalidad Jurídica del Municipio. El Municipio como órgano descentralizado.

El capítulo dos estudia los antecedentes jurídicos del Municipio en España y en Nueva España; la estructura del Cabildo, su fundación y evolución en la Ciudad de México, así como diversas Ordenanzas aprobadas por el Rey D. Felipe V; y la Ordenanza de Intendentes. También se analiza el Municipio en la época independiente, a través de diversas Constituciones y períodos históricos, el Ayuntamiento de México y un interesante documento para formar la Constitución del Distrito y Territorios de la Federación, al igual las Bases y las Leyes Constitucionales de 1812, 1824, 1836, 1853 y 1857.

Las Leyes del Imperio de 1865 y del Porfiriato que suprime la personalidad jurídica de los Ayuntamientos. El Ayuntamiento en la época revolucionaria y posrevolucionaria y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus Artículos 73 y 115.

La reforma de 1928 que suprime a los Municipios y crea el Departamento del Distrito Federal y las Delegaciones Políticas; la Ley del 31 de Diciembre de 1941 y sus diversos apartados; y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 y sus modificaciones de 1983.

El tercer capítulo contiene un análisis detallado de análisis del Derecho comparado y de las funciones del Distrito Federal como sede de los Poderes o como Capital de la República en diversas teorías, la función ejecutiva autocrática y el control de las actividades de las capitales. Así como diversas Teorías: de Residencia de los Supremos Poderes, Americanas, modalidades Hispánicas y Europeas y por último se hace un examen de algunas legislaciones especiales sobre capitalidad en los siguientes países: Distrito Federal. (Caracas, Venezuela), Paris, Londres, Lisboa, Copenhague, Washington, Estocolmo, y Berna (Suiza).

El capítulo cuatro, que lleva por nombre: Análisis y Perspectivas del Municipio de la Ciudad de México, comprende un estudio jurídico relacionado a la Reforma Política y sus modalidades, que culmina con una serie de reformas constitucionales que crean la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, estos nuevos ordenamientos van a establecer la división de Poderes en el Distrito Federal. Y por último se plantea el restablecimiento del Municipio en el Distrito Federal y su Territorialidad.

Capítulo Primero.

SUMARIO: I. LAS TEORIAS SOBRE EL ESTADO Y EL MUNICIPIO. 1.-Teorías sobre el Estado. 1.1.-Evolución histórica del concepto del Estado y sus denominaciones. 1.2.-Elementos del Estado. 1.3.-Historia de las Teorías Políticas. 1.4.-La Teoría Orgánica del Estado. 1.5.-El Estado como personalidad jurídica y de la corporación. 1.6.-La Teoría General del Estado de Kelsen. 1.7.-Las Teorías Absolutas y Relativas sobre los fines del Estado. 1.8.-Consideración Sociológica del Estado. 1.9.-Las Teorías Socialistas. 1.10.-El Sistema de los Consejos y la forma Corporativa del Estado. 1.11.-Teorías del Municipio. 1.12.-El Tratamiento del Municipio por el Estado Mexicano. 1.13.-La Organización Municipal. 1.14.-Personalidad Jurídica del Municipio. 1.15.-El Municipio como Órgano Descentralizado. 1.16.-Conclusiones.

LAS TEORIAS SOBRE EL ESTADO Y EL MUNICIPIO.

1.- Teorías Sobre el Estado.

Con relación a la Teoría General del Estado, el Derecho Político General es un concepto más estricto; refiéranse a la estructura interna del Estado como tal, y viene a desarrollar la construcción jurídica integral del territorio y habitantes, bajo unas solas normas de Derecho Público. Según Hermann Heller, a la teoría del Estado corresponde realizar un "corte transversal" en la corriente histórica, para obtener la visión del Estado como una totalidad ordenada de acción. La teoría del Estado es una ciencia de estructuras y el Estado es una estructura histórica y una específica función dentro del concreto tejido histórico-social. Por eso no existe una teoría del Estado, sino teoría de una estructura concreta del Estado por ejemplo, del "Estado occidental moderno", pero con una validez trascendente a la singularidad de un Estado determinado.¹

La Teoría General del Estado es una ciencia especulativa puramente teórica, cuyos conocimientos deben valorarse como aspiración hacia un constante perfeccionamiento de la convivencia humana. La aplicación práctica utilitaria de las ideas que sugiere la Teoría General del Estado corresponde, a su vez a la Política, y en particular a la Política en su sentido más amplio, es decir, a la aspiración de lograr la más perfecta convivencia de Estados o Federaciones de Estados.

¹Oskar Georg Fischbach. Teoría General del Estado. Cuarta Edición. España. Editorial Labor, S. A. 1949. pp. 7 a la 13.

La Teoría General del Estado nos procura el concepto abstracto del Estado en su situación de estabilidad, al igual que la Teoría General del Estado de la Geografía política, que considera a los Estados, en primer término, como estructuras espaciales o superficiales, es decir, como porciones de la superficie terrestre, de las que disponen, como campo de su actividad, determinadas naciones consideradas como unidades de poder. Esta ciencia misma admite en las naciones un crecimiento natural, y explica su desarrollo y fin conforme a normas experimentales de carácter científico natural. De acuerdo con este concepto, el Estado es la conjunción orgánica de una parte de la Humanidad con una Porción de territorio; el nexo espiritual que entre ambos elementos existe es la voluntad de constituir Estado, la idea de Estado. Esta teoría se sitúa con ello en manifiesta contraposición con las conocidas teorías políticas, jurídicas y sociológicas (el Estado como supremo sujeto de derecho, fenómeno parcial de la vida social), a las que rechaza como poco útiles para lograr el verdadero concepto del Estado.²

1.1.- Evolución histórica del concepto del Estado y sus denominaciones.

El Estado es la resultante de una milenaria evolución de la coexistencia humana; de todas las formas que ésta trae consigo, y cuya ordenación realiza el Derecho.

La primera cuestión que nos planteamos en la investigación del concepto del Estado es, naturalmente, ésta: qué significa el nombre "Estado".

Las condiciones políticas entre los griegos hacen aparecer como idénticos el Estado (πόλις) y la ciudad. También entre los romanos de la época primitiva el Estado se equipara con el conjunto de los ciudadanos de Roma (civitas); la ulterior denominación, respublica, emana ya del concepto de Estado representativo de una institución común a todos los ciudadanos.

Cuando el Estado romano, con el transcurso de los siglos, se extendió considerablemente, comenzó a usarse como concepto comprensivo la palabra

² *Ibidem.* p. 14.

imperium (dominio o poder), en el que, al mismo tiempo, se acentúa de modo especial el elemento decisivo en el concepto de Estado: el poder, o potestad de ordenar. En la evolución del derecho germánico fue donde primeramente apareció la denominación de "Reich" (regum); también aquí, por consiguiente, se destaca el factor "dominio" (regnare = reinar, regir) refiriéndose regularmente a una determinada dinastía. En la Edad media, la expresión "Reich" se aplicó esencialmente al Estado como poder soberano, mientras que para las demás acepciones se usó el término "Land" (terra, territorium); entonces, pues, el territorio, como elemento esencial del concepto de Estado, quedó identificado con el mismo Estado, entendiéndose tácitamente que el territorio en cuestión era el perteneciente al príncipe.

La denominación "Estado", actualmente generalizada, procede del léxico jurídico italiano. El concepto general stato (en latín, status = estado de convivencia en un determinado momento, ordenación de la convivencia) se asoció inicialmente al nombre de determinadas ciudades (por ejemplo, Stato di Firenze). En el curso de los siglos XVI y XVII, la expresión se admitió en los idiomas francés, inglés y alemán. En España (siglos XVII y XVIII) se han llamado asimismo estados las propiedades de dominio particular, cuyos dueños ejercían también señorío jurisdiccional.³

En el año 1576 empleó Bodin por vez primera la denominación république para el Estado, mientras que la palabra estat (état) sólo significó, según él, una determinada forma política (por ejemplo, el estat aristocratique, en contraposición al estat populaire). También en Alemania transcurrió mucho tiempo antes de que la expresión Estado se convirtiera en un concepto preciso. Solamente bajo el influjo de la literatura política del siglo XVIII la expresión se consolidó de tal modo, que sin ulterior aditamento (en lugar de la palabra Land o territorium) se usó para designar la vida política integral del Estado.⁴

³ Vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Segunda Edición. México Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM 1988. *Confere Cfr.* Soto Álvarez Clemente. Selección de términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos. Primera Edición. Editorial Limusa. México, 1981. pp. 122-124.

⁴ Sabine H. George. Historia de la Teoría Política, Fondo de Cultura Económica. México – Argentina. 1965, pp. 258, 292, 297- 307.

1.2.-Elementos del Estado.

La esencia jurídica del Estado puede cifrarse en el hecho de constituir una organización que aspira a la regulación de la convivencia en un pueblo determinado asentado sobre un cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos. El Estado así constituido, con sus elementos concretos: pueblo, territorio, dominio, no es una mera abstracción jurídica, sino una realidad efectiva que sólo se inicia por la concurrencia de los tres factores. Dos de ellos (territorio y pueblo) son de naturaleza material; el tercer elemento (dominio) pertenece al reino ideológico.

Cualquiera que sea la concepción que se tenga del Estado, es indudable que, en primer término, le es consubstancial la asociación de hombres o de grupos humanos. Forman éstos el pueblo estatal (denominado nation en el léxico jurídico de Francia y de Inglaterra.). La importancia de este elemento político se evidencia en las teorías que identifican de un modo absoluto la Nación y el Estado.

El segundo elemento del Estado es el territorio. Duguit no lo considera como incondicionalmente esencial, y designa al tercer elemento, el poder político organizado, como "diferenciación entre gobernantes y gobernados". Esta distinción se manifiesta en los servicios públicos, como elemento peculiar del Estado ("los gobernantes, que monopolizan la fuerza, deben emplearla para organizar y gobernar el funcionamiento de los servicios públicos: el Estado no es una potencia que manda, una soberanía; es una cooperación de los servicios públicos organizados y dirigidos por los gobernantes").

El requisito jurídicamente importante para la caracterización del llamado "tercer elemento del Estado" no radica en la distinción, sin importancia substancial alguna, entre gobernantes y gobernados, distinción que hallamos igualmente en asociaciones de carácter no estatal, sino en la negación de todo poder más elevado e incondicional que el del Estado. Según Duguit, el Estado no tiene ningún poder imperativo (una soberanía) es una "cooperación de los servicios

públicos, organizados y dirigidos por los gobernantes.”⁵

En lugar del poder supremo del Estado aparece una relación jurídicamente ordenada entre gobernantes y gobernados. Pero la teoría de Duguit trae consigo las mayores dificultades, tanto para la disquisición jurídica del concepto de Estado como para las realidades de la vida política.

La "cooperación de los servicios públicos" puede ser muy difícil, si no imposible, cuando, en momentos críticos, el mecanismo del gobierno se muestra vacilante. Entonces -como siempre- se impone el factor más fuerte de cuantos luchan por el poder del Estado, y la idea de dominio aparece realizada en toda su intensidad. La relación entre gobernantes y gobernados, que Duguit quiere situar como sustitutiva del poder, es sólo la resultante de la distribución de fuerzas en cada momento.⁶

El poder, es un factor social; es el dominio sobre los ánimos de los hombres socialmente obligados, la aptitud de influir sobre el sentimiento, el pensamiento y la voluntad de los demás, en el orden externo o en el interno. Mediante el poder (o dominio), cuyo principal elemento integrante es el poder legislativo, el Estado puede determinar su propia forma y ordenar independientemente su organización: Mediante el Derecho constitucional concreto pueden resultar, teóricamente, innumerables variantes dentro de los límites del concepto general de Estado. Pero en la práctica sólo se ha podido desarrollar un número de tipos estatales limitado. Sólo en época muy reciente la deficiencia de los sistemas en vigor ha suscitado una tendencia consciente hacia la invención de nuevas formas estatales.⁷

1.3.- Historia de las Teorías Políticas.

Lo enunciado en la exposición precedente acerca del concepto de Estado debe ser objeto de un examen más profundo mediante la consideración histórica de las diversas teorías relativas al Estado. En los límites de esta tesis sólo puede

⁵ Oskar Georg Fischbach. Teoría General del Estado. *Ibidem*. pp. 16 a la 18.

⁶ Doguit, Traité de Droit constitutionnel, vol. I- IV.1921 –1923. *Apud*. Oskar Georg Fischbach. Teoría General del Estado. *Ibid*. p. 17.

⁷ Oskar Georg Fischbach. Teoría General del Estado. *Ibid*. p. 19.

ofrecerse, sin embargo, un breve resumen de la evolución integral.

Podemos considerar a las teorías que conciben el Estado como un hecho, como algo realmente dado o lo que no significa una gran diferencia, como situación (*status*), es decir, el estado de existencia del dominio, sin que inicialmente interese distinguir si el dominio emana de un individuo (poder absoluto) o de un grupo de población (idea sociológica del Estado). Ostentan carácter más primitivo aquellas teorías que identifican el Estado con uno de sus elementos, a saber: el territorio, el pueblo o el imperante.

La concepción del Estado como territorio (es la llamada teoría patrimonial del Estado) considera el territorium como ámbito personal del dominio del imperante."La presunta propiedad política suprema sobre el territorio ha permitido establecer inmediatas relaciones entre la soberanía territorial y el individuo. La soberanía no sólo reclamó, en virtud de dicha propiedad suprema, derechos inmediatos sobre el suelo, sino, por encima de él, sobre todos aquellos seres que estaban situados en el territorio en cuestión (*quisquis est in territorio, est etiam de territorio*). Esta teoría patrimonial del Estado se halla en manifiesta contraposición con la Antigüedad, y, más tarde, con la teoría de derecho natural del Estado, que no atendía ya al territorio, sino a la nación, apoyando sobre ésta la Constitución política.

La identificación de Estado y pueblo, que es una de las teorías más antiguas y acreditadas, es la doctrina típica de la Edad media, y, al mismo tiempo, es el origen de la doctrina de la soberanía nacional. Todavía hoy es fundamental en Francia. En este país el Estado es la comunidad nacional, investida con la soberanía (*nation-personne*). Finalmente, la concepción que identifica al Estado con el imperante, y trata, por consiguiente, a la nación y al territorio como objetos de su poder dominador, puede considerarse como raíz de la teoría absolutista del Estado. En ella impera el principio personal de autoridad con exclusión de toda coparticipación en el poder; no se reconocen los derechos políticos peculiares de cualquier otro elemento.

A las teorías reales se contraponen las jurídicas; constituyen una transición a éstas, y representan un eficaz elemento de compensación contra las teorías

reales, las teorías del derecho natural relativas al Estado.

La teoría de derecho natural cree en una ley eterna basada en fundamentos éticos (en contraposición a la creencia en la revelación). Este sistema se traslada especialmente a la teoría del derecho político. Tradicionalmente se distingue un derecho natural denominado antiguo (medieval) y otro más reciente (que pertenece a la Edad moderna). Este último ha derivado del primero. El derecho natural antiguo se manifiesta: claramente en relación con las grandes transformaciones políticas, sociales y culturales del siglo XV (Humanismo, Reforma), que hicieron surgir la idea de un nuevo sentido del mundo y del Estado.

La justificación del Estado no debía derivar del mandato divino, sino de los motivos racionales. Jean Bodin (1530-1596) es el representante capital de esta tendencia; defiende este autor la monarquía absoluta en contraposición al régimen estamental, a la sazón dominante en Francia. Es la teoría política de los denominados monarcómanos, que representan la consolidación del poder territorial de los príncipes frente al agonizante espíritu gremial de la Edad media. Mientras que el Estado corporativo no conocía aún el Estado como concepto jurídico, sino que, más bien, partía de una relación jurídica muy complicada, basada en la reciprocidad, los representantes de la nueva doctrina subrayan con insistencia el dominio de la idea unitaria del Estado.⁸

Diametralmente opuesta a la concepción de Bodin, por lo que respecta a los elementos sustentantes del poder del Estado, es la teoría de Joh Althusius (1557 a 1638), quien, en su obra capital, *Política methodicc digesta* (1603), parte de la soberanía del pueblo, que sólo por mandato es transferida al príncipe. Esta teoría constituye la raíz de nuestro Estado constitucional moderno; la idea, igualmente sustentada por Althusius, de la convivencia y cooperación de los hombres, constituyó en cierto modo el punto de partida de la teoría corporativa, posteriormente reanimada por Gierke.

⁸*Ibid.* pp. 20- 21.

La teoría de la soberanía nacional, enunciada por Althusius, fue rudamente combatida en las épocas subsiguientes. Citaremos entre sus adversarios, en primer término, a Hugo Grocio (1583-1645), que manifestó su opinión decidida en favor de la soberanía del príncipe; además, Hobbes (1588-1679), quien en sus obras *Elementa philosophica de cive* (1642) y *Leviathan* (es decir, el Estado, 1651), así como S. Pufendorf (1632-1692) en su obra *De jure naturae et gentium libri VIII* se pronuncian ardientemente en favor de la autoridad del señor absoluto.

Una posición especial ocupa Cristian Thomasius (1655 a 1728), quien ciertamente se interesa por el robustecimiento de la autoridad política, si bien, por otra parte, aparece como paladín de la tendencia espiritual que se conoce bajo la denominación de "filosofía de la Ilustración", cuya finalidad era concebir el concepto del Estado desde un punto de vista puramente racionalista, desglosando en absoluto la idea jurídica de la moral (racionalismo). Esta filosofía de la Ilustración alcanza su momento culminante con Cristián de Wolf (1679-1754); según él, el Estado intentará estimular, mediante el fomento de la cultura y de la ciencia, la felicidad y perfección de sus súbditos, interviniendo, con este fin, siempre que sea necesario (despotismo ilustrado, por ejemplo el de Federico el Grande: "Todo para el pueblo, nada por el pueblo").⁹

Frente, a esta concepción de tendencia absolutista emprende W. Locke (1632-1704) un camino completamente nuevo que conduce al Estado constitucional. En su principal obra, *Two treatises of government* (1689), parte de la idea del estado natural del hombre, en el cual imperan libertad e igualdad absolutas.¹⁰

Los hombres se asocian voluntariamente para su protección mutua y forman la sociedad civil, cuyo dominio corresponde a la mayoría. La existencia del príncipe descansa en la traslación del derecho de dominio, que le hace la mayoría. Si el príncipe no cumple su deber, el pueblo puede deponerlo (derecho a la revolución). Montesquieu (1689-1755) recoge más tarde este

⁹ Stammler Rudolf. *Modernas Teorías del Derecho y del Estado*. Traducción española de la 2 Edición Alemana por Faustino Ballvé Dr., México, D F. Editorial Botas. 1955. pp. 51, 67, y 69.

¹⁰ Oskar Georg Fischbach. *Ob. Cit.* pp. 21 y 22.

proceso ideológico de Locke y lo desarrolla certeramente hasta esbozar la moderna constitución del Estado.

A las concepciones formales de derecho natural respecto al Estado, añade el complemento, basado en observaciones propias, de lo que denomina el "espíritu de las "leyes" (su principal obra: *L' esprit des lois*, 1748), que constituye el substrato de las determinaciones e instituciones formales (primer intento de exposición de la "Política o Teoría" general del Estado en su verdadero sentido). De él procede también la distinción fundamental de las formas del Estado (república, monarquía constitucional, monarquía absoluta, despotismo). Mientras Montesquieu daba el fundamento teórico-político a la monarquía constitucional, Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) era el padre espiritual de la Revolución francesa. Su teoría puede resumirse como sigue: Soberanía nacional en forma de absolutismo de todo el pueblo, sin división profunda de poderes y sin Parlamento; Estado contractual, con libertad e igualdad de todos. Con la teoría del Estado contractual está relacionada la importante teoría de la voluntad general (*volonté générale*), no es ésta la suma de las voluntades (egoístas) de todos los ciudadanos, es decir, de la sociedad burguesa, sino la voluntad de la sociedad política dictada por la razón y por el respeto a los semejantes.¹¹

Merecen ser citados, por fin, como epígonos de Montesquieu, Blackstone (1723-1780), que se mostró partidario de un renacimiento del dualismo político estamental, sobre base monárquico constitucional, y Hume (1711-1776), que considera el Estado como resultante de una evolución histórica (término

¹¹ Jean Jacques Rosseau. Nacido en 1712 en Ginebra. Sin actividad alguna en la vida pública y sin oficio o profesión estable. Fallecido en 1778 después de una vida inquieta y frecuentemente aventurera. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres (1753) y especialmente del contrato social o principios del derecho público (1762). Rousseau debe calificarse como uno de los más agudos pensadores en la Historia de la Filosofía del Derecho. Se pregunta como es posible un estado de Derecho fundado en si mismo, en vez del de violencia arbitraria que constantemente ofrece la experiencia. Esto sólo es posible si se considera en el sentido de un contrato social la idea, suprema de una convivencia ordenada. Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general y nosotros recibimos corporalmente a cada miembro como parte indivisible del todo. De acuerdo con este contrato social, existe la comunidad como un cuerpo compuesto, una república o un cuerpo político que, como soberano. ejerce el poder legislativo. *Confere.* Stammler Rudolf. Modernas Teorías del Derecho y del Estado. *Ob. Cit.* pp. 57-61.

opuesto: la teoría contractual).¹²

1.4.- La Teoría Orgánica del Estado.

La Teoría Organicista surge en Alemania enlazándose con la tendencia filosófico natural de la Edad media, se buscó en la teoría política una orientación naturalista según la cual se formulaba conceptualmente el Estado como un organismo. El Estado se concibe como organismo natural que, a semejanza de otros seres vivos, hallase sometido a determinadas leyes naturales. Las teorías en cuestión, que pretenden asentar el Estado en su conjunto sobre fundamentos fisiológicos, históricos y recientemente también biológicos (vitalistas), situase en deliberada oposición a las teorías de derecho natural, que consideran el Estado como producto de la voluntad humana, como un mecanismo artificial. A los representantes de esta tendencia se les denomina materialistas; reclaman la comprobación histórica (historicismo) de lo acontecido, y admiten una regularidad intrínseca del desarrollo ulterior. El Estado es, según ellos, un organismo natural, una personalidad colectiva de carácter real.

La teoría orgánica del Estado constituye el punto de partida para una serie de provechosas comparaciones entre el Estado y los seres vivos; no debe pasarse por alto, sin embargo, que a su aplicación se opone una serie de objeciones muy notables. Jellinek, ha destacado certeramente la circunstancia de que la teoría orgánica opera con un concepto que científicamente no posee bastante solidez, porque la esencia del organismo es de naturaleza absolutamente teleológica y sólo es comprensible, recurriendo al concepto de finalidad. A esto se añade que es común a los representantes de esta teoría el desacuerdo respecto a si el organismo es el Estado o la sociedad (colectividad de los habitantes); en este último caso, el Estado sería solamente un órgano (el cerebro, por ejemplo) del organismo social. También Duguit, rechaza la teoría organicista, por considerar imposible que la nación sea a un mismo tiempo substrato y órgano del Estado.

En definitiva, la teoría orgánica del Estado es susceptible de propulsar la

¹² Oskar Georg Fischbach. Teoría General del Estado. *Ibidem*. p. 22.

inteligencia del concepto de Estado, pero no puede considerarse como solución final del problema del Estado.¹³

Un nuevo desarrollo naturalista de la teoría del Estado como organismo, es el representado por la teoría energética. Partiendo de la idea de que el Estado es un fenómeno vital efectivo, esta teoría transforma la voluntad de poder, encarnada en el Estado, en el concepto científico natural de la energía (igual a la fuerza acumulada). La teoría energética tiene, a primera vista, un favorable aspecto; indudablemente, la energía encarnada en toda nación, como tal, puede compararse con las energías acumuladas en la Naturaleza (carbón, electricidad); la misión de la Política como arte del Estado consiste precisamente en elevar por buen cauce estas energías acumuladas.

Pero ¿qué progreso se logra con esta concepción? Dicha energía existe en el individuo como en medida más amplia en la sociedad, en la cooperativa, en la asociación, en el municipio, en la provincia, etc. Las energías así acumuladas no constituyen, sin embargo, la esencia de la personalidad, de la sociedad, etc., sino que más bien dicha esencia se basa en las características que a tales entidades presta su ordenación jurídica. Por esto, un Estado sin ordenación jurídica, y concretamente sin Constitución, es imposible de imaginar. No existe una forma natural pura del Estado. La ordenación jurídica es, por consiguiente, la propiedad esencial del Estado. Una institución que simplemente representa una fuente de energías acumuladas, dista tanto de ser un Estado como la energía física incorporada en una banda de ladrones dista de ser una sociedad, o la fuerza reunida en una masa levantisca dista de ser una comunidad. En toda investigación del concepto de Estado es, por consiguiente, premisa necesaria la investigación el fundamento jurídico si no queremos aventurarnos en un mar sin orillas.

Principalmente como reacción contra esta tendencia naturalista fundó Seydel (1873) la teoría empírica del Estado, que pretende mostrarnos al Estado como representación y que rechaza su naturaleza personal, lo que, prácticamente

¹³*Ibíd.* p. 23.

considerado, supone un considerable retroceso con respecto al desarrollo anterior. La "teoría del soberano", de Seydel, se aferra a la teoría más antigua del Estado como objeto de derecho, contraponiendo el imperante y el Estado (integrado este último por el país y sus habitantes) como sujeto y objeto.

Poco distinta, materialmente, de esta teoría es la de Bornhak, según la cual se niega en absoluto al Estado una personalidad distinta de la que tiene el poseedor del dominio; la personalidad que posee el poder del Estado "por derecho propio", se designa como Estado. También esta teoría significa una regresión a la concepción anticuada de los siglos XVII y XVIII, la del dominio absoluto de un Luis XIV, acerca de cuya imposibilidad no cabe hoy discutir en serio. Ya el "despotismo ilustrado" de Federico el Grande repudió abiertamente esta formulación de la posición del soberano concretando su concepto del rey como "primer servidor del Estado".

Cuando, para justificar su teoría, afirma Bornhak que el intento de asociar el pueblo y el poseedor del dominio como Estado y considerar al poseedor del dominio sólo como órgano supremo del Estado, fracasa porque una relación jurídica no puede ser sujeto de derecho, tiene razón, aparentemente, desde el punto de vista de la lógica, pues una relación jurídica no puede obrar, y, por consiguiente, no puede ser una personalidad; pero el defecto de su construcción radica en la imposibilidad de aceptar una relación jurídica entre el Estado y uno de sus órganos.

De este defecto fundamental padece también, desde luego, la teoría de la relación, tal como la representa Loening, según el cual entre Estado y Pueblo debe existir una relación jurídica. Aun cuando en esta teoría se quisiera prescindir de la aceptación de una relación jurídica entre dominantes y dominados, una observación más detenida enseña que no se trata simplemente de una sola, sino de varias relaciones de dominio entre el Estado y los ciudadanos. La dificultad principal sigue siendo también, en este caso, la de hallar la clave del origen de esta relación jurídica, la teoría de la relación, al ser su construcción prácticamente aplicada, se ve obligada a hacer concesiones a la idea de la personalidad integral del Estado. En su crítica de la teoría contractual, manifiesta Bornhak en defensa de su teoría del objeto: "La

construcción de una personalidad integral de tal naturaleza que el todo y sus partes se hallen en una relación mutua de derechos y deberes, excede los límites no sólo del pensamiento jurídico privado, sino también del lógico, y pertenece a la región de la mística". Ahora bien, esta argumentación podría anularse mediante una simple referencia a la naturaleza jurídica de la sociedad anónima, la cual da vida y realidad a las posibilidades negadas por Bornbak: La sociedad anónima tiene propia personalidad jurídica, órganos propios, con los cuales puede entablar relaciones jurídicas (contrato de servicios) y, finalmente, puede también iniciar diversas relaciones jurídicas con los distintos accionistas, como éstos con ella. De lo dicho resulta que en la vida jurídica moderna, y especialmente en una moderna teoría política, no es posible prescindir del concepto de la personalidad integral del Estado.¹⁴

En la Edad media castellana impera la idea del origen divino del poder ejercido en beneficio de la comunidad. Los textos de la época visigoda no dejan en este sentido lugar a ninguna duda, y tanto en San Isidoro de Sevilla como en Tajón, en el Concilio IV de Toledo (canon 75) o en el Fuero Juzgo (Tít. I, Lib. 1) se expresa con toda rotundidad la idea de que el obrar con justicia pertenece a la misma esencia de la realeza. Cfs. Ley 7, tít. 1.º, Partida 2. "tiene el Rey lugar de Dios para hacer justicia, e derecho en el reyno, en que es señor". En el Libro de los Estados, de D. Juan Manuel, se dice que el Emperador es señor general, et que debe haber mandamiento sobre todos, no lo es por naturaleza, sino por elección y voluntad de Dios, pero non puede nin debe usar del imperio fasta que se vea confirmado del Papa, el cual, si la es lección fuere hecha como debe, debelo confirma", antepone el Pontificado al Imperio, pero no sostiene la tesis de la plenitudo potestatis, posición analógica la de Torquemada, al paso que Eximenis y Sánchez de Arévalo defendieron la soberanía universal del Papa.

En el siglo XVI se inicia en España la espléndida floración de teólogos, juristas y escritores políticos que se oponen a las doctrinas cesaristas y defienden la soberanía orgánica del pueblo y el pacto social, en las postrimerías del Siglo

¹⁴ *Ibíd.* pp. 24 y 25.

XVIII y primer tercio del XIX cunde la aversión a las doctrinas democráticas en los medios eclesiásticos y abundan las apologías del Trono y del Altar. Contra liberales y absolutistas en el sentido cristiano de la soberanía nacional, mientras que una posición más ortodoxa desde el punto de vista el pensamiento clásico español.

En las Cortes de Cádiz se repitieron las doctrinas de Rousseau y Montesquieu. De ahí procede el liberalismo español y se constituye una teoría científica del Estado, La característica de esta teoría es la "interiorización" del Estado y su identificación con la personalidad, de donde procede la doctrina del "Estado individual" y los restantes Estados intermediarios entre el individuo y el Estado nacional, que ha dado un sentido "orgánico" a este liberalismo muy alejado del jacobinismo revolucionario. Las doctrinas sociales más avanzadas que culminan con la evolución del radicalismo democrático, cuyo ideario, inspirado en Proudhon, tiene matices genuinamente anarco-sindicalistas.¹⁵

1.5.-El Estado como Personalidad jurídica y de la Corporación.

La teoría según la cual el Estado es una personalidad de derecho (persona jurídica), parte del supuesto de que sobre las personas dominantes como sobre las dominadas existe otra persona que comprende el pueblo y el imperante. Ambos forman juntos una personalidad integral con fundamento territorial (colectividad geográfica). Como características de esta personalidad integral pueden señalarse de una parte la existencia de normas jurídicas conforme a las cuales, en lugar del querer y obrar de los individuos, quiere y obra un sujeto de derecho independizado, y de otra parte, que por virtud de los conceptos de la representación y del mandato, la voluntad se exterioriza por medio de órganos.

Ciertamente Hobbes fue el primero que expresó la idea del Estado como personalidad política, y Pufendorf, Locke y Rousseau la desarrollaron sobre tales fundamentos; a pesar de esto, la teoría de la personalidad del Estado únicamente ha logrado imponerse en una época relativamente tardía. Sólo una

¹⁵ *Ibíd.* pp. 26 y 27.

mayor profundidad en la consideración jurídica, que parte de la ordenación jurídica como de algo dado, podía conciliarse con una teoría como la de la personalidad jurídica del Estado.

En Francia domina también modernamente, respecto a la personalidad del Estado, una considerable imprecisión, que deriva de la idea dominante de la nation-personne. Conforme a ella, la nación es una personalidad distinta del Estado; no puede, sin embargo, interpretarse esto como un deseo de equiparar la nación con una persona jurídica, sino que más bien se trata de una concepción sociológica de la personalidad. Sin embargo, Duguit, se cree obligado, con razón, a manifestarse contra este peligroso dualismo de una nation personne distinta del Estado: "El pueblo (nation), coordinado al efecto de formar un elemento constitutivo del Estado, sujeto de derecho, no tiene un derecho distinto del que posee el Estado y anterior a él; sólo el Estado es sujeto del derecho de dominación".

Según Duguit, también es errónea la concepción, a la que ya en otro lugar nos hemos referido, de que la nación es "órgano" del Estado, porque el pueblo no puede ser, al mismo tiempo, elemento del Estado y órgano del mismo.

Los "organólogos" alemanes pretenden eliminar las dificultades teóricas inherentes a la teoría del órgano, aduciendo que buscaban una interior unidad orgánica (alma) entre el Estado y el Derecho. Beseler fue el primero en fundar la teoría de la personalidad asociativa (teoría de la corporación). Su discípulo predilecto, Gierke, tuvo el gran mérito de realzar el elemento corporativo como uno de los más importantes principios políticos, y de "haberse representado el desarrollo de la imagen histórica del Estado teniendo muy en cuenta la modificación psicológica introducida por ella en las voluntades de los participantes". Para evitar dificultades y ficciones viese obligado a conceder que el "organismo" del Estado no es sino una imagen en la cual se expresa la unidad de la variedad; en esto consiste la esencia de la persona jurídica.

Para obviar las dificultades suscitadas en las investigaciones de Gierke, Jellinek intentó formular nuevamente el problema de la personalidad jurídica.

Ahora bien, este autor, distinguiendo en el pueblo sus aspectos subjetivo y objetivo, no hace sino soslayar aquéllas. En el primer aspecto, el pueblo es, según Jellinek, un elemento de la unión estatal; en el segundo, un objeto de la actividad política. El Estado es una corporación del pueblo; éste, a su vez, una asociación natural.

La Sociedad es la agrupación de personas físicas y morales que conjuntamente persiguen un fin común permanente. Esto coincide sensiblemente con la idea de Jellinek de que la Sociedad en sentido estricto, o sea, la sociedad civil o nacional, como se prefiera, es "la totalidad de las agrupaciones humanas, esto es, de los grupos de los hombres entre los cuales existe un elemento unitivo que los mantiene unidos".

Muy importante es añadir que el complejo de relaciones que supone la Sociedad, por las que se vive y obra conjuntamente, da lugar a una verdadera "nueva y superior unidad", como dice Del Vecchio: De modo que aunque la Sociedad no es una unidad en el sentido físico del vocablo, sí lo es en sentido moral y teleológico.

Por lo hasta aquí dicho puede colegirse que en el sistema que puede llamarse orgánico-moral para distinguirlo de las concepciones del organicismo positivista, no tiene cabida la visión mecanicista del liberalismo, que convirtió a la Sociedad en una simple agregación mecánica de átomos, en este caso fungiendo como tales los individuos. En la teoría del organismo moral, se concibe a la Sociedad precisamente como un todo orgánico cuyos componentes directos son también de carácter orgánico y no mecánico; del mismo modo que en un organismo natural se considera que sus elementos específicos participan también de la índole orgánica.

Es por esto que se ha pensado, y con razón, que el elemento último de la Sociedad es el grupo humano fundamental, constituido por la familia, y no el individuo; de la manera misma que el elemento último del organismo natural es la célula y no el átomo, El individuo, pues, se integra en la Sociedad no de una manera inmediata, sino través de los elementos directos de la Sociedad, que son, forzosamente, también sociedades. Tal es lo que la observación de la vida

social nos entrega. De donde se confirma lo ya asentado que el hombre verdadero, no es el ente ficticio y abstracto del individualismo, "que sólo tiene existencia en la ley y para los fines que la ley persigue", sin un ser concreto que vive y se desarrolla de una manera real y efectiva en una variedad más o menos rica de sociedades.

El núcleo del problema sigue siendo la relación existente entre el Estado y la ordenación jurídica. La existencia del Estado es anterior al Derecho o está más allá del Derecho. Esta interpretación se aproxima al concepto sociológico del Estado.¹⁶

¹⁶ *Ibíd.* pp. 28 y 29.

1.6.-La Teoría General del Estado de Kelsen.

La "Teoría General del Estado", de Kelsen (1925), lo enfoca desde el aspecto jurídico exclusivamente; en su fundamento no es otra cosa que una Teoría general de Derecho o, expresado con mayor precisión, una teoría de la esencia y de la génesis de la ordenación jurídica; el Estado como sujeto de Derecho.

La teoría de Kelsen ofrece, simplemente, una exposición del Derecho objetivo. Según él, la persona jurídica es un recurso superfluo de la ciencia del Derecho, y la personificación jurídica, una ordenación jurídica parcial para un hombre o un grupo de hombres. Sobre esta ordenación jurídica parcial se escalona una nueva ordenación jurídica, y así se asciende cada vez más hasta la etapa más elevada de la ordenación jurídica general, es decir, el Estado. El simple convenio entre dos hombres es ya una ordenación jurídica de esta naturaleza, y, por lo tanto, una fuente de Derecho, concepción que es válida desde hace mucho tiempo para los convenios internacionales; del convenio parte una cadena ininterrumpida de ulteriores ordenaciones parciales, cada vez más perfectas, por mediación de todas las clases de asociaciones humanas (sociedad, asociación, cooperativa), y por conducto de la comunidad, hasta la agrupación más excelsa, el Estado. Así considerada, la construcción de la persona jurídica aparece como un sector de validez, preciso, circunscrito y jurídicamente perceptible, que comprende la capacidad objetiva, la económica, de La teoría del radio a que alcanza la ordenación jurídica (en otros términos, poder del Estado) es idéntica a la teoría del territorio del Estado y del pueblo estatal. Las notas esenciales del Estado (territorio, pueblo, dominio), usualmente caracterizadas como elementos del Estado, pierden su núcleo material y adoptan una significación de contenido puramente jurídico. El poder del Estado no es otra cosa que el poder especial del Derecho, es decir, su validez. De lo precedente se deduce con claridad que ni siquiera el tan debatido concepto de la soberanía puede sostenerse en esta máxima descomposición de conceptos. Todas las asociaciones con carácter estatal, particularmente los Estados que integran una confederación, de una parte, y las otras asociaciones de carácter no estatal, especialmente municipios, circunscripciones, provincias, etc., de otra parte, no ofrecen, según Kelsen, diferencia cualitativa alguna, sino simplemente cuantitativa. En efecto, sólo se

trata de una paulatina ascensión desde las ordenaciones jurídicas parciales hasta la ordenación jurídica integral (el Estado).¹⁷

La más importante cuestión fundamental, la de cómo se explica el origen de la ordenación jurídica en esta teoría gradual, la resuelve Kelsen con referencia a la denominada hipótesis originaria o norma fundamental; es ésta la norma que, como única en su especie, sirve de base, en el sistema integral del Derecho, a la unidad de la ordenación jurídica en su movimiento propio. Sólo la norma fundamental no procede de la ordenación jurídica, y el conocimiento jurídico la presupone. Esta norma originaria impone, en un principio, un órgano generador del Derecho, y forma, así, la Constitución en un sentido lógico-jurídico. En cuanto el legislador, así creado, establece normas que regulan la legislación, surge como etapa inmediata la Constitución en sentido jurídico-positivo, y con ello se establece el fundamento para todos los demás estadios (mediante negocios jurídicos, leyes, reglamentos, etc.).

Siguiendo este sistema, deriva Kelsen con la lógica más rigurosa todas las demás instituciones constitucionales y políticas de carácter fundamental (por ejemplo, órgano del Estado, acto del Estado, forma del Estado, etc.).

La Teoría del Estado, de Kelsen, ha sido acertadamente criticada. Kelsen pretende que el concepto: de "Estado" se establezca simplemente desde el punto de vista jurídico. En ello radica también, sin embargo, la debilidad de su teoría; Kelsen sólo ve lo formal, y no la vida que se oculta detrás de la forma. Produce extrañeza, en primer término, la llamada teoría del origen o de la norma fundamental, que es, según Kelsen, la "Constitución" como última idea generadora del Derecho. Como nadie establece esta norma fundamental, sólo puede ser fruto de una convicción jurídica general. Ahora bien, como esta estructura abstracta debe ser la célula generatriz de la ordenación jurídica general, no parece susceptible de un origen voluntario. La ordenación jurídica misma consta solamente de normas objetivas de Derecho; su contenido es la pugna entre el imperante, es decir, el que establece la norma jurídica, y los

¹⁷ Legaz, Kelsen. Estudio Crítico de la Teoría Pura del Derecho y del Estado de la Escuela de Viena. Barcelona, 1933. *Apud*. Oskar Georg Fischbach. Teoría General del Estado. P. 32.

súbditos, o sea los obligados a la ejecución de las normas. Los derechos subjetivos, en especial los denominados derechos fundamentales y de libertad, no existen: en ellos solamente se trata de formas de manifestación del Derecho objetivo (visible reminiscencia de las teorías políticas de Duguit). Tampoco puede admitirse la distinción entre Derecho público y privado, consecuencia a la que nos interesa adherirnos desde luego. Propiamente, todas las funciones del Estado son sólo aplicaciones de la ordenación jurídica, y todos los órganos del Estado son órganos productores del Derecho. Pero a Kelsen no le interesan los órganos como tales; a juicio, sólo se trata de funciones orgánicas objetivas, realidades que la ordenación jurídica regula. Kelsen fracasa en su intento cuando trata de identificar su "ideología del Estado" con el sistema de la ordenación jurídica, "pues la ordenación jurídica sólo es un sector de todo aquel sistema ideológico, que representa el fundamento del Estado en toda su amplitud".

El Estado y el Derecho sólo son formas de manifestación de la vida social, nexos de la voluntad de los individuos. "El Estado es la unión de voluntades, autónomamente incorporada en el máximo poder unitario de dominio, de los habitantes de un determinado distrito geográfico". La estructura "Estado", así producida, posee, sin embargo, como Jano, una doble faz: en parte es un fenómeno puramente externo, en parte pertenece al mundo del querer. Por esta razón, el Estado y el Derecho no pueden identificarse, porque el Estado, en la realidad, puede cometer injusticias. Además, existe un Estado sin Derecho y un Derecho sin Estado. La actividad de éste no puede quedar exclusivamente absorbida por las reglas jurídicas. Recuérdese simplemente la posibilidad de iniciativas en los diversos ramos de la Administración, especialmente en la Política.¹⁸

Fr. Sander insiste mucho en que es preciso distinguir entre imperio del Estado e imperio del Derecho. El Estado no es el dominio, sino una forma especial del dominio, y otro tanto puede decirse del Derecho. La peculiaridad de las estructuras de dominio dotadas de carácter estatal radica, según Sander, en la

¹⁸ *Ibidem.* p.33.

circunstancia de que sólo son estructuras definitivas de dominio aquellas que se refieren a objetos especiales (a relaciones políticas sociales). El Estado es, por consiguiente, una forma especial del dominio definitivo, del poder.

Con la enunciación de estas opiniones adversas no queda dicha la última palabra sobre la teoría del Estado, de Kelsen; el mérito de este profesor será siempre el de haber inspirado, mediante una nueva idea, un renovado e intenso impulso a la Teoría general del Estado.

1.7.-Las Teorías Absolutas y Relativas Sobre los Fines del Estado.

El Estado es una unidad teleológica. Por muy notables que sean las alteraciones que sus fines hayan sufrido en el transcurso de los tiempos, y aunque el Estado pueda perseguir los fines individuales más diversos, es indudable que como comunidad teleológica tiene que propulsar el interés común (bienestar colectivo) en contraposición a los intereses de los individuos o de determinadas clases.

La investigación del problema relativo a la justificación del Estado puede facilitarse refiriéndonos a su origen y especialmente, a la evolución histórica del Estado concreto. El Estado ha existido una vez, y, por consiguiente, está justificado. Incluso, sin modificación legal a la Constitución, el Estado existente puede desintegrarse a consecuencia de un acaecimiento violento (revolución), y surgir otro en su lugar que, en su defensa del poder, sea tan legítimo como el precedente. La invocación de la finalidad peculiar del Estado y de la necesidad de modificar sus actuales fines constituyó desde antiguo, por tal causa, una de las razones predilectas de justificación de las revoluciones políticas.

El Estado como poder supremo, es el único susceptible de decidir acerca de la amplitud y realización de estas finalidades. En la realidad, esta concepción sólo es exacta en cuanto no puede ser objeto de la Teoría general del Estado inquirir exhaustivamente y en todas sus posibilidades la finalidad del Estado. Mas el Estado, como toda asociación humana, tiene también su finalidad normal. Precisamente en la comunidad estatal debe manifestarse con singular claridad la idea teleológica, en forma de una voluntad consciente de sus fines.

Para la mejor comprensión histórica de esta materia, resulta necesario examinar someramente las diversas teorías teleológicas del Estado.

Cabe distinguir una finalidad del Estado en sentido subjetivo y objetivo. La primera es, en cierto modo, la suma de las ideas de fin, que ejercen decisiva influencia sobre la actuación del que dirige un Estado. Por el contrario, la finalidad del Estado en sentido objetivo es el cuño histórico impreso por aquellas manifestaciones políticas, económicas y culturales que influyen en el destino de los Estados. Además, suele hablarse también de una finalidad del Estado en sentido político-ético, en la cual han de indicarse los fines que debe perseguir un Estado.

Por otra parte, podemos distinguir con Jellinek las teorías absolutas y relativas sobre los fines del Estado. El fin absoluto del Estado es obligatorio para todos los Estados; el relativo, sólo para un cierto Estado o para Estados de una determinada época.

Por lo que respecta al fin absoluto del Estado, es virtualmente imposible reducirlo a una fórmula precisa. Antes ya hemos señalado como tal objeto el fomento del bienestar público, pero esta expresión es demasiado difusa para que pueda servir como solución absolutamente satisfactoria. Otro tanto puede decirse de los conceptos "progreso general, perfeccionamiento, libertad", etc. Todos estos conceptos son relativos, es decir, aparecen bajo formas distintas a los ojos de cada individuo y de cada partido. ("¿Qué es la libertad del más libre?"). El habitual resultado de las tentativas hechas para definir la finalidad general del Estado no pasa de acumular los precitados conceptos generales. Si la finalidad de toda asociación humana consiste en estimular los intereses materiales o culturales de los asociados mediante la agrupación de las energías individuales, con mayor razón podrá decirse esto de la finalidad del Estado. Sólo basándose en la experiencia histórica será posible formarse una idea de la finalidad principal a la que un Estado debe subordinar todos los restantes fines en un determinado periodo. Se ha señalado fundamentalmente como fin principal del Estado el fin del poder, es decir, la concentración de energías para la protección hacia el interior y hacia el exterior; pero la fuerza

sólo puede ser, en el mejor de los casos, medio para un fin. En un nivel mucho más elevado figuran la finalidad jurídica, o sea la creación y protección procurada por la ordenación jurídica, y, finalmente, la finalidad cultural. Dentro de esta última, resulta muy discutida la cuestión de hasta qué punto debe intervenir el Estado en el fomento de las misiones culturales, y de si no conviene que reserve esta esfera a la voluntad del individuo y de la sociedad.

Las teorías teleológicas relativas del Estado se refieren a las circunstancias reales del Estado en una época determinada, y tratan de establecer, mediante la investigación de la actividad política como tal, las fronteras de su eficacia y, a la vez, los posibles fines inmediatos del Estado. Es claro que semejante investigación debe ser de naturaleza predominantemente histórica.

El valor de todas estas divisiones es muy problemático. Sólo puede decirse que las teorías objetivas sobre los fines del Estado son más antiguas y originales, y que se distinguen también por una mayor sencillez de la idea fundamental.

A este grupo pertenece la idea, basada en fundamentos eclesiástico-teológicos, según la cual el Estado es de origen divino. El objeto del Estado es, conforme a esta teoría, realizar el reino de Dios sobre la tierra. Su principal representante es San Agustín, quien en su obra *De civitate Dei*, contrapone el Estado terrenal al divino. Esta teoría dominó durante toda la Edad media y persiguió la subordinación del Estado temporal a la Iglesia. La forma más extremada de esta teoría es el agustinismo político que, basándose en una interpretación unilateral de los textos de San Agustín, asigna al Estado una función puramente ministerial con respecto a la Iglesia y confunde los ámbitos de la política y la religión. Históricamente, el triunfo de esta concepción puede situarse en la época de Carlomagno y sus inmediatos sucesores. Con el comienzo de la Edad moderna se operó una transformación desde el momento en que se afirmaba que el Estado, tal como era, es decir, la monarquía absoluta, había sido instituida por Dios, teoría que consideraba a los monarcas como representantes de la divina Providencia (Bossuet, 1621-1704). El intelectualismo escolástico de proveniencia tomista, y con los desarrollos que

obtuvo en la escolástica española, fue un factor decisivo en la formación de un concepto del Estado y de la política con dimensiones propias; la autoridad proviene de Dios no en cuanto "Legislador", sino en cuanto "Conditor naturae", y el plano de la llamada por R. Labrousse "construcción racionalista" y el orden de la gracia se superponen, manteniéndose en un equilibrio que a la larga se rompe, para quedar, de un lado, la pura autonomía del pensamiento político racionalista, y de otro, la nueva subordinación del punto de vista político al religioso en las "apologías del Trono y del Altar". También Stahl (1782-1861), con su teoría del Estado cristiano, se apoya, en sus rasgos esenciales, sobre la doctrina de San Agustín.¹⁹

La teoría de la moralidad, denominada también teoría filosófica, mantiene el dogma de que los intereses de los Individuos que viven en colectividad sólo pueden estar garantizados bajo una dirección unitaria; esto sólo es posible cuando la conciencia moral del individuo le permite reconocer que; el hombre es por naturaleza y que está hecho para vivir en común en el ámbito de una ordenación determinada (Aristóteles, Hegel).

Guardando una cierta relación con la teoría de los fines del Estado, hallamos la teoría del contrato político, si bien ésta tiene una significación de carácter más formal y jurídico-constitucional; distinguirse en ella dos diversas concepciones fundamentales: una la histórica (Grocio, Althusius, Locke), que considera el contrato primitivo como la forma inicial jurídica efectiva del Estado, y en segundo término la concepción especulativa (Hobbes, Rousseau), que al aceptar la existencia de un Estado contractual se fija menos en el origen que en la permanencia del Estado, basada en la unanimidad de los connacionales. El curso ideológico de estas ideas es el siguiente: En lugar de la antigua justificación eclesiástico-teológica del Estado; se adopta ahora una nueva base jurídica fundada en consideraciones "racionales", que a la vez permite caracterizar al imperante y a los demás poderes supremos como órganos del Estado.

¹⁹ *Ibíd.* p. 35.

La concepción puramente histórica partía del hecho de que antes de realizarse el contrato político existió el estado de absoluta libertad individual, teoría que, si se prescinde de los convenios norteamericanos llamados "cartas de colonización", no corresponde a la realidad.

La concepción racional-especulativa presentaba, en cambio, el contrato político como una idea apoyada en la necesidad estatal. Hobbes (*Elementa philosophica de cive*, 1642) considera como estado primitivo el *Bellum omnium contra omnes*, frente a lo cual sólo puede procurarse la salvación mediante la ordenación política. Sobre la base de esta idea, necesariamente arraigada en la convicción de todos, se imaginó un contrato político que procuró fundamento a todas las combinaciones constitucionales, sin rechazar, en cambio, determinados fenómenos concretos, especialmente la existencia de una ordenación jurídica y de una división social, apartados desde luego de aquel presunto contrato.²⁰

La denominada teoría de la beneficencia o teoría eudemonista-utilitaria del Estado, considera como finalidad de éste la salud pública, el bienestar del individuo y de la colectividad. El Estado (imperante) quiere lograr la "felicidad" de los súbditos, y trata de realizar este fin apoyándose en toda clase de intervenciones, no sólo mediatas, sino inmediatas también, en la esfera del Derecho privado del particular, mediante toda suerte de reglamentaciones de carácter utilitario (por esta razón se llama el Estado eudemonista-utilitario).

En oposición a la teoría de la beneficencia, la teoría jurídica llamada también teoría del "Estado gendarme", primeramente representada por Locke (1632-1704)] pretende que se considere como finalidad absoluta del Estado la protección jurídica. Lograse ésta mediante el establecimiento de una ordenación jurídica cuya inmediata misión es velar por la seguridad personal y la libertad de los ciudadanos. El Estado es una institución para crear el Derecho y proteger el Derecho. Como representantes de esta teoría figuraron más tarde W. v. Humboldt, Fichte y Kant. Esta entidad, denominada Estado

²⁰ *Ibíd.* p 37.

puro de Derecho, debe distinguirse del moderno Estado de Derecho y del Estado constitucional.²¹

La teoría de los fines de cultura, por último, es de contenido tan impreciso que puede abarcar todas las modernas misiones culturales del Estado, con inclusión de la tutela jurídica, así que en ella no podemos lograr un deslinde preciso, en cierto modo, de la finalidad del Estado.

El precedente resumen muestra que de la investigación de los fines del Estado apenas si pueden obtenerse resultados útiles respecto a la esencia de dicha institución. Como consecuencia, resulta caracterizado el Estado puro de Derecho con el aditamento de un programa sochú (protección del débil) en el interior, y el mantenimiento de la unidad social hacia el exterior mediante el robustecimiento de los elementos naturales del poder.

Toda la investigación referente al fundamento jurídico y al objeto del Estado logra menos trazar los fines generales y abstractos del Estado, como tales, que el radio de las actividades del Estado. Pero también ésta es casi una misión imposible. El círculo de las actividades del Estado moderno cambia constantemente, o, hablando con mayor exactitud, se ensancha de manera visible, en especial en los sectores económico y social ("Estado tutelar").

Si se considera en general, tendremos un límite negativo puesto a la actividad del Estado: la vida individual del ser aislado, con sus manifestaciones vitales.²²

1.8.-Consideración Sociológica del Estado.

Mientras que la Teoría general del Estado sólo se ocupa de la forma jurídica del Estado, y en cierto modo toma como objeto de su investigación el Estado intemporal y abstracto, la Sociología trata de percibir la esencia real del Estado y su constante evolución. El Derecho político se interesa por el Estado en situación de reposo; sólo la actualidad y la ordenación del Estado actual es objeto de sus preocupaciones. Tanto más necesaria es, por lo tanto, para

²¹ *Ibíd.* p.38.

²² *Ibíd.* p. 39.

lograr una integración científica del concepto de Estado, la aplicación de los métodos de la Historia, de la Geografía política y, principalmente, también de la Sociología, porque sólo así podremos evitar el peligro de una concepción jurídica unilateral.

El resumen ofrecido acerca del origen del Estado ha venido a evidenciar que el Estado imperante nacional, tal como hoy domina en la vida política de los pueblos, no ha surgido precisamente como resultado de una evolución orgánica natural de la Humanidad, sino que, en su génesis, más bien ha desempeñado un papel importantísimo la "conquista" (factor de fuerza). La tesis, sustentada por la teoría evolucionista de la "selección natural de los mejores" como consecuencia de la "lucha por la existencia", sólo puede aspirar a una autoridad condicionada en el mundo político actual. Cabe reconocer al pueblo, pasando por la familia (tribu), como resultado natural de la evolución; pero sólo excepcionalmente puede decirse lo mismo del Estado. El pueblo tiende, por encima de la nación, a la comunidad de cultura; el principal medio de separación de las naciones radica menos en las fronteras geográficas naturales que en el idioma; pero aun este mismo es, propiamente, frente al desarrollo regular de cultura, una línea divisoria externa, que ha ido borrándose cada vez más a medida que el tráfico se desarrolla. Así puede decir con razón W. Sauer que sobre nuestro Estado actual se extienden ya las sombras de la tarde, que cada vez van alargándose más; más allá de las fronteras del Estado, la finalidad debe estar constituida por la comunidad de cultura.²³

También la Sociología debe ocuparse de los fenómenos de lo actualmente existente, aunque en el Estado actual sólo vea una etapa, una situación momentánea que únicamente ante un criterio superficial puede aparecer como el resultado final de una evolución. Tal proceder es necesario si no quiere perder el contacto con los hechos reales de la existencia. La comprensión de lo actual exige, empero, un examen más detallado de su "evolución histórica".

La Teoría Sociológica considera al Estado histórico como un simple Estado de

²³ Fr. Oppenheimer el representante de más importancia de la moderna Teoría Sociológica del Estado. *Apud.* Oskar Georg Fischbach. *Ibíd.* p. 63.

clases, un grupo definido, dividido en clases, que posee una institución provista de medios de fuerza para la defensa de las fronteras y del Derecho. Desde el primitivo Estado de conquista, como punto común de partida, la evolución política a través del Estado territorial (Estado feudal, Estado estamental y Estado absoluto) y del moderno Estado constitucional hasta la sociedad sin clases, hasta la "ciudadanía libre"²⁴

La teoría de Oppenheimer (y de su precursor Gumplowicz) no considera al Estado más que como la institución jurídica de un grupo vencedor frente a, un grupo vencido, sobre cuya base el vencido debe ser gravado hasta el máximo, en beneficio del vencedor. El Estado es solamente un artefacto para la división de clases y para la expropiación de las clases sojuzgadas.

El problema de la relación entre Estado y sociedad es el tema central de la sociología. Como dice Freyer, el Estado aparece ya como aquel poder que puede dar una nueva ordenación a la sociedad de clases, o como aquella ley de estructura en que pueden disolverse las contradicciones de esta sociedad de clases. L. Van Stein había visto claramente que con el triunfo de la revolución de 1830, en Francia, la sociedad industrial alcanzaba su dominio definitivo y llegaba a su conclusión lógica el proceso iniciado con la Revolución de 1789; pero en ese mismo momento se pusieron de relieve las contradicciones de esa sociedad y dio comienzo el "movimiento social". Desde entonces, la sociología ha tratado de encontrar la estructura social a que tiende la sociedad clasista. Las respuestas que ha dado la sociología han sido tres: una, la marxista, que ve en la sociedad actual una pura sociedad de clases, la cual, como puro producto dialéctico evolutivo, engendrará las condiciones del futuro. Otra solución cree que en la misma sociedad burguesa existen elementos susceptibles de suavizar los agudos contrastes de la misma y de ser dirigidos hacia una ordenación nueva de sentido nacional. Otra, por último, es el socialismo de Estado, para el que la sociedad clasista representa una crisis y de su seno han de surgir los elementos que hagan la necesaria revolución, utilizando el poder extraeconómico y suprasocial del Estado.²⁵

²⁴ *Ibíd.* pp. 62. 63.

²⁵ *Ibíd.* p. 64.

A continuación intentamos dar un resumen de las ideas socialistas y de cómo sus representantes imaginan la evolución de la sociedad y del Estado. Es preciso establecer, ante todo, que bajo la denominación general de "socialismo" se agrupan ideas de la más diversa especie. Es, por lo tanto, de fundamental importancia advertir que en el primer término se piensa en la forma económica, y en segundo lugar, en la forma del Estado. La propiedad común de los medios de producción, el régimen de municipalización y nacionalización de las empresas, y en algunos casos el procedimiento llamado de la socialización "fría" (economía dirigida o intervenida), son los procedimientos mediante los cuales trata el socialismo de conseguir sus fines. Conviene diferenciar también los conceptos "socialismo" y "social-democracia", porque este último concepto representa únicamente la organización política de aquellos grupos de partidos que tratan de realizar mediante la fuerza política el programa social en la indicada forma.

1.9.-Las Teorías Socialistas.

Siempre han existido movimientos sociales, siendo éstos tan antiguos como el género humano; de tiempos muy lejanos sólo necesitamos referirnos al movimiento agrario (los dos Gracos), así como al alzamiento de los esclavos en la antigua Roma, y, en la Edad media, a la guerra de los campesinos (principio del siglo XVI). La palabra socialismo surgió concretamente en el siglo XIX; hasta entonces, las denominaciones "socialista" y "social" se confundían por lo común.

El socialismo actual descansa principalmente en el sistema de Marx-Engels-Lassalle, cuyos precursores se remontan a la Edad media.

Primeramente vemos surgir en Inglaterra una nueva teoría económica que desde luego posee un marcado cuño socialista. Basta enunciar los nombres de Adam Smith 1723-1790, "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones", 1766), Malthus ("Ensayos sobre los principios fundamentales de la población", 1798) y Ricardo ("Principios de la economía política y de la tributación", 1817). En Francia, la gran Revolución tuvo sólo

como consecuencia la emancipación del tercer Estado: la burguesía, la "igualdad" y la "fraternidad" para el estamento más humilde (cuarto) no pasaron de la teoría. El sistema del conde Saint.-Simon (1760-1825) fue el que trajo consigo nuevas ideas filosóficas sociales que principalmente pretendían equiparar el espíritu y la materia dentro del Cristianismo. Un nuevo intento de solución del problema relativo al Estado ideal lo llevó a cabo Fourier (1772-1837), que trataba de suprimir los inconvenientes de la industrialización y exaltar el proletariado a formas de existencia más felices mediante el retorno a la Naturaleza, a las sencillas condiciones de la vida campestre, y mediante la creación de sociedades de tipo cooperativo. Los intentos de Fourier no lograron resultados prácticos de ningún género. En cambio, Roberto Owen (1771-1858), aunque en un radio de acción muy limitado. (New Lanark en Escocia), logró ejercer una profunda influencia sobre la moderna legislación fabril y llevar a la práctica sus ideas acerca del mejoramiento del proletariado obrero mediante la instauración de fábricas modelos Luis Blanc (1811-1882) recomendó y desarrolló en forma científica en su obra capital (*Organisation dlt travail*; 1839) la paulatina socialización de todos los ramos de la producción.

En Alemania, las ideas socialistas en la bibliografía científica las representa, en primer término, Fichte (1762-1814) en sus "Fundamentos del Derecho natural" (1796) y en el "Estado mercantil cerrado" (1801). Abandonando la base puramente material, Fichte hizo descansar el peso principal de su socialismo nacional del Estado sobre el deber moral de cada uno. Las ideas de Fichte no han ejercido, sin embargo, un efecto muy profundo sobre las teorías socialistas. Mayor fue la influencia lograda por K. J. Rodbertus (1805-1875), que trató también de realizar sus ideas socialistas mediante una labor práctica.

Significa una piedra miliaria en la historia de la evolución del socialismo la teoría de Carlos Marx (1818-1883), de cuyo nombre el socialismo, tal como está actualmente representado por la social-democracia, se denomina también marxismo. Mientras que hasta entonces el socialismo trataba, en primer término de influir sobre la Economía, a partir de Marx tiende a determinar los fines y la forma del Estado. Su precursor en este camino fue F Lassalle (1825-1864), quien en el año 1863, a instancias del "Comité central para la

celebración de un Congreso general obrero de Alemania", redactó un programa que fue decisivo para la fundación de la "Unión general de trabajadores alemanes", germen del actual partido social-demócrata. De este modo se estableció un nexo inmediato entre el socialismo y la política, y sobre esta base Marx y Engels, que mediante el "Manifiesto comunista" de 1847 habían exigido la dictadura del proletariado por medio de la revolución, admitieron la lucha de clases en la clase obrera. Por esta razón se ha designado certeramente al marxismo "concepción materialista de la Historia". Según esta concepción, todo procede necesariamente de la ley de causa y efecto; la fijación de fines por el hombre está destinada a fracasar. Toda la Historia es movimiento de la materia; no existe nada definitivo absoluto. En este proceso del devenir y del sucumbir, el elemento decisivo es, según Marx, la Economía, y no la inteligencia humana. La Economía puede tomar un desarrollo que no esté de acuerdo con la ordenación de la sociedad. Entonces se produce la revolución, por medio de la lucha de clases.²⁶

1.10.- El Sistema de los Consejos y la Forma Corporativa del Estado.

Según la teoría socialista de la sociedad, en el Estado moderno el poder se ejerce en favor de una determinada clase social (los propietarios, la burguesía), con la consecuencia inmediata de que otra clase social (los desposeídos, el proletariado) es oprimida y expoliada. La división tripartita de los poderes, efectuada por Montesquieu, no acertó a asegurar la libertad e igualdad de todos los ciudadanos en sentido económico, porque la Economía o el capital supo asegurarse, en determinadas circunstancias, su influencia sobre el poder del Estado. El capital, según la concepción socialista, no sólo exige hoy que la legislación labore por sus intereses, sino que demanda otro tanto de la administración. Desconfiando de la actual organización política y constitucional, se buscaron caminos que mediante la eliminación más perfecta posible de los métodos usuales en la Economía capitalista, facilitaran una nueva forma del Estado y de la administración. Semejante posibilidad se ofreció en la idea de los Consejos.

²⁶ *Ibíd.* pp. 66 a la 72.

El sistema de los Consejos no es, propiamente, una novedad constitucional, sino más bien una emanación de la idea corporativa, que es característica de nuestro actual estado nacional. El elemento corporativo se destaca con especial claridad en el sistema de los Consejos porque en él, suprimido el Parlamento, el individuo entra en inmediato contacto con la maquinaria del Estado a través de la organización profesional.²⁷

Siguiendo a Hatschek, pueden distinguirse dos formas de sistemas de Consejos: con dictadura del proletariado y sin ella. Sistema de Consejos con dictadura del proletariado; está dominado por la idea de la lucha de clases, y coloca toda la fuerza en manos del proletariado. Trae consigo la plena supresión de derechos políticos de la burguesía capitalista, e impera de modo dictatorial, es decir, con mezcla del poder ejecutivo y del legislativo, según la voluntad o el acuerdo de las representaciones (Consejos). Sistema de Consejos sin dictadura del proletariado, una organización superadora de la lucha de clases. En este caso no queda sojuzgada una clase por otra, sino que más bien se aspira a una organización de los trabajadores, empresarios y consumidores, dentro del marco de la Economía estatal. A continuación examinaremos, en primer término, el sistema de los Consejos con dictadura del proletariado.²⁸

El sistema Ruso de Consejos, o el Bolchevismo se caracterizó también como marxismo, en oposición al menchevismo. En el Congreso revolucionario ruso de Londres de 1903, la mayoría, dirigida por Lenin, planteó demandas marxistas, mientras que los minimalistas (mencheviques) se conformaban con exigencias más modestas. La denominación científica es muchas veces también "leninismo"; fue esta tendencia un desarrollo del marxismo, y especialmente del marxismo en la época del imperialismo y de la revolución. La dictadura del proletariado no se efectuó, como pensaban Marx y Engels, con la negación natural y necesaria del capitalismo, sino que fue una acción directa contra el imperialismo (capitalismo) para que pueda ser roto el frente de éste

²⁷ *Ibíd.* pp. 73 y 74.

²⁸ *Ibíd.* p. 74.

por el punto más vulnerable.²⁹

La forma constitucional del bolchevismo fue el sistema de Consejos y asociaciones obreras. La idea de los Consejos y de las asociaciones obreras no sólo se puso en práctica en el orden político, sino también en la vida económica de Rusia. En el aspecto económico, la situación fue la siguiente: en Rusia, a diferencia de los demás países, la asociación de los trabajadores no tenían el carácter de una organización profesional libre, sino el de una institución política coercitiva, a la que debían pertenecer todos los trabajadores. La organización obrera suprema era el Consejo central de las asociaciones obreras, a cuya cabeza figuraba un Comité central integrado por once personas. Las asociaciones mismas se dividieron, en el aspecto local, en soviets de gobiernos (provincias) y circunscripciones, y en el aspecto real (conforme a federaciones industriales) en comités centrales y de fábricas. Todos los representantes del proletariado se reunían, en los Consejos subalternos (Consejos municipales y de aldea) y constituían una comunidad obrera permanente (Asociación obrera), cuyo órgano capacitado para la acción era el Comité ejecutivo (Consejo). La palabra "Consejo" significaba una organización política coercitiva.

Las elecciones para estos Consejos y Comités se efectuaban sólo de grado en grado; un trabajador sólo puede ser inicialmente elegido para las formas de organización más bajas. El sistema total descansa sobre la disciplina más rígida; los mandatos que emanan del grado de asociación más elevado deben ser estrictamente ejecutados por el inferior en categoría. La idea económica originaria de los Consejos, la colaboración del individuo en el mecanismo integral de la Economía, puede decirse que nunca ha tenido realidad. Al obrero y al campesino apenas les será posible elevarse, como representantes, por encima de las organizaciones subalternas.

En la administración política, la situación era muy parecida. La severa subordinación jerárquica se veía con la máxima intensidad en la administración

²⁹ El Sistema socialista Ruso dejó de existir, pero aun persisten países como Cuba que tienen una estructura análoga.

política. El Consejo tenía autonomía administrativa en su distrito, e igualmente ejercía funciones legislativas y judiciales de carácter local. Los Consejos subalternos enviaban a sus representantes al Congreso municipal, y gradualmente a los soviets de distrito y provinciales, así como, en último término, al Congreso panruso o Congreso de los soviets de la Unión soviética socialista. El Congreso de los soviets nombra de su seno un Comité supremo ejecutivo, el "Comité ejecutivo central panruso". Para los diversos fines de la administración, el Comité ejecutivo central delegaba, finalmente, en el Consejo de comisarios del pueblo, que era, por decisión así, el Ministerio del Estado soviético.³⁰

El leninismo fue muy cambiante; En lugar de la omnipotencia de los Consejos, se reconoció al partido comunista como forma suprema de la organización de clases del proletariado; por esta razón las asociaciones obreras, cooperativas y otras organizaciones de los trabajadores se hallaban bajo la dirección unitaria de este partido. En el orden externo se respeta el poder del soviet como forma política de la dictadura del proletariado; pero solamente en la forma. La Constitución soviética, tenía una estructura piramidal, no incluía forzosamente en sí un poder político centralizado. Pero la presidencia y el Congreso del partido comunista constituyeron la última y decisiva instancia. Tenían un Gabinete político, constituido por doce personalidades directivas. Lo que hacen y deciden el Gobierno y el Congreso de los soviets, así como su órgano ejecutivo, el Comité ejecutivo central, se movía exclusivamente por los cauces trazados por el Partido comunista. El Partido había absorbido al Estado. Los núcleos esenciales del Estado, los soviets, degeneraron en simples organismos administrativos o autónomos, de que no se podía hablar de un Estado soviético.³¹

1.10.-Teorías del Municipio.

Las Teorías que se han planteado sobre el Estado nos sirve para conocer el origen del Municipio, todas ellas tienen importancia por lo que pudieran

³⁰ El Sistema socialista Ruso dejó de existir, pero aun persisten países como Cuba que tienen una estructura análoga.

³¹ Oskar Georg Fischbach. Teoría General del Estado. *Ibid.* p. 74.

contribuir a explicar la forma en que se integró, no sin dejar de reconocer las diferencias específicas entre sociedad, municipio y estado.³²

El Estado como afirma Jellinek no procede inmediatamente de la unión de los individuos, sino que entre ellos hay sitio para formaciones peculiares que denomina "asociaciones". La más directamente vinculada a la vida del individuo, después de la familia, es precisamente la asociación municipal.³³

Este contemplar al individuo no ya en sí, sino como integrante de una asociación, es lo que afianza el concepto de Estado y da motivo al surgimiento del Derecho Público.

Con la existencia de lazos de vecindad, aparece el municipio natural, como asociación, antecediendo al municipio político, como asociación primaria, participa de la misma gestación que se advierte en el origen de la sociedad. Por ello destacaremos varias teorías, que agruparemos por su orden de semejanzas. Desde luego, Platón sostiene la tesis de las necesidades diferenciadas en sentido de utilidad. Para él, se encuentra el origen de la polis, en las necesidades diferenciadas de los hombres y en la división del trabajo resultante de ellas.³⁴

Lucrecio había de invocar, posteriormente, otros factores determinantes, como el de la lucha por la existencia, el de la supervivencia de los más aptos y el de la secuencia de las épocas culturales. Conectada con Lucrecio, en cuanto a la lucha por la existencia, la tesis de Rudolf Rocker parte del instinto biológico, con tendencia a la conservación de la especie. Atribuye la instauración de las religiones, al instinto de conservación del hombre, por la necesidad de apaciguar el temor ante un mundo poblado de espíritus que su poder imaginativo había creado. Rocker manifiesta que la evolución del fetichismo al totemismo, trajo consigo la creencia en una divinidad tribal, que se encarna de

³² Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal Historia Municipal de México. Primera Edición. México. 1955. pp. 22 a la 27.

³³ El Diccionario de la Academia Española de la Lengua, que da la siguiente acepción: "Municipio". - Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento".

³⁴ Platón. "La República". *Apud*. Moisés Ochoa Campos. *Ibidem*. p. 21 .27.

ordinario en un animal del que la tribu deriva su origen. Este carácter social que se da a la religión, influye en forma determinante en la organización tribal, base del municipio primitivo³⁵

Otras teorías, se fincan en la estimación del instinto social. No muy distantes de las ideas de Lucrecio, sostienen unas que, en el individuo, se presentó el instinto social con manifiesta tendencia a la asociación, pues sólo agrupado, podía garantizar a su vez la satisfacción de otros instintos, como los de conservación y de reproducción. Pero agregan otros factores psicológicos y de tal suerte, ya tenemos al *homo sapiens* formando las primeras agrupaciones y tratando de dominar el medio natural que amenazaba su existencia. No obstante, la teoría del instinto social, con tendencia organicista, ha de buscarse originalmente, en Aristóteles, para quien, de la familia -"asociación natural" y de la aldea -"colonia" de la familia- se formó la polis como una unión, en una comunidad que se basta a sí misma. Dice: "Hay en todos los hombres por naturaleza, un instinto sociable, por eso, el que fundó la primera polis, fue el mayor de los benefactores"³⁶

En cuanto a la base subjetiva de esta tendencia sociable, Aristóteles la hace radicar en la amistad, contigua a la teoría de Giddings de la conciencia de lo semejante". Ya Polibio, en lo que respecta a la tesis de Giddings, había sostenido la teoría de la asociación de los hombres primitivos a causa de una percepción de la semejanza y un sentido de debilidad en el aislamiento. Epicuro, antes que Polibio, recurría al interés egoísta en la iniciación de las relaciones sociales, para evitar los males derivados del aislamiento, pero significándose a la vez, como el primero en tomar como premisa un pacto político que desarrollarían andando el tiempo las ideas contractualistas. Si los epicúreos batallaban sosteniendo la Tesis de la Sociabilidad, como resultado de un sentido de debilidad ante el aislamiento y los aristotélicos esgrimían la tendencia a la sociabilidad como natural del hombre.³⁷

³⁵ Rudolt Rucker. "El Nacionalismo". *Apud.* Moisés Ochoa Campos. *Ibíd.* p. 21 .27.

³⁶ Aristóteles, "La Política". *Apud.* Moisés Ochoa Campos. *Ibíd.* p. 21 .27.

³⁷ *Ob. Cit.* p. 21 .27.

Spencer había de derivar, de la segunda tesis, su teoría por algunos llamada organicista de la sociedad, emparentada con la de Morgan dentro de la escuela evolucionista que empleo Marx y Engels en el Materialismo Histórico.³⁸

Que es un organismo vivo, lo sostenía Oswald Spengler, al decir que "comienza como un germen en desarrollo, crece, surgen en su interior fuerzas creadoras y destructoras que le dan su fisonomía específica, realiza una vida urbana penetrada de sentido histórico y cultural y finalmente declina y muere como la manifestación más concreta de la cultura". Spengler afirma: Todas las grandes culturas son culturas urbanas. El hombre superior es un animal constructor de ciudades. La ciudad acaba aniquilándose a sí misma.

El Materialismo Histórico de Federico Engels, reconoce que "se ha descubierto poco a poco que el municipio rural, con posesión colectiva de la tierra, era la forma primitiva de la sociedad desde las Indias hasta Irlanda."³⁹

Engels, adopta la clasificación introducida por Morgan, sobre los períodos principales que advierte en el proceso primario de la sociedad -salvajismo, barbarie y civilización- y con Morgan, determina cada una de dichas épocas, por los progresos realizados en la producción de los medios de existencia. Después de referirse a los estadios inferior y medio del "estado salvaje", indica que, en su estadio superior, "encontramos ya algunos comienzos de residencia fija en aldeas". Habla de otra consecuencia deducida por Kovalevsky, respecto a la comunidad familiar del patriarcado, a saber: "que la comunidad familiar ha formado igualmente la fase de transición de donde ha salido la comunidad de aldea o de la federación local -marca-, con el cultivo individual del suelo y reparto al principio periódico y después definitivo, de los campos y pastos".

Otra tesis, explica que, con el acrecentamiento de la población de la tribu, se presentó la necesidad de distribuir el trabajo y de organizar a la sociedad para su mejor defensa y beneficio, siendo necesario encargar de la dirección al de

³⁸ Federico Engels. "Origen de la Familia, de la Propiedad Privada y del Estado". *Apud.* Moisés Ochoa Campos. *Ibíd.* pp. 21 a la 27.

³⁹ Federico Engels. Nota al "Manifiesto Comunista". *Apud.* Moisés Ochoa Campos. *Ibíd.*

más experiencia, que fue designado entre los más ancianos de la tribu con el nombre de "patriarca". Esta fue la primera forma de gobierno comunal. El patriarca, contando con algunos auxiliares, dirigía a la tribu sin considerar esta función como un privilegio y para adoptar los acuerdos de importancia, celebraba asambleas con los miembros de la organización tribal. Dichas asambleas eran presididas por el patriarca, junto con los representantes que para estos casos elegían las gens que la integraban. -Mientras el primitivo gobierno patriarcal no adoptó la sucesión hereditaria, constituyó en efecto, el germen de la municipalidad, en el origen de la sociedad. Pero el despotismo que pronto sobrevino en el caso de Grecia y Roma, aplazó por muchos siglos la aparición del verdadero Municipio. Con la aparición de la sociedad civil, los jurisperitos romanos habían de sostener que hay una sola fuente final del poder político y que esa fuente es la autoridad del pueblo, ya que todo poder político deriva del propio pueblo.

Explica Mommsen que al diseminarse por toda la península itálica la ciudadanía, perteneciente al principio exclusivamente a Roma, la comunidad del Estado empezó a estar constituida por cierto número de comunidades sometidas al régimen de ciudad; fue entonces cuando se presentó el problema de ordenar convenientemente las relaciones que deberían guardar entre sí la autonomía de la comunidad del Estado y la de las particulares comunidades de ciudad. "Lo cual dio origen- dice el mencionado autor- al nuevo derecho municipal, esto es, al derecho de la ciudad dentro del Estado." ⁴⁰

En Roma había surgido el Municipio con las siguientes características: Una personalidad propia, la Cívitas, pero sujeta al Imperium. Un núcleo en relación con ese poder dominador –Imperium que luego ha pasado a ser, dentro de su calidad de poder soberano, el estado nacional. Asentado en un "territorio determinado. Manifestación de la voluntad popular en su asamblea general. Un cuerpo deliberante --curia- con sus magistrados. Un culto común. ⁴¹

Otra teoría, es la que se sustenta en la "revolución urbana" de Childe, que

⁴⁰ *Ibíd.* p. 108.

⁴¹ *Ibíd.* pp. 30 y 31.

utiliza tres elementos integradores de la comunidad: el incremento de la población, con tendencia a una economía urbana, la especialización de funciones y la formación de una maquinaria administrativa. Considera que "el comienzo de la historia está señalado por un cambio social básico, en el que la sociedad agrícola indiferencia da se concentró en torno de aldeas que eran centros agrícolas, políticos y económicos".⁴² No menos interesante que la anterior, la "teoría de la sociedad popular" de Jifield, estima que los lazos de familia propiciaron un fuerte sentimientos de la comunidad primitiva, que fue homogénea, pequeña y con una economía "tendiente a la autosuficiencia, más que a comprar y vender".

Las Teorías sociológicas sobre la asociación. García Oviedo afirmaba que el Municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los de sus componentes, ya sean familias o individuos. Emilio Durkheim dio las bases para una tesis más, sobre la aparición del Municipio, con su teoría sobre la densidad moral. La aparición de nuevas necesidades se da con el acrecentamiento de las familias y esto influye para la constitución del Municipio. Max Weber clasifica al Municipio como asociación de vecindad y dentro de este tipo de asociación, fija la siguiente escala: El clan, tribu, aldea, y la ciudad.⁴³ También con apoyo en las relaciones de vecindad, Adolfo Posada define al Municipio, como el "núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad" concluyendo en que, el Municipio, es una unidad funcional.

El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de

⁴² Gordon Childe. "Los Orígenes de la Civilización". Apud. Ochoa Campos, Moisés. *Ibíd.* pp. 31- 32.

⁴³ *Ibíd.*

éstos.⁴⁴

1.12.- El Tratamiento del Municipio por el Estado Mexicano.

En México el municipio tiene sus orígenes, al establecimiento del primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519. Sin embargo el municipio fue casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa: no fue nunca una entidad política como la de España, y con ese carácter no existió en la época colonial, ni ha sido posible crearlo después.

El Acta Constitutiva, la Constitución de 1824, el Acta de Reforma de 1846 y la Constitución de 1857 no dedican ni un solo artículo a los ayuntamientos. En cambio, la Constitución centralista de 1836 los organiza minuciosamente en los artículos 22 al 36 de la Sexta Ley. Las Bases Orgánicas de 1843 señala como facultades de las departamentales establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la Policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades (Art. 134, fracción X y XIII). Mejorando los dos precedentes centralistas, la legislación del Imperio emanado de la intervención francesa dio normas para la organización municipal, no superadas hasta nuestros días.⁴⁵

La Constitución de 1917, siguiendo a las anteriores, establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos por una federación (Art. 40 constitucional).

La Constitución coloca al municipio libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, pero el municipio no es mero integrante de la organización de los Estados, sino que ha gozado siempre de una relevante individualidad propia, merecedora por ello de un estudio

⁴⁴ *Ibíd.* pp. 21. 27.

⁴⁵ Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. Quinta Edición Revisada y Aumentada. México, Editorial Porrúa, S. A. 1961. p. 138.

aparte.⁴⁶

Cada Entidad Federativa está regida por una Constitución Política local, que establece las bases del Gobierno del Estado. En los Estados existen tres poderes, como en la República; dichos poderes son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero está representado por el Congreso o Legislatura local; el segundo, por el Gobernador del Estado, y el tercero, por el Tribunal Superior de Justicia del Estado, los jueces de Primera Instancia y de menor grado radicados en los diversos Municipios.

El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada "Congreso Constitucional del Estado". Esta asamblea es unitaria, es decir, compuesta de una sola Cámara, llamada de diputados. Las facultades de dicha Cámara las establece la Constitución de cada Estado.

Los Estados adoptan, asimismo, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

1.13.- La Organización Municipal.

La organización municipal tiene particular importancia por las ventajas que de ella derivan. El Municipio es un ejemplo claro de la organización administrativa de carácter descentralizado. Sus finalidades no pueden ser más laudables; mediante él se pretende que los grupos de población tengan una mejor administración de sus intereses comunes, y, por tanto, una gestión más eficaz de los servicios públicos: mejores escuelas, mejor salubridad, servicios de aguas, alumbrado, caminos, obras materiales como mercados, jardines, parques públicos, etc.

El Municipio es la célula de la organización política y administrativa de nuestro país. La Constitución establece las siguientes bases, sobre las que debe asentarse la organización municipal:

⁴⁶ *Ibíd.* pp. 139 a la 145.

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (Art. 115 constitucional).⁴⁷

1.14.- Personalidad Jurídica del Municipio.

En su fracción VI el artículo 115 constitucional determina que "los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales". Es a la legislación local a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas agrupadas comúnmente en familias para merecer la categoría de municipalidad. Una vez satisfechas esas condiciones, y reconocida su existencia por la autoridad, surge el municipio con la personalidad jurídica que ipso jure le otorga la Constitución federal. De este modo se desplaza hacia la legislación local el problema del nacimiento del municipio a la esfera del derecho.⁴⁸

El Municipio tiene personalidad jurídica, de acuerdo con la cual posee derechos y obligaciones que tiene su propio patrimonio y que, como toda persona jurídica, posee órganos especiales que lo representan. En cada Estado existe un número variable de Municipios, que forman la base de su organización política y administrativa. Los Municipios están administrados por un Ayuntamiento de elección popular directa, y se dividen, para su administración, en pueblos, rancherías, barrios, etc.⁴⁹

⁴⁷ *Ibíd.* pp. 31-32.

⁴⁸ Tena Ramírez. *Ob. Cit.* p. 135.

⁴⁹ Ochoa Campos, Moisés. *Ob. Cit.* pp. 31-32.

El Ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra al municipio, Con objeto de lograr un desarrollo integral equilibrado que permita a sus habitantes gozar una mejor forma de vida. El Ayuntamiento es designado en su encargo cada tres años en una elección popular directa, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.

El Ayuntamiento está formado por el presidente municipal o alcalde, el síndico y los regidores. Además, forman parte del Ayuntamiento el secretario, el tesorero, el encargado de la oficialía mayor, el encargado del desarrollo urbano y ecología, el encargado de la seguridad pública y los funcionarios y personal técnico y administrativo que requiera el municipio.⁵⁰

Los requisitos para ser integrante del Ayuntamiento. En primer lugar que residan en el territorio municipal. El propósito de este punto de vecindad es que el candidato conozca la problemática del Municipio y los periodos de gobierno, cada tres años se relevan las autoridades municipales en elección popular y directa. Este término no se menciona en la Constitución Política del país, sino que se señala en la Constitución local.

Todo Ayuntamiento tiene un Cabildo, este se forma cuando en sesión de trabajo se reúnen todos los integrantes del ayuntamiento; en esta sesión de cabildo, el cuerpo colegiado toma las decisiones del gobierno municipal; por ejemplo: se discuten o se aprueban los planos, programas, proyectos, el presupuesto de egresos, el bando de policía y buen gobierno. Una de sus funciones importantes es que expiden reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que se aplican dentro del municipio.⁵¹

Las facultades que puede ejercer un municipio son: Crear, aprobar, difundir y vigilar el cumplimiento del bando de policía y buen gobierno, circulares,

⁵⁰ Hernández Gaona Pedro Emiliano. Derecho Municipal. Primera Edición. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. p. 35.

⁵¹ La palabra Cabildo viene del latín capitulum; con lo que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia en algunas ocasiones se designaba con esta palabra al ayuntamiento o a la junta, Celebrada por el cabildo, y también a la sala donde se celebra. Por lo tanto, cabildo significa cuerpo o corporación o junta de capitulares, bien sean éstos civiles o eclesiásticos.

disposiciones administrativas, reglamentos para la ejecución de obras, la prestación de los servicios públicos, la seguridad de las personas y de sus bienes. En materia Legislativa, proponer a la legislatura, las iniciativas de ley de ingresos del ayuntamiento; administrar la hacienda municipal y llevar los registros y posteriormente enviados a la legislatura del estado para su aprobación; establecer y admitir el presupuesto anual de egresos con base en la ley de ingresos que apruebe la legislatura del estado; desarrollar y vigilar los planes de desarrollo nacional y estatal en el ámbito de su competencia y emprender las acciones en el programa municipal; crear, aprobar y divulgar los programas de desarrollo urbano; cuidar y administrar el uso de suelo con base en los programas de desarrollo urbano del municipio; además, otorgar licencias y permisos de construcción; crear órganos administrativos para planear, construir, conservar y administrar las obras y la prestación de servicios públicos; autorizar los nombramientos de servidores públicos superiores del Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal; aprobar la organización y vigilancia del adecuado funcionamiento del Registro Civil Municipal, conforme a lo establecido en las leyes del estado; celebrar convenios con el gobierno federal y estatal para la ejecución y operación de los servicios públicos municipales, cuando éstos sean necesarios; promover y fomentar la educación de la población del municipio, acorde a lo establecido en el sistema nacional de educación (federal y estatal) ; auspiciar la participación de la población en los procesos electorales municipales, y organizar el reclutamiento de jóvenes para prestar el servicio militar.⁵²

El Presidente Municipal es el encargado de dirigir y representar política, legal y administrativamente al municipio; como órgano ejecutivo debe cumplir con las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento. La elección y duración del cargo de los presidentes municipales o alcaldes son electos directamente por el pueblo, y no pueden de ninguna forma ser reelectos para el periodo inmediato. Así lo prevé el párrafo segundo de la fracción I. del artículo 115 constitucional, establece que la persona que por elección indirecta o por nombramiento, o bien por designación de alguna autoridad desempeñe cualquier cargo de los del

⁵² Hernández-Gaona Pedro Emiliano. Derecho Municipal. Ob. Cit. p. 36.

ayuntamiento, no podrá de ninguna manera ser considerado para el periodo inmediato; sin embargo, la misma Constitución establece que la persona que tenga el carácter de suplente sí podrá ser electa para el periodo inmediato como propietario, siempre y cuando no haya estado en ejercicio.

Los requisitos para ser presidente municipal: ser ciudadano mexicano, ser nativo del Estado o bien tener una residencia afectiva por algún tiempo determinado en el municipio, tener una edad mínima entre veintiuno y veinticinco años, no pertenecer a ningún estado eclesiástico, y no ser ministro, de culto religioso.

Las atribuciones del presidente municipal, entre las más sobresalientes facultades y obligaciones que tiene este funcionario municipal se encuentran las siguientes: distribuir y difundir el bando de policía y buen gobierno, así como la reglamentación aprobada por el ayuntamiento; cumplir y hacer cumplir, en el ámbito de su competencia, las leyes y reglamentos federales estatales y municipales; convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del ayuntamiento; proponer al Ayuntamiento el nombramiento de los servidores públicos municipales secretario del ayuntamiento; tesorero municipal, oficial mayor, encargado de seguridad, encargado de desarrollo urbano y ecología, etcétera; cuidar y vigilar, que se aplique el presupuesto municipal; vigilar la recaudación de los ingresos de la hacienda municipal; inspeccionar, la ejecución de obras y la prestaciones de los servicios públicos. Dar permiso para la expedición de los certificados de uso de suelo urbano y las licencias y permisos de construcción; tener bajo su mando a la policía municipal; coordinar las acciones del registro civil del municipio, promover la participación ciudadana en los procesos orales, y coordinar el reclutamiento para el servicio militar.⁵³

El síndico municipal es el funcionario responsable de la atención de los asuntos jurídicos y del control de la hacienda pública municipal.⁵⁴ Es electo popularmente por el término de tres años, sin que tenga la posibilidad de

⁵³*Ibidem.* pp. 37 y-38.

⁵⁴ La palabra síndico proviene del latín *syndicu*, que a su vez viene del griego *syndikás*, que significa abogado o representante de la ciudad.

reelegirse para el periodo inmediato. Así lo establece el artículo 115 constitucional.

Atribuciones del Sindico municipal: proteger y promover los intereses Municipales; representar al Ayuntamiento en los litigios; cuidar que las autoridades y los servidores públicos no violen las disposiciones de la Ley de Responsabilidades de servidores Públicos; revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería; hacer visitas de inspección a la tesorería y vigilar que se o presente en su oportunidad la cuenta municipal al Congreso local. Además, custodiar el levantamiento de inventarios de bienes muebles e inmuebles; acudir a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones y decisiones con voz y voto; a falta de agentes del Ministerio Público, realizar las diligencias penales, y remitirlas inmediatamente a las autoridades competentes.⁵⁵

El regidor municipal, suele vincularse con los intereses nacionales de la jurisdicción, por lo que representa en la forma de gobierno municipal al elemento democrático más auténtico del Estado mexicano.⁵⁶ Los regidores son órganos del gobierno municipal que administran distintas ramas del municipio, tales como la de los servicios públicos, mercados, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería, y en caso de falta del presidente municipal pueden realizar la suplencia.

El número de regidores puede variar por la importancia del municipio, o por sus características económicas y urbanas, o por el número de habitantes, por lo que cada municipio, cuenta con un número de regidores de acuerdo con sus necesidades, pero siempre con base en lo que determine la ley Orgánica municipal del estado.

Las atribuciones de los regidores municipales son: realizar y supervisar las comisiones que le confiera el municipio; suplir las faltas temporales del presidente municipal; acudir a las sesiones de cabildo, participando con voz y

⁵⁵ Hernández-Gaona Pedro Emiliano. Derecho Municipal. *Ibíd.* pp. 39 y 40.

⁵⁶ El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua nos señala que el regidor rige o gobierna.

voto; integrar la comisión o comisiones que le asigne el ayuntamiento; asistir a las ceremonias cívicas, y sugerir mejoras a la estructura y funcionamiento del municipio.⁵⁷

Los servidores públicos superiores municipales, estos funcionarios son designados por el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal; y ocupan cargos de primer nivel, dependen directamente del presidente municipal. Estos funcionarios son el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, el encargado de oficialía mayor, el encargado de desarrollo urbano y ecología, el encargado de la seguridad pública.

Funciones del secretario del ayuntamiento: convocar a los integrantes del Ayuntamiento a sesiones de cabildo, y levantar el acta correspondiente a los acuerdos o decisiones a que se llegue; informar al presidente municipal de los asuntos pendientes y vigilar que se realicen en tiempo; vigilar que los servicios jurídicos funcionen eficazmente; recibir, controlar y tramitar la correspondencia oficial del ayuntamiento, e informar al presidente municipal diariamente. Estampar su firma en los documentos oficiales del ayuntamiento; cuidar y mantener el archivo general del ayuntamiento; expedir las boletas de libertad cuando algún detenido haya cumplido con su sanción correspondiente; ayudar al presidente municipal a elaborar su informe anual; dar aviso al presidente municipal de los asuntos penales y vigilar su procedimiento.

El encargado de hacienda pública municipal. Tiene una de las funciones más complicadas, difíciles y delicadas de toda la administración municipal; entre sus principales obligaciones se encuentran las siguientes: vigilar la hacienda municipal, y observar lo establecido en las leyes; diseñar el proyecto anual de ley de ingresos municipales; elaborar el proyecto de presupuesto de egresos, para que el presidente municipal lo estudie; proponer las políticas y procedimientos para una mejor captación de ingresos; recaudar los impuestos, derechos, productos, así como los aprovechamientos municipales, y entregar los recibos oficiales correspondientes; además, le corresponde supervisar la

⁵⁷ Hernández-Gaona Pedro Emiliano. *Ibíd.* p. 41.

recaudación de ingresos del municipio por concepto de participaciones de impuestos federales y estatales; modernizar los padrones de contribuyentes; avisar al presidente municipal en su debida oportunidad cuando alguna partida esté por agotarse; diseñar los calendarios de pago; así como controlar la documentación que compruebe los egresos del municipio, e informar al presidente municipal mensualmente y por escrito del estado que se guarda; hacer y llevar la contabilidad de la hacienda municipal por cada uno de los fondos que administre. Además realiza el corte de caja y efectúa el recuento de los recursos económicos cada mes, con la intervención del presidente municipal. Presenta los cortes de caja de los ingresos municipales; cuida el control de la deuda pública municipal; calcula los recargos por concepto de rezagos y laborar y acciones de pago; tiene actualizados los libros de caja, cuentas corrientes; auxiliares y de registro, que sean necesarios para la debida comprobación de ingresos y egresos del municipio; vigila que las multas impuestas por las autoridades municipales, ingresen y se registren en la tesorería; municipal; otorga al Ayuntamiento los datos que pida en relación con el funcionamiento de su dependencia; tramita ante el tribunal fiscal del estado, los juicios sumarios, para realizar los remates públicos; informa de los derechos y obligaciones que tenga el fisco municipal; revisa los inventarios de los bienes municipales; propone al presidente municipal, los anteproyectos de reglamentos y disposiciones sobre ingresos y egresos municipales; realiza los pagos presupuestales, previa autorización del presidente municipal, y distribuye los recursos de acuerdo con el presupuesto de egresos autorizado por el municipio, y aplica la facultad económica-coactiva para hacer efectivos los impuestos y multas.⁵⁸

El encargado de la oficialía mayor, tiene por obligaciones: proporcionar los recursos humanos y materiales que se necesitan en las diferentes áreas del ayuntamiento, para cumplir con sus funciones; verificar que las personas propuestas como autoridades municipales, reúnan los requisitos que señala la ley orgánica municipal; y mantener actualizado el sistema de escalafón de los servidores públicos municipales; organizar cursos de capacitación y

⁵⁸ *Ibíd.* p. 42 y 43.

adiestramiento para el personal del ayuntamiento; verificar que todos los servidores públicos se incorporen al régimen de seguridad social establecido en el Estado. Vigilar el almacenamiento e inventario de todos los bienes muebles e inmuebles. Supervisar el mantenimiento y limpieza, en las instalaciones municipales. Controlar el archivo general del ayuntamiento. Realizar y, mantener actualizada la información estadística municipal. Informar por escrito al presidente municipal de las actividades realizadas en el área administrativa a su cargo. Sugerir al presidente municipal las medidas técnicas y administrativas para la mejor organización y funcionamiento del ayuntamiento.

Los municipios tienen a su cargo los siguientes servicios públicos: Agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y central de abastos; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Resulta evidente que de los beneficios que ofrece el estado a sus naturales, ninguno es tan básico y esencial como los servicios públicos de un municipio.⁵⁹

1.15.-El Municipio como Órgano Descentralizado.

El Maestro Andrés Serra Rojas señala: La descentralización administrativa es una forma de organización mediante la cual se integra legalmente una persona de derecho público, para administrar sus negocios con relativa independencia del Poder Central, sin desligarse de la orientación gubernamental.⁶⁰

La descentralización administrativa consiste en conferir la relación de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía.⁶¹ "La descentralización es un

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*. México. Editorial Porrúa S. A. 1961. p. 553.

⁶¹ Fraga Gabino. *Derecho Administrativo*. Duodécima Edición. México. Editorial Porrúa S. A. 1968. p.

proceso de organización que tiene por finalidad disminuir los efectos de llevar a un solo organismo administrativo todas las funciones ejecutivas del Estado.

La descentralización municipal es una de las formas de descentralización administrativa, es una forma distinta, que comprende: una descentralización regional; patrimonial, por servicio y funcionalista⁶². Excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley, a diferencia de la que caracteriza a las entidades federativas, cuya autonomía se concreta en el hecho de darse una Constitución y expedir la legislación que de ella deriva.

El radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales. Aun los llamados estatutos autónomos; por ejemplo, los bandos de policía y buen gobierno, no pueden estimarse como actos legislativos propiamente dichos, a pesar de su generalidad, sino como desarrollo de las leyes expedidas por el órgano legislativo central, no obstante, que existe la tendencia a reconocer al municipio la facultad de elaborar su propia ley orgánica.⁶³ Nuestra Constitución nada dice al respecto, pero las constituciones locales han entendido que la función legislativa, especialmente la expedición de la ley orgánica municipal, en ningún caso compete al órgano municipal, lo que está de acuerdo con el principio de la división de poderes.

Excluida la competencia legislativa, debemos precisar el contenido de la descentralización municipal, lo que nos remite al artículo 115 de la Constitución Federal, cuyos primeros párrafos se refieren al municipio libre. Por razón de método nos hemos de separar del orden seguido en el precepto de referencia.

En su párrafo inicial el artículo 115 dispone que los Estados tengan "como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el

200.

⁶² León Duguít. *Apud. Serra Rojas. Ob. Cit.* p. 255.

⁶³ Las normas que se hacen en los ayuntamientos, son reglamentarias, se elaboran un anteproyecto en el ayuntamiento solo o con la colaboración estatal, en sesión de cabildo se discuten los alcances del reglamento y las necesidades reales del municipio. Reunido el cabildo, se vota su aprobación o rechazo, si es aprobado, ya sea por mayoría o por votación absoluta, se convertirá en reglamento; si de rechaza se guardarán en el archivo que lleve el secretario del ayuntamiento. El ayuntamiento ordena su publicación a través del presidente municipal. La difusión oficial del reglamento se debe dar en los periódicos del gobierno del estado.

Municipio Libre". La fórmula es inexacta, un Estado-miembro, en su calidad de tal, no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la municipal cuanto porque la descentralización burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conduciría al caos. La división territorial de los Estados no tiene por base al municipio, sino a ciertas circunscripciones territoriales mucho más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración. Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios.

El fenómeno de la descentralización apareció por primera vez en el derecho público de Roma. Explica Mommsen, como ya, se señaló: "que al diseminarse por toda la península itálica la ciudadanía, perteneciente al principio exclusivamente a Roma, la comunidad del Estado empezó a estar constituida por cierto número de comunidades sometidas al régimen de ciudad; fue entonces cuando se presentó el problema de ordenar convenientemente las relaciones que deberían guardar entre sí la autonomía de la comunidad del Estado y la de las particulares comunidades de ciudad. "Lo cual dio origen- dice el mencionado autor- al nuevo derecho municipal, esto es, al derecho de la ciudad dentro del Estado."⁶⁴

El antiguo municipio romano, con algunos, injertos de procedencia germánica, se aprovechó durante la Edad Media de la debilidad de la monarquía para fortalecer su independencia. Referido especialmente a España (por el interés que como inmediato antecedente histórico representa para nosotros), el municipio fue favorecido durante la Reconquista con numerosos privilegios como estímulo para las empresas bélicas y, además, como auxiliar de los reyes en su lucha con la nobleza. Los siglos XI y XII señalan el auge de la autonomía municipal, la que empezó a ser frenada a medida que la monarquía recuperaba su poder. En el siglo XVI los comuneros de Castilla libraron la batalla de Villalar (23 de abril de 1521) en defensa de sus fueros contra el absolutismo de Carlos V. Mas ya para entonces la monarquía española se había aliado con su antiguo

⁶⁴ Oskar Georg Fischbach. Teoría General del Estado. *Ibid.* p. 108.

adversario, la nobleza, en el común empeño de abatir la arrogancia municipal. Por virtud de esta alianza la contienda fue decidida en favor de la monarquía, que a partir de entonces se convirtió en absoluta. El episodio de Villalar representa por ende, en la historia de España, el ocaso de la autonomía municipal y la consolidación de la monarquía absoluta. En Inglaterra las cosas ocurrieron a la inversa, pues gracias a que los Burgos presentaron un solo frente con la nobleza, las libertades inglesas no naufragaron cuando de la agonía del feudalismo surgieron todopoderosas las monarquías unificadas.

El papel que históricamente ha jugado siempre el municipio lo ha convertido en abanderado natural de la libertad. Así lo reconoce Kelsen en cuanto al origen del municipio: "La lucha por la autonomía local -afirma- fue originariamente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático." "Pero cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática -agrega- el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente, implica una descentralización."⁶⁵ No podemos estar de acuerdo con este último aserto.

Si el municipio es indudablemente una forma de descentralización, debiese, ante todo, a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al Estado democrático sólo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura. En esa zona se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo y por eso sólo puede ser, mientras exista como municipio, una zona descentralizada. Aun en un Estado rigurosamente democrático, el municipio debe continuar existiendo a título de reducto final e incoercible de la libertad de la persona frente al Estado. El día en que la descentralización municipal obedezca a otra causa, el municipio habrá desaparecido como tal para convertirse en una célula más, así sea descentralizada, de la organización del Estado.

Es, pues, el municipio una manera de descentralización, pero lo es precisamente por su contenido permanente de libertad, que en las épocas de autocracia se pone en pie de guerra. Por lo demás, la democracia perfecta está

⁶⁵ Kelsen. Ob. Cit. p. 332.

muy lejos de ser la forma final e inmutable de ningún Estado; la crisis actual de la democracia lo confirma. De allí que el solo hecho de que en determinado momento un Estado alcance la cúspide de la democracia no autoriza a liquidar, dentro de ese Estado, la misión histórica y social del municipio.

Cuando el artículo 115 proclama la libertad del municipio, reivindícala como base y esperanza de la democracia mexicana, esto es, trata de que el municipio reasuma entre nosotros su misión de siempre, luchando por la democracia en el seno de un Estado tradicionalmente autocrático. Para darnos cabal cuenta de la meta propuesta por la Constitución, conviene hacer breve recorrido por la historia del municipio en México.

1.16.-Conclusiones.

La Teoría General del Estado, nos ayudan ha entender la estructura interna del Estado Mexicano como tal, y viene a desarrollar la construcción jurídica integral del territorio y habitantes, bajo las normas de Derecho Público.

El Estado es la resultante de una milenaria evolución de la coexistencia humana; de todas las formas que ésta trae consigo, y cuya ordenación realiza el Derecho.

El concepto del Estado ha tenido diversas denominaciones: entre los griegos hacen aparecer como idénticos el Estado (πόλις) y la ciudad. Entre los romanos se equipara con el conjunto de los ciudadanos de Roma (civitas); la ulterior denominación, respublica, imperium (dominio o poder), En el derecho germánico apareció la denominación de "Reich" (regum); (regnare = reinar, regir), "Land" (terra, territorium); La denominación "Estado", procede del léxico jurídico italiano. El concepto general stato (en latín, status = estado de convivencia en un determinado momento, ordenación de la convivencia).

En el año 1576 empleó Bodin por vez primera la denominación république para el Estado, mientras que la palabra estat (état) sólo significó, según él, una determinada forma política. También en Alemania en lugar de la palabra Land o territorium se usó para designar la vida política integral del Estado.

La esencia jurídica del Estado puede cifrarse en el hecho de constituir una organización que aspira a la regulación de la convivencia en un pueblo determinado asentado sobre un cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos. El Estado esta constituido, por sus elementos concretos: pueblo, territorio y dominio.

Se han desarrollado diversas teorías relativas al Estado que conciben la existencia del dominio, del poder absoluto o de un grupo de población. Ostentan carácter más primitivo aquellas teorías que identifican el Estado con uno de sus elementos, a saber: el territorio, el pueblo o el imperante.

La concepción del Estado como territorio (es la llamada teoría patrimonial del

Estado) considera el territorium como ámbito personal del dominio del imperante. La teoría de derecho natural cree en una ley eterna basada en fundamentos éticos (en contraposición a la creencia en la revelación). El derecho natural antiguo se manifiesta claramente en relación con las grandes transformaciones políticas, sociales y culturales del siglo XV (Humanismo, Reforma), que hicieron surgir la idea de un nuevo sentido del mundo y del Estado.

Diversos filósofos han disertado sobre el Estado, desarrollando diversas teorías del Derecho Natural, al Derecho Constitucional: Jean Bodin (1530-1596), Johannes Althusius (1557 a 1638), Gierke, Hugo Grocio (1583-1645), Hobbes (1588-1679), S. Pufendorf (1632-1692), y Cristian Thomasius (1655 a 1728), (1679-1754); W. Locke (1632-1704) y Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) y Montesquieu...

Después de los Enciclopedistas se desarrollaron diversas Teorías del Estado entre las que destacan: Teoría Organicista, Teoría Energética, Teoría Empírica, Teoría del Soberano, Teoría de la Relación, Teoría Contractual, Teoría del Liberalismo Español que constituye una Teoría Científica del Estado.

Las modernas Teorías del Estado que se han surgido son las siguientes: El Estado como Personalidad Jurídica y de la Corporación, Teorías Organicistas, Teoría de la Personalidad Asociativa (Teoría de la Corporación). Teorías Sociológicas, Teoría General del Estado", Teorías Socialistas y El Sistema de los Consejos, la Forma Corporativa del Estado y las Teorías Teleológicas que se desprende la Teoría de la Beneficencia o Teoría Eudemonista-Utilitaria del Estado,

Y la Teoría del Estado Gendarme.

En ellas podemos distinguir las Teorías Absolutas y Relativas sobre los fines del Estado. El fin Absoluto del Estado es obligatorio para todos los Estados; el Relativo, sólo para un cierto Estado o para Estados de una determinada época. Por lo que respecta al fin Absoluto del Estado, tiene como objeto el fomento del bienestar público, el progreso general, perfeccionamiento, libertad, etc., la

finalidad principal del Estado es el poder, es decir, la concentración de energías para la protección hacia el interior y hacia el exterior y en un nivel mucho más elevado figuran la finalidad jurídica, o sea la creación y protección procurada por la ordenación jurídica, y, finalmente, la finalidad cultural.

Las teorías Teleológicas relativas del Estado se refieren a las circunstancias reales del Estado en una época determinada, y tratan de establecer, mediante la investigación de la actividad política como tal, las fronteras de su eficacia y, a la vez, los posibles fines inmediatos del Estado. Finalmente podemos destacar que la Teoría del "Estado Gendarme", pretende que se considere como finalidad absoluta del Estado la protección jurídica. Lograse ésta mediante el establecimiento de una ordenación jurídica cuya inmediata misión es velar por la seguridad personal y la libertad de los ciudadanos. El Estado es una institución para crear el Derecho y proteger el Derecho. Como representantes. En Esta entidad, denominada Estado puro de Derecho, debe distinguirse del moderno Estado de Derecho y del Estado constitucional.

Mientras que la Teoría General del Estado sólo se ocupa de la forma jurídica del Estado, y en cierto modo toma como objeto de su investigación el Estado intemporal y abstracto, la Sociología trata de percibir la esencia real del Estado y su constante evolución.

El origen del Estado ha venido a evidenciar que el Estado imperante nacional, tal como hoy domina en la vida política de los pueblos, no ha surgido precisamente como resultado de una evolución orgánica natural de la Humanidad, sino que, en su génesis, más bien ha desempeñado un papel importantísimo la "conquista" (factor de fuerza).

Las Teorías que se han planteado sobre el Estado nos sirve para conocer el origen del Municipio, todas ellas tienen importancia por lo que pudieran contribuir a explicar la forma en que se integró, no sin dejar de reconocer las diferencias específicas entre sociedad, municipio y estado.

El Estado no procede inmediatamente de la unión de los individuos, sino que entre ellos hay sitio para formaciones peculiares que denomina "asociaciones",

La más directamente vinculada a la vida del individuo, después de la familia, es precisamente la asociación municipal.

Existen diversas Teorías acerca del Municipio, todas coinciden que el Municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los de sus componentes, ya sean familias o individuos. El Municipio es una unidad funcional, de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales.

El Municipio en México tiene sus orígenes, al establecimiento del primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera cruz en el año de 1519, se perfecciono en la época colonial, y alcanzó su importancia en el siglo XIX, con la Constitución de Cádiz y la Constitución Centralista de 1836. Mejorando los precedentes centralista, la legislación del Imperio de Maximiliano, no superadas hasta nuestros días.

La Constitución de 1917, El Artículo 115 dispone que los Estados tendrán "como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre". Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios.

El Artículo 115 en su fracción VI. Determina la naturaleza jurídica de los municipios investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Los Municipios están administrados por un Ayuntamiento de elección popular directa, y se dividen, para su administración, en pueblos, rancherías, barrios, etc.

La organización municipal es de carácter descentralizado, se pretende que los grupos de población tengan una mejor administración de sus intereses comunes, y, por tanto, una gestión más eficaz de los servicios públicos: mejores escuelas, mejor salubridad, servicios de aguas, alumbrado, caminos, obras materiales como mercados, jardines, parques públicos, etc.

La descentralización municipal es una de las formas de descentralización administrativa, es una forma distinta, que comprende: una descentralización regional; patrimonial, por servicio y funcionalista.

El Ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra al municipio, Con objeto de lograr un desarrollo integral equilibrado que permita a sus habitantes gozar una mejor forma de vida. El Ayuntamiento es designado en su encargo cada tres años en una elección popular directa, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.

Capítulo Segundo.

SUMARIO: II. ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL MUNICIPIO. 2.1.-El Municipio en España. 2.2.-El Municipio en la Nueva España. 2.3.-Estructura del Cabildo. 2.4. Fundación y Evolución del Cabildo de la Ciudad de México. 2.5. Las Ordenanzas de Aprobadas por el Rey D. Felipe V, en Cedula de Noviembre de 1728. Ordenanzas para los Cabildos y La Ordenanzas del Intendentes.

2. 6.-La Ordenanza de Intendentes. **III. EL MUNICIPIO EN LA ÉPOCA DE LA INDEPENDENCIA Y MÉXICO INDEPENDIENTE.** 3.1-La Constitución Española de 19 de Marzo de 1812. (La Constitución de Cádiz). 3.2.-El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre. 3.3.-El Ayuntamiento de México Luchan por sus Derechos. 3.4-Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para formar La Constitución del Distrito y Territorios de la Federación. 3.5.-Las Bases y las Leyes Constitucionales Expedidas el 29 Diciembre de 1836. 3.6.-Las Bases Orgánicas de la República de Junio de 12 de 1843. 3.7.-El Reestablecimiento de la Constitución de 1824 y Las Bases Provisionales del 12 de Junio de 1853. 3.8.-La Ordenanza Provisional de Ayuntamiento de México. 3.9.-El Estatuto Orgánico Provisional y La Constitución Política De 1857. 3.10.-El Estatuto Provisional del Imperio de 10 de abril de 1865. 3.11.-La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal del 16 de Diciembre de 1899. Suprime la personalidad jurídica de los Ayuntamientos. **IV. EL AYUNTAMIENTO EN LA ÉPOCA REVOLUCIONARIA Y POSREVOLUCIONARIA.** 4.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y los Artículos 73 y 115. 4.2.-Reformas al Artículos 73 Fracción VI Constitucional. Se Suprime los Municipios y se Crea el Departamento del Distrito Federal y las Delegaciones Políticas. 4.3.-El Estatuto Legal y su Carácter Federal. Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 31 de Diciembre de 1928. 4.4.-Ley del 31 de Diciembre de 1941. Funcionarios, Bienes, Régimen Financiero y Servicios Públicos. 4.5.-Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 y sus modificaciones 1983. 4.6.-Conclusiones.

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL MUNICIPIO.

2.1.-El Municipio en España.

La vida municipal de México se remonta a la Constitución de la Monarquía en los reinos de la España cristiana (siglos XI y XII), los reyes crearon los “comunes” o “consejos” de los pueblos para poner freno a los desmanes de los grandes señores que, adueñados de la riqueza y de la justicia, se convertían en azotes de la comarca.

A fin de reducir el poder de los nobles y cimentar mas tarde la autoridad Real se constituyeron los Consejos Vecinales, cuya formación en los caseríos españoles tendió a fortalecerse en el período de la reconquista de su propio territorio dominado por los árabes, conformando núcleos que se regían por las normativas de sus “Fueros municipales”.

Los consejos deliberaban sobre todos los asuntos comunes del lugar, nombraban a los alcaldes y demás ministros de la justicia civil y penal, así como a los oficiales del gobierno económico, y tuvieron su fuerza militar con el

doble carácter de policía, para hacerse respetar de los nobles y aún del mismo rey, a quien auxiliaban en sus guerras cuando ocurrían los casos convenidos. La estructuración de los Consejos Populares en el siglo XII con convocatorias “abiertas”, en la etapa colectiva, a todo el vecindario y “cerrados”, para las sesiones de los electos, marca las formas operativas institucionales.

En las dos centurias que van del siglo XII al XIV los Burgos más importantes alcanzaron cierto rasgo de autonomía obteniendo el derecho de peticionar al rey, imponer alcabalas y tributos locales, acuñar moneda, legislar sobre la temática de su incumbencia y formar y sostener milicias propias.

La historia de la institución es en cierta manera coincidente con las de las peripecias y enfrentamientos de tres factores de poder: el rey, la nobleza y el pueblo, donde el primero buscaba fortalecer alternativamente a los otros con la finalidad de asegurar el continuismo y la eficacia en su conducción con el predominio de la nobleza, los antiguos consejos populares devinieron en estructuras cerradas que funcionaban por delegación y pasaron a denominarse “Ayuntamientos”, nominación que tenían en el momento preciso de la conquista americana.¹

2.2.-El Municipio en la Nueva España.

El descubrimiento y conquista de América mantiene en sus actores las ideas de la soberanía de tipo medieval; el rey conservaba el dominio eminente de las tierras de sus estados y al extenderse su poder a las indias occidentales, los conquistadores debían de cumplir con el acto de la toma de posesión. La corona dentro de su sistema legal establecía que los nuevos reinos; no podían ser separados, desunidos ni divididos en todo o en parte. Según Juan de Matienzo, los caudillos para poblar debían de acoger sitios cómodos y fértiles, repartir los solares a los españoles. Procurando hacerlo sin daño de los indios o compensándoles los perjuicios si eran inevitables; construirían las casas y la

¹ López Villamil, Humberto. El Cabildo en las Instituciones Hispánicas. Primera Edición. Lima, Perú. Editora Atlántida., 1979. pp. 19 –27.

fortaleza de adobe o de piedra: Los vecinos nombrarían su gobierno municipal o regimiento y demás oficios del consejo²

El establecimiento del Ayuntamiento se llevaba un procedimiento que señalaba las leyes españolas en las tierras recién descubiertas: en primer lugar se rendía la tierra al dominio de su majestad, después se hablaban con los caciques para asegurar con ellos la paz y se elegía el sitio, este debía tener las condiciones de ser llano, fresco, etc., enseguida se procedía al acto jurídico de la fundación del pueblo con el consentimiento de los caciques y el caudillo mandaba a levantar la horca y cuchillo, proclamando haber hecho la fundación del pueblo por virtud del Rey, en cuyo nombre pedía de todo el mantenimiento de la paz y la justicia, retaba con armas a los que a esto se opusieran, enseguida colocaba señales ostensibles de la posesión del lugar y se le daba al pueblo el rango o calidad, esto es, si fuese cabecera o bajo la jurisdicción de la gobernación o audiencia respectiva.

Enseguida se realizaba el ceremonial religioso, se plantaba una cruz en el sitio donde se iba a edificar la iglesia, oyéndose la primera misa; por ultimo se elegían a los funcionarios públicos el caudillo elaboraba la lista de los funcionarios electos para entregar el Cabildo: dos alcaldes ordinarios, quienes investidos, les entregaba las varas y les tomaba juramento; luego, los regidores, el alguacil mayor, alcaldes de la hermandad, procurador general, mayordomos de la ciudad y la iglesia, y demás funcionarios. A continuación de todos estos actos, el Cabildo celebraba su primera junta y lo hacía constar en el libro de actas, haciendo referencia de lo actuado y de la población. Luego se pregonaba un bando para que también los soldados que desearan avecindarse, fueran hacerlo constar con su firma en el Cabildo. Venía después el trazo del pueblo, determinándose con medidas la localización de la plaza, las calles, la iglesia, los propios del Cabildo, etc. El caudillo, por padrón, repartía los solares y señalaba para cada español cierto número de indios para que edificaran la casa, lo mismo para los edificios de uso público. Tomaban

² Actas de los Cabildos de Lima. Libro II. Capitulo XXVIII. *Apud.* López Villamil, Humberto. El Cabildo en las Instituciones Hispánicas. *Ob. Cit.* p.26.

después las medidas de seguridad y del mantenimiento del bienestar de la población.³

Don Hernán Cortes, traía acerca del Municipio las ideas dominantes en España, concebía un sistema de gobierno con Ayuntamiento. Al emprender la expedición era Alcalde Mayor de Santiago (Cuba), pues ya en la isla había aparecido la institución municipal. El 22 de abril de 1519 Cortes desembarcó en los médanos fronteros a la isla de San Juan de Ulua y como era viernes santo, día en que la iglesia católica venera a la cruz desnuda, después del descendimiento de Jesucristo, pensó en fundar la villa nombrada de Vera Cruz, el día 20 de junio del mismo año, establece el primer Ayuntamiento.⁴

El establecimiento de los poblados llevaba un procedimiento:

1. Se rendía la tierra al dominio de Su Majestad;
2. Hablaban con los caciques para asegurar con ellos la paz;
3. Elegido el sitio, este debía tener las condiciones de ser llano, fresco, etc.;
4. Se procedía al acto jurídico de la fundación del pueblo con el consentimiento de los caciques;
5. El Caudillo mandaba a levantar la horca y cuchillo y proclamaba haber hecho la fundación del pueblo por virtud del Rey, en cuyo nombre pedía de todo el mantenimiento de la paz y la justicia;
6. Retaba con armas a los que a esto se opusieran;
7. Ponía señales ostensibles de la posesión del lugar;
8. Daba al pueblo el rango o calidad, esto es, si fuese cabecera o bajo la jurisdicción de la gobernación o audiencia respectiva;
9. Plantaba una cruz en el sitio donde se iba a edificar la iglesia, oyéndose la primera misa;
10. El Caudillo elaboraba la lista de los funcionarios electos para entregar el Cabildo: dos alcaldes ordinarios, quienes investidos, les entregaba las varas y les tomaba juramento; luego, los regidores, el alguacil mayor,

³ López Villamil, Humberto. El Cabildo en las Instituciones Hispánicas. *Ibidem*.

⁴ Oropeza Villavicencio Eduardo Adolfo. "La Carta Perdida de Hernán Cortes." *Excelsior*. (México, D. F. 20 de junio de 1996). Sección Metropolitana. Dicho documento inédito, lo localice en el Archivo de Indias en Sevilla España.

alcaldes de la hermandad, procurador general, mayordomos de la ciudad y la iglesia, y demás funcionarios.

A continuación de todos estos actos, el Cabildo celebraba su primera junta y lo hacía constar en el libro de actas, haciendo referencia de lo actuado y de la población. Luego se pregonaba un bando para que también los soldados que desearan avecindarse, fueran hacerlo constar con su firma en el Cabildo. Venía después el trazo del pueblo, determinándose con medidas la localización de la plaza, las calles, la iglesia, los propios del Cabildo, etc. El Caudillo, por padrón, repartía los solares y señalaba para cada español cierto número de indios para que edificaran la casa, lo mismo para los edificios de uso público. Tomaban después las medidas de seguridad y del mantenimiento del bienestar de la población.⁵

Según narra Bernal Díaz la fundación de la Villa nombrada de Vera Cruz: Se colocó una picota en la plaza y en las afueras del la villa una horca, y se señaló Capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestro de campo a Cristóbal de Olí, alguacil mayor a Juan de Escalante, y tesorero a Gonzalo Mejía y contador a Alonso de Ávila, y alférez a Hulano Corral y alguacil del real a Ochoa. Vizcaíno, y a un Alonso Romero". Y se nombró a Cortés Justicia Mayor y Capitán General.

Desde su desembarco, Cortes cuida establecer en ella la autoridad indisputable de un Ayuntamiento o Cabildo capaz, llegado el caso, de enfrentarse al Rey, y dimane su poder del pueblo mismo, que habría elegido para representarlo a los regidores y al alcalde; y estos, a los síndicos a cuyo cargo estaba cuidar los intereses de la comunidad, una vez establecido la primera institución hispana emprende la conquista de la gran Tenochtitlán, mientras se limpiaba de escombros y se allanaba para su reconstrucción o renacimiento la Ciudad de México Tenochtitlan sojuzgada y vencida el 13 de agosto de 1521, su conquistador Cortes en Coyohuacan funda del Segundo

⁵ Vargas Machuca. *Ibidem*. p. 15.

Ayuntamiento de la Nueva España, donde perfeccionó, con los indígenas Texcocanos, el diseño de la nueva ciudad

2.3.-Estructura del Cabildo.

El Cabildo juega en América un papel preponderante en el gobierno de las ciudades, dando motivo a una evolución de procedimientos que el Derecho Administrativo actual ha conservado en una serie de ramificaciones fuera del control municipal.

El origen del Cabildo data desde la Edad Media en España, concentraba el poder político, administrativo y judicial unido a características legislativas. Originalmente se nombraban alcaldes y un número de regidores que duraban aproximadamente un año en el ejercicio del cargo, pero también fueron nombrados Regidores perpetuos. El alcalde, palabra que proviene del árabe, representaba en la ciudad o villa al rey. También existían, el alguacil mayor, designado por el gobernador con funciones en la organización policial. Venían luego los alguaciles auxiliares o menores que nombraba el mismo Cabildo, encargados de recaudar los impuestos, establecer embargos y formalizar prisiones con procedimiento judicial, para mantener el orden y la seguridad públicas; el almacén o aderife que velaba por la higiene de la población con otros cargos que integraban en el Ayuntamiento y que se nombraban en Cabildo eran: Los diputados de pobres, que debían procurar atención a los pobres de la cárcel. Los diputados de propios, quienes vigilaban el manejo de los fondos y las finanzas del Ayuntamiento.

El obrero mayor, que tenía bajo su responsabilidad la vigilancia de las obras públicas. Los diputados de fiestas, que cuidaban de la celebración del aniversario de la Conquista de Tenochtitlan, la Jura de los Reyes, las Pompas Fúnebres a memoria de los monarcas ya fallecidos y las fiestas religiosas consideradas de gran importancia. Los diputados de policía, quienes conjuntamente con el corregidor integraban la Junta de Policía, en cargada de cuidar el cumplimiento de las normas relativas a seguridad pública. Los diputados de Alhóndiga y Posito, que se encargaban de vigilar el abasto de

subsistencias a precios razonables.⁶ Además tenía funciones policiales, participando, además, en la medición de solares y tierras urbanas.

Había un contador, encargado de llevar los libros de contabilidad y manejo de los fondos del Ayuntamiento. Un mayordomo de propios y rentas. Dos regidores llamados fiel y ejecutor, que conjuntamente con el corregidor, verificaban el cumplimiento de las disposiciones emitidas y relativas a subsistencias, podían igualmente fijar precios para artículos de consumo popular. Un fiel encargado de marcar los pesos, pesas romanas, marcos y medidas, por cuyo concepto el Ayuntamiento cobraba los correspondientes derechos. Un veedor del matadero, que inspeccionaba en el rastro la matanza, revisaba el ganado y vigilaba la limpieza y buenas condiciones del rastro.⁷

Los bienes del Cabildo, llamados inalienables, excepto con el consentimiento del Rey, eran fuente de recursos económicos para la Municipalidad, pues podían ser alquilados al servicio de personas privadas mediante el pago que se establecía, o en su caso, cuando estos bienes eran objeto de la administración Municipal. Entre ellos podemos mencionar como propios las calles, plazas, caminos vecinales, edificios, mercados, zonas de pastos, ejidos, dehesas, bosques y demás reas destinadas al beneficio del vecindario. Una de las funciones más importantes del Corregidor era el mantenimiento de los propios y bienes comunes. De todos los bienes comunes estaban las tiendas de la ciudad las cuales fueron rematadas el 26 de noviembre de 1529.

2.4.-Fundación y Evolución del Cabildo de la Ciudad de México.

La traza de la Ciudad de México se rigió por las leyes de 1513 (Fernando V), según las cuales conjuntamente con la elección de la zona urbana, debía señalarse un campo circunvecino al ejido, para uso público y reserva para el futuro crecimiento de la población. A seguido, venían las tierras de dehesas y

⁶ Los "Positos", era una institución de refacción a los pequeños agricultores, a los cuales se daban semillas para resolver situaciones de escasez, Esa refacción se les proporcionaba mediante un pequeño rédito que era el que aumentaba el fondo de ingresos municipales.

En las "alhóndigas" se almacenaban los granos y tenían la finalidad impedir el acaparamiento y el alza inmoderada de los precios de granos

⁷ Oropeza Villavicencio Eduardo Adolfo. "Nombramiento de Funcionarios del Cabildo." Excelsior. (México, D. F. 22 de Abril de 1994). Sección Metropolitana.

propios (pertenecientes al Cabildo). Las tierras de labor que seguían, se distribuían entre los vecinos dueños de solares, destinándolas para asientos de indios o de estancias.

Existía dentro de la misma organización del Cabildo, el Fiel Ejecutor, que en ocasiones era el mismo agrimensor de tierras, controlador de pesas y medidas; de las calidades de los productos mercantiles de primera necesidad como el pan, aceite, etc., establecer el deslinde y amojonamiento de Solares, etc.⁸

Con el crecimiento de las ciudades, apareció la figura del Procurador, también elegido por el Cabildo, el que además de tener funciones judiciales era representante del Cabildo ante el Gobernador, o Virrey, según el caso, ante la Audiencia respectiva o el Consejo de Indias.

Nombrados por el Cabildo eran: los tenedores de bienes de los difuntos; el mayordomo, encargado de administrar los ingresos fiscales y el escribano, cuyo nombramiento quedó sujeto a la aprobación de la Corona. Este último funcionario levantaba las actas del Cabildo, las que rubricaban, llevaba el registro, los protocolos y tenía funciones de notario.

Según la Recopilación de Indias, ley I, título 2, Libro III, correspondía al Rey la designación de los oficios principales, como virreyes, presidentes, oidores y otros cargos, pero quedaban delegados los virreyes y presidentes de audiencias para nombrar a los gobernadores de provincias, corregidores, alcaldes mayores de ciudades y pueblos, cabeceras y partidos principales de indios, oficios de Hacienda, de manera interina hasta que llegara el nombramiento real. En América la ciudad adquiere en el Cabildo el gobierno local concentrado en sus diferentes autoridades que son parte de las tradiciones y costumbres de las ciudades, villas y lugares peninsulares.⁹

⁸ Monroy Castillo Isabel Ma. Guía de las Actas de Cabildo de la Ciudad de México. Primera Edición. México. 1988. Comité Interno de Ediciones Gubernamentales D. D. F. U. I. A. Introducción.

⁹ Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias. España, Madrid. Consejo de la Hispanidad. 1943. 3 volúmenes.

El derecho castellano permanece siendo parte integral de la Corona. Dos tipos de ciudades distinguiese: las diocesanas y las sufragáneas. En la Recopilación de leyes de Indias de 1680, se establece: "Que los Adelantados, Alcaldes Mayores y Corregidores capitulen la fundación de las ciudades. Entre los demás capítulos que se ajustaren con el Adelanto ha de ser uno que dentro de cierto tiempo tendrían erigidas, fundadas, edificadas y pobladas por lo menos tres ciudades y una Provincia de Pueblos sufragáneos; y con el Alcalde Mayor por lo menos tres ciudades, la una diocesana, y las dos sufragáneas; y si fuere Corregidor, una ciudad sufragánea y los lugares con jurisdicción que bastaren para labranza crianza de los términos de la ciudad".

Completa esta clasificación la ley 2a. Título 7 Libro 40, declarando: "Que habiendo elegido el sitio, el Gobernador declare si ha de ser ciudad, villa o lugar y si forma la República... si hubieres de ser Ciudad Metropolitana, tenga un Juez, con título de Adelantado o Alcalde Mayor, o Corregidor, o Alcalde ordinario que ejerza la jurisdicción in solidum, y juntamente con el Regimiento tenga la administración de la República, dos o tres Oficiales de la Hacienda Real, doce Regidores; dos Fieles Ejecutores; dos Jurados de cada Parroquia; un procurador Genera,¹⁰ un Mayordomo, un Escribano de Consejo, dos Escribanos Públicos, uno de Minas y Registros,; un Pregonero Mayor, un Corredor de lonja, dos Porteros.

Si fuera diocesana o Sufragánea, ocho Regidores y los demás oficiales perpetuos; para las villas y lugares, Alcaldes ordinarios, cuatro Regidores, un Alguacil, un Escribano de Consejo y Público y un Mayordomo" Ejercía la autoridad directa de la ciudad con los distintos funcionarios. Estaba regulado por las disposiciones de la Corona, el Virreinato o la Gobernación en su caso; ejercía su acción directa sin menguar su autonomía; la Audiencia igualmente le fijaba disposiciones especiales, pero las actas de los Cabildos se acogían directamente a las disposiciones pertinentes. Había audiencia pública diaria, generalmente de dos a tres horas, destinada a la administración de justicia,

¹⁰ Por Cédula de 23 de noviembre de 1623, Felipe IV permitió que el procurador fuese elegido por los regidores, pero sin considerar el cargo como perteneciente al Ayuntamiento

manteniendo labores judiciales permanentes donde se ventilaban juicios civiles y criminales de conformidad con los procedimientos.

La función de contraloría se ejercía mediante los diputados de la ciudad, nombrados por un período de un año, los que una vez elegidos visitaban e inspeccionaban los mercados, los establecimientos comerciales y los propios del cabildo con el deber de informar sobre el cumplimiento de las disposiciones ciudadanas, imponiendo las penas a los que no cumplían en forma regular o a los que hacían desacato a las normas del Cabildo."¹¹

Destruída la capital azteca, Hernán Cortés se propuso fundar, una nueva ciudad en que principio á la residiese las principales autoridades españolas las que debían gobernar, en lo sucesivo, los diversos reinos de que él había formado uno solo, se resolvió que sé fundasen el mismo sitio en que estuvo la corte de los emperadores mejicanos y consideró digna: "La fama y el renombre que había adquirido la antigua capital azteca hasta en las provincias más remotas." Una de las razones que se tuvieron por poderosas para que la nueva ciudad ocupase el punto en que se ostento la destruida en el heroico y largo sitio fue, la situación entre las lagunas, proporcionaba la ventaja de facilitar la comunicación por agua con las principales ciudades del valle y la seguridad de poderse, defender, con ventaja en el caso de que las diversas provincias tratasen de marchar sobre la corta fuerza española, como habían ido contra el imperio mejicano, veía las ventajas y comodidades que resultaban á los nuevos pobladores de construir sobre las ruinas e inicio la traza de la capital de la Nueva España.

En torno a la traza de la Ciudad de México se ha señalado que Cortes ordeno que se hiciera de acuerdo a Ley para la distribución y arreglo de la propiedad del 18 Junio de 1513. Decretadas por Rey Fernando V. Estas interpretaciones fueron hechas por los indígenas que construyeron la ciudad de acuerdo al

¹¹ López Villamil. *Ibíd.* p. 23 a la 28.

espacio arquitectónico prehispánico y en función a sus calzadas, diques y canales.¹²

El Cabildo de la Ciudad de México fue la primera institución jurídica que funcionó como órgano de gobierno. Entre los años de 1521 a 1523, funcionó en Coyohuacan, posteriormente en 1524 se traslada a La Ciudad de México, donde estuvo sujeto a la voluntad de Hernán Cortes, se caracterizó por el repartimiento de solares y el nombramiento de funcionarios hasta la llegada de la Primera Audiencia de México reglamentándose las atribuciones de cada uno de los miembros, y los nombramientos fueron mediante profesiones reales.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México se componía de un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles, además del escribano y el mayordomo; posteriormente, en 1526, los ediles se elevan a doce y en 1527 su número bajó a siete, para quedar, a partir de 1528, en doce.¹³

La primera audiencia vino a restar poder a Hernán Cortes, quien tenía funcionarios nombrados por él en el Cabildo, los cuales fueron sustituidos, y los bienes de Cortes (casas, molinos, encomienda, tributos servicios personales, etc.) fueron usurpados, generando grandes conflictos que llegaron al Rey. La Audiencia fue sustituida, nombrándose la segunda, que funcionó de 1531 a 1535, se caracterizó por que se implantaron juicios de residencia a los jueces, justicias, regidores, escribanos, oidores y virreyes podían ser juzgados.

El repartimiento de solares se realizó de acuerdo a la voluntad de don Hernán Cortes, lo hizo privilegiando a sus oficiales, la ubicación del solar estaba en función a los servicios prestados en conquista, al rango jerárquico del ejército español, posteriormente el Rey de España, se da la Instrucción a Hernán Cortés, gobernador de la Nueva España, sobre el programa urbanizador:

¹² O Gorman Edmundo. Guía de las Actas de Cabildo de la Ciudad de México. Siglo XVI. Primera Edición. México. MCMLXX. Fondo de Cultura Económica. Acta num. 142. La traza de la Ciudad de México erróneamente se ha atribuido a Alonso García, esto no es posible, en la Actas del Cabildo quedo asentada su llegada, El día 14 de enero de 1527 el Cabildo de la ciudad de México recibió al Alarife y maestro de obras del Consejo de la ciudad Alonso García y se le señaló un salario de 150 pesos de oro anuales. En la misma cesión se prohíbe edificar en solares, sino antes tiene que ser medio o trazado por Alonso García.

¹³ Ochoa Campos Moisés, "La Reforma Municipal". *Ob. Cit.* p. 143.

normas sobre fundaciones de centros urbanos y orden que habría de llevarse en el repartimiento de solares y tierras entre los conquistadores y pobladores, y condiciones.¹⁴

En 1530 el repartimiento de solares lo realiza la Real Audiencia a pedimento de la Ciudad, se mandó que los baldíos que había desde Tenayucan hasta Coyoacan, que no estuvieran dados a otras personas, ni fueran de indios, la Real Audiencia, acompañada de dos regidores, los repartiera entre los conquistadores, no dando a cada uno más de una caballería y media,¹⁵ al siguiente año se concede autorización a la Ciudad para repartir sus tierras.¹⁶

Con el primer Virrey de la Nueva España Don Antonio de Mendoza en 1535 se repartió por caballerías ciertas tierras que hay en términos de la ciudad, que se dicen Atzacapotzalco, Tacuba e Tenayucan, entre conquistadores y pobladores antiguos y se prohibiese las ventas de tierras a iglesias y monasterios.¹⁷ Al año siguiente se dispone a los colonizadores que aceptaren asiento de Caballerías o peonías se les obligue a tener edificadas las casas, poblada la casa y hechas y repartidas las hojas de tierra de labor.¹⁸

En 1537 el Cabildo acordó que los solares que de aquí en adelante se dieran fueran de 150 pies, de marca en cuadra. La medida se debe hacer comenzando de la Plaza Mayor hasta el solar que así se midiere. Los solares se empezaron a dar de 150 pies en cuadra; luego de 70 pasos en cuadra.¹⁹ En el mismo año, el virrey mandó hacer una medida, tanto para la Ciudad como para toda la Nueva España, para las tierras. La suerte de tierra debe tener por cabezada 96 varas, y a lo largo el doble; la caballería de tierra 192 por cabezada por 384 de largo y se mandó pregonar que el pueblo que quiera el

¹⁴ Real Cedula promulgada en Valladolid el 26 de junio de 1523

¹⁵ Real Cédula fechada en Madrid en 25 de junio de 1530.

¹⁶ Real Cédula de 17 de febrero de 1531.

¹⁷ Real Cédula Madrid, 27 de octubre de 1535.

¹⁸ Ley 20 noviembre de 1536.

¹⁹ Orozco y Berra Manuel. Primer Libro de las Actas de Cabildo del Ayuntamiento de la gran Ciudad de Tenuxtitan México de la Nueva España. Primera Edición México. 1859. Acta de 7 del 9 febrero de 1537.

patrón de la media de tierras acuda al Ayuntamiento, donde se les dará un sellado y con marca de la Ciudad.²⁰

En 1538 el Emperador ordena al virrey, que a fin de que la Ciudad se pueble reparta a los vecinos de México, tierra y aguas con moderación, para que los que después vinieren tuvieran también tierras que poder labrar.²¹ Y a las personas a las que se les ha dado un solar están obligadas:

1. A edificar en él en un año, o al menos cercarlo.
2. A respetar la traza de la Ciudad.
3. A construir la fachada de cal y canto.
4. A edificar casa para morar en ella.
5. A no vender el solar en los primeros cinco años. La persona que no cumpla con estas condiciones perderá su solar sin previo aviso.²²

Por cédula de 24 de octubre de 1539 se mandó al virrey que le señalara a la ciudad quince leguas de términos, según se había pedido: “Por lo cual vos cometemos (habla el virrey a la Audiencia) e damos poder e facultad para que conforme al dicho nuestro parecer, por el tiempo que nuestra merced e voluntad fuere deis y señaléis a la dicha Ciudad, las dichas quince leguas de términos, con tanto que las cabeceras e pueblos principales, así como Texcoco y otras, que están en corregimientos y caigan dentro de dichos términos, queden por si fuera de la jurisdicción de la Ciudad, con que así mismo todos los dichos términos queden por pastos comunes.”²³

El Rey de España, manda pedir informes y consulta con el Virrey sobre las tierras que en tiempo prehispánico sostenían templos y sacerdotes y si era oportuno otorgar dichas tierras a la iglesia diocesana.²⁴

²⁰ *Ibidem*. Acta de Cabildo del 20 febrero 1537.

²¹ Cosío, José L. “Los ejidos de la ciudad”. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

²² Orozco y Berra Manuel. *Ibid.* Acta de Cabildo del 11 abril 1538.

²³ Real Cédula dada en Madrid, de 24 de octubre de 1539. Por la cual se señala a la Ciudad su territorio y su jurisdicción.

²⁴ Real Cédula al Virrey de la Nueva España. Dada en Toledo 8 de febrero de 1539.

En la Ciudad de México se eligió una zona urbana, y un campo circunvecino: El ejido, para uso público y reserva para el futuro crecimiento de la población. Después venían las tierras de dehesas y propios, (Pertenecientes al cabildo) las tierras de labor le seguían, se distribuían entre los vecinos dueños de solares, destinándolas para asientos de indios o de estancias.

Existía dentro de la misma organización del Cabildo, el Fiel Ejecutor, que en ocasiones era el mismo agrimensor de tierras, controlador de pesas y medidas; de las calidades de los productos mercantiles de primera necesidad como el pan, aceite, etc.; establecer el deslinde y amojonamiento de solares, etc.

En 1523 se dictan diversas disposiciones urbanas: Se ordena que los ejidos tengan la amplitud necesaria para la exención de la población; se señala que se dediquen tierras contiguas a los ejidos para la cría de ganados. El 4 de julio del mismo año se le otorgo a la Ciudad de México su Escudo de Armas. Posteriormente, por Real Cédula del 17 de febrero de 1531 se concede autorización a la ciudad para repartir sus tierras; ocho años después se señala a la ciudad su territorio y su jurisdicción y el 24 de julio se otorga él titulo: De muy noble, insigne y muy leal Ciudad de México en la ciudad de Valladolid, por Real Cédula fechada a 24 de julio de 1548. Y se le concede a la ciudad la fundación de la universidad.²⁵

Fundada la ciudad, quedo establecida una reglamentación en carácter de derecho vecinal que comprendía el reparto de solares para edificar las casas de los españoles, las tierras de cultivo y labores agrícolas, las de crianza de ganados, las dehesas y los ejidos del cabildo.

Fuera de estos bienes, toda la tierra quedaba libre para la corona, la que disponía de ella por voluntad real estableciéndose ordenanzas por las cuales los virreyes y presidentes de audiencias señalaban plazo para que los poseedores de tierras exhibieran ante las autoridades y los funcionarios que éstas nombraran. Los títulos de tierra, estancias, chácaras y caballerías y

²⁵ Real Cédula dada en la Ciudad del Toro el 21 de septiembre de 1551.

amparando a los que con buenos títulos y recaudos, o justa prescripción poseían, se volvieron y restituyeron a la Corona las demás, para disponer de ellas.

Los bienes del Cabildo, llamados inalienables, excepto con el consentimiento del rey, eran fuente de recursos económicos para la municipalidad, pues podían ser alquilados al servicio de personas privadas mediante el pago que se establecía, o en su caso, cuando estos bienes eran objeto de la administración municipal. Entre ellos podemos mencionar como propios las calles, plazas, caminos vecinales, edificios, mercados, zonas de pastos, ejidos, dehesas, bosques y demás reas destinadas al beneficio del vecindario. Los montes, pastos y aguas de un pueblo, son comunes a todos los vecinos, en cuyo número se comprenden los aldeanos,²⁶ los que pueden gozar libremente traer allí sus ganados,²⁷ tomar la fruta silvestre que produzcan, llevar plantas para poner en sus heredades y estancias y cortar madera para su aprovechamiento. Todos estos privilegios eran únicamente para los vecinos de un pueblo y los que no lo eran no tenían ningún derecho y era motivo de conflictos entre ellos.

Los montes y plantíos del común, estaba a cargo de los Ayuntamientos y cuidaban la aplicación y observancia de los reglamentos que rijan la materia. Los ejidos y las tierras de dehesas estaban reglamentados por la Ley 7, Tit. 29, “que no prescriben por que son cosas públicas, el derecho de pastos concedido a un pueblo, es perpetuo y sobre el se puede constituir censo; y se concediese a un particular, solo se entiende para el número de cabezas que tuviere al tiempo de la concesión.”²⁸

Los bienes inmuebles del Cabildo de la Ciudad de México estaban constituidos por bienes urbanos y rústicos, a estos también se le conocían, como: “Los potreros de la ciudad o los Ejidos de la Ciudad de México”.

²⁶ Galván Mariano. Ordenanzas de Tierras y Aguas ó sea Formulario Geométrico Judicial. quinta Edición. Paris. Librería de Rosa y Bouret. 1868. p. 6 - 59. *Vid.* La Ley 63, Tit. 2 Lib. 3. Recolección de Indias.

²⁷ Galván Mariano. *Ob. Cit. Vid.* Ley 3 Tit. 6 Lib. 7 R o 2 Tit.18 Lib. GN.

²⁸ *Ibidem.* p. 28.

A instancia de los primeros conquistadores y pobladores de esta Nueva España, se expidió en Valladolid a 23 de agosto de 1527 real cédula dirigida a los Sres. Presidente y Oidores provistos para la fundación de la Real Audiencia, a fin de que se señalasen a las Ciudades, Villas y Lugares de este Reino los términos que les pareciesen convenientes; y en esta virtud el Cabildo de esta N. C. celebrado en 31 de abril de 1531, a que asistió el Sr. Presidente de la Audiencia D. Juan de Salmerón, determinó que dicho Señor con los diputados que nombrase de esta ciudad pasare a ver los Ejidos, y señaló y amohonó lo que debía tener. Este deslinde y amohonamiento se repitieron en los años de 1537 y 1563.

Los Potreros pertenecían á la Municipalidad estaban situados: Por el Oriente los potreros llamados de San Lázaro y una cuchilla llamada la Lagartija. Al Sur el potrero denominado San Antonio Abad y Hacia el Poniente los potreros denominados de la Verónica y Horca. Y los potreros del Ahuehuete, y de Medio estaban situados al Sur y al Sudoeste y los de Chapultepec al Poniente.

Las fincas urbanas del Ayuntamiento, estaban dentro de la Ciudad de México, contaba con diversos inmuebles. Parean, Diputación, Casa 8, 1ª Calle de Monterilla, Casa 7, 1ª Calle de Monterilla, Casa 19, Calle San Bernardo, Casa 18, Calle San Bernardo, Casa 17, Calle San Bernardo, Casa 16, Calle San Bernardo, Casa 2, Callejuela, Casa de la Plazuela del Árbol, Casa de la Pólvora, Casa del Matadero y la Casa Lailson.²⁹

Las rentas de la Ciudad de México se obtenían de los Censos del Ayuntamiento encuentra, estas fundamentadas por la real cedula dada en 20 de mayo de 1533, que le tocan a esta ciudad cinco leguas, en cuyo terreno es dueño y como tal, puede hacer mercedes, ya de solares en la ciudad, villas y pueblos que se denominan mercedes urbanas, y en los ejidos que llaman mercedes rústicas.

²⁹ Memoria Económica de la Municipalidad de México. Formada del Orden del Exmo. Ayuntamiento por la Comisión de su seno en 1830, México. Imprenta de Martín Rivera, a cargo de Tomas Uribe calle Cerrada de Jesús Num. 1

Estas mercedes se hicieron en un principio de una manera onerosa en la ciudad, sin pensión ni contribución alguna: así fue a los principios de su fundación, siendo necesario para extenderla y aumentarla. El mismo se hizo en algunos ejidos, por tal de darles a los vecinos algún aliciente que los obligara a permanecer y avecindarse.

Extendida la ciudad y radicada en su estabilidad y permanencia, se concedieron solares y tierras, a censo perpetuo, ya tomándolos a censo irredimible, y ya exhibiéndose su valor en venta llana. De los dos primeros haremos los convenientes relatos, distinguiéndolos según sus clases.

El Ayuntamiento de México percibía de sus Censos Activos que se dividían en Censos perpetuos escriturados, Los redimibles escriturados y de los Censos no escriturados perpetuos, una renta anual de 1. 672. 3. 10. de réditos del 2.5 % anual impuesto al capital de diversos inmuebles: casas, solares, huertas, ranchos, ejidos molinos como el llamado de Valdes.

Entre las haciendas se encuentran: de los Morales al Poniente de esta capital, la Compuerta, de Navarrete, de San Mateo Tulpan, alias "los Ahuehuetes" en términos del Santuario de Nuestra Señora de Guadalupe, de la Condesa entre Chapultepec y Tacubaya; de la Asunción, jurisdicción de Popotla, de Santa Cruz del Calvario por los arcos de la Verónica.

Entre los ranchos figuraban: el de Santa. María la Redonda, de San Diego Atlampa por el Puente de Alvarado, de los Camarones entre Santiago Tlatelolco y Azcapotzalco y del Rosario, Los bienes urbanos del Ayuntamiento estaban ubicadas dentro de la traza de la Ciudad de México, en cambio las tierras rusticas en las Parcialidades de diversos pueblos indígena, por ejemplo Ixtacalco; los cinco barrios sujetos a la parcialidad de Santiago Tlatelolco, Las del pueblo y barrios de Santa María Magdalena Quatlayahualca, alias Tlalhamacán: al poniente de la calzada que va de México a Nuestra. Señora de Guadalupe, Las tierras de Santa María Magdalena Mixihuca y los ejidos, situados entre San. Lázaro, el Peñol y la Coyuya.³⁰

³⁰ Memoria Económica de la Municipalidad de México. *Ob. Cit.*

2.5. Las Ordenanzas de Aprobadas por el Rey D. Felipe V, en Cédula de Noviembre de 1728. Ordenanzas para los Cabildos y La Ordenanzas del Intendentes.

Las Ordenanza, aprobadas por el Rey Don Felipe V, en Cédula de noviembre de 1728. reforman las disposiciones anteriores, como, las "Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias" de 1573, de don Felipe II y las de Gobierno de 11 de diciembre de 1682, modificadas posteriormente el 3 de junio de 1720, indican los términos en que debían efectuarse los Cabildos, la manera de tomar las votaciones, las preeminencias correspondientes a los miembros del Ayuntamiento, el número y calidad de los Alcaldes, Regidores y Oficiales dependientes de la corporación, así como el modo de prever a sus designaciones.

En lo general puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor, constaba de dos Alcaldes ordinarios y un número variable de Regidores. Tenía además un Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil Mayor, y un Síndico, distribuyéndose las comisiones y oficios entre los Capitulares o personas ajenas designadas por el Ayuntamiento.

Había diversos cargos dependientes del Ayuntamiento cuyos titulares eran nombrados en Cabildo, mencionaremos algunos: Diputados de Pobres, que tenían el cargo de atender a los pobres de la cárcel; Diputados de Propios, que tenían a su cargo fiscalizar el manejo de fondos y velar por el buen estado de las finanzas del Ayuntamiento; Obrero Mayor, que tenían bajo su responsabilidad la dirección e inspección de las obras públicas; Diputados de Fiestas, que cuidaban de que fueran solemnemente celebradas las de aniversario de la conquista de Tenochtitlán, las de jura de los Reyes, las pompas fúnebres a la memoria de los Monarcas fallecidos y las religiosas consideradas de mayor significación; Diputados de Policía, que juntamente con el Corregidor integraban la Junta de Policía encargada de cuidar el cumplimiento de los bandos y disposiciones relativas al ramo; Diputados de Alhóndiga y Pósito, que cuidaban del abastecimiento regular de las subsistencias a precios razonables fijados por ellos mismos; un Contador,

encargado de llevar los libros de contabilidad y del manejo de los fondos del Ayuntamiento y un Mayordomo de Propio y Rentas.

Para la vigilancia del cumplimiento y ejecución de las disposiciones contenidas en los bandos de policía, especialmente en los relativos a las subsistencias, había dos Regidores llamados Fieles Ejecutores, que juntamente con el Corregidor, integraban la Fiel Ejecutoria, estando facultados para visitar, mañana y tarde, toda clase de establecimientos, e imponer penas por las infracciones, que comprobaran. También podían señalar los precios a que diariamente habían de venderse determinados artículos.

Las Ordenanzas de Noviembre de 1728. Contienen disposiciones, de carácter procesal relativas a los cabildos. La primera de ellas trata de la importancia y tratamiento que se le debe dar a la Ciudad de México, como gran Metrópoli, en ella reside el cabildo. Las otras contienen las reglas de recibimiento del nuevo regidor y de los cabildos y regulan su funcionamiento, los asuntos que tratan y las votaciones, los tipos de cabildos que se celebran ordinarios y extraordinarios, las excusas al votar algún asunto, la discreción de sus miembros y la revelación de secreto. También se establece que no se pueda lo acordado en un cabildo revocar en otro y se prevé, cuando alguno de los miembros, estuvieren presos en la sala capitular, puedan los regidores presos, celebrándose cabildo, tener voto activo y la obligación de votar y variar y reformar los votos injustos. Por último se manda que cuando por llamamiento del cabildo entraren en él, el contador, mayordomo u otro oficial de esta jerarquía, se les de el trato que señala el reglamento.

Núm. 1. Se ordena el tratamiento de la ciudad.- "Que en conformidad con la cédula de los señores Emperadores D. Carlos V. y la señora reina Doña Juana su madre (despachada en Valladolid á 24 de Julio de 1548) esta nobilísima ciudad de México se llame: La muy noble, insigne, y muy leal, é imparcial Ciudad de México", y goce los privilegios y preeminencias de grande, como Metrópoli de esta Nueva España, gozando así mismo de las honras

preeminencias y prerrogativas que por Derecho le competen, el rey ratifica la importancia de la Ciudad de México como Metrópoli, es decir, como sede oficial de las más altas autoridades judiciales y administrativas de la Colonia.”

Núm. 2. Tratamientos del nuevo corregidor, se ordena que el que fuere electo corregidor por S. M. noticie de su venida y llegada, para que el justicia y regimiento de esta ciudad se junten en su ayuntamiento, para que reconociendo la merced que S. M. le hizo (que la insinuará por carta), se junten en él para responderle con la decencia y urbanidad que se debe. La tres reglamente la celebración de los cabildos ordinarios los lunes y viernes de cada semana del año, por la mañana, si en ellos no ocurriere alguna festividad ó asistencia precisa de la Ciudad que lo impida...”

Núm. 4. Ordenanza, señala el protocolo que se debe seguirse en los cabildos ordinarios: “Se ordena: que habiéndose juntado á la hora señalada para los cabildos ordinarios en los corredores de las casas del Ayuntamiento, se dé noticia por un portero al corregidor para que salga á celebrarlos y asistir á ellos como es de su obligación; el cual acatando, á la dignidad de regidor; hará la urbanidad y cortesanía que se debe, poniéndose á la. puerta del cabildo ceñida la espada o espadín y con la Vara o .bastón hará cortesanía los capitulares antes de entrar en dicho Ayuntamiento á tomar su asiento, donde estará en pié descubierto hasta que los capitulares por su antigüedad hagan la misma ceremonia, así en la puerta como en el asiento; hasta, que entre el último é igualmente se siente; por ser debida, esta cortesanía y urbanidad recíprocamente y habiendo tomado los asientos, el escribano mayor del cabildo o su teniente, con la llave que exhibiera el corregidor, la del regidor más antiguo y la suya, abrirá el archivo que está en la sala capitular rotulado, y sacará el libro capitular corriente donde asentara el cabildo...”³¹

Núm. 5. Regula su funcionamiento, los asuntos que trataren y las votaciones.

³¹ Los Legisladores y políticos deberían de estudiar los diverso protocolos y tratamientos que ha tenido los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para tener un poco de educación en los recintos parlamentarios, y en los lugares públicos, estas practicas legislativas, se han ido perdiendo ante el retroceso a la barbarie de las hordas y tribus politizadas que han establecido sus propias normas en el Poder Legislativos.

“Se ordena que en los cabildos que se celebraren, aunque sea con billete, puede pedir cualquier capitular billete para otro día en la misma materia para poder traerla vista, y premeditada mejor, con tal de que no se haya principiada á votar el punto que se tratare. Y si el dicho capitular, en el mismo cabildo segundo pedido, pidiere nuevo billete para la misma materia, como no haya deducídose del dicho cabildo cosa nueva; no se debe dar; pero si la hubiere, se le debe conceder y si en el cabildo del primer billete pidiere algún capitular otro cabildo, y en el que se hiciere otro capitular lo pidiere de nuevo, y en este volviere otro capitular á pedido hasta tres, se debe conceder, porque es diferente el sentir de cada uno; y con esta disposición; en los demás no se debe conceder aunque lo pidan, por excusar parcialidades y malicia de la una de ellas. Salvo que el procurador mayor puede repetir y pedirlos en una misma materia; y los que le pareciere pedir se celebren hasta que esté definida y resuelta; porque al procurador mayor le tocan todas las cosas, y defender lo mas seguro y legítima conclusión de dichos cabildos...”

Núm. 6. “Se ordena que celebrándose los cabildos extraordinarios con cédula, ante debe haber la precisa citación, para que no se anule el acto; porque de otra manera podrá el capitular reclamar diciendo de nulidad, pues omisa la citación, faltando algunos capitulares, será de ningún momento el acto y lo determinado por el cabildo...”

Núm. 7. Trata de las excusas. Se ordena que si se trataré en el cabildo de votar alguna cosa en que sea interesado algún capitular, o que toque a deudo ó pariente o al padre ó hermano haya de salir o salga de dicho cabildo; porque en ello, no ha de tener voto, y esto haciéndoselo saber el corregidor...

Núm. 8. Contiene la revelación de secreto. “Por cuanto el corregidor y regidores, y oficiales del cabildo tienen hecho juramento antes de entrar á ejercer sus oficios del secreto de lo que se tratare en él, con tal fuerza y vigor que el que lo revelare ó se perjurare, se le prive del oficio y se ponga pena de perjuicio y falsedad y las demás arbitrarias según la calidad del caso, por lo que por no estar expuestos dichos corregidores y regidores á que se revele el

secreto, se ordena: que en el modo de votar sea con el mayor reposo é igualdad de ánimo que se pueda, sin que haya alteración ni palabras desentonadas, antes si mientras un capitular votare, otro no se atravesese, sino que cada uno vote en su lugar...”

Núm. 9. “Se ordena que no se pueda lo hecho y determinado en un cabildo revocar en otro; porque para esta revocación es necesario se llamen todos los capitulares que se hallaron á proveerlo, aunque se puede permitir que en algún caso particular y urgente con justa causa, se derogue sin perjuicio del derecho adquirido por el tercero por contrato ó cuasi contrato, y en este caso por tener ya derecho adquirido á la votación el capitular que vote y determine en el cabildo antecedente, si estuviere impedido o con justa causa, para no poder asistir al segundo cabildo, pueda remitir su voto escrito en billete cerrado, para que al tiempo de la votación se lea y regule y lo mismo aunque sea con el dicho perjuicio con causa y razones muy justas y bastantes, y escribiéndolas en el libro de cabildo y constando de ello...”

Núm. 14. “Se ordena y manda que los que estuvieren presos en la sala capitular y no en otro carcelería, por rentas reales, ó débito de sus oficios por ser cumplidos los plazos, mientras durare la prisión en dicha sala capitular, puedan los regidor así presos, celebrándose cabildo en este intermedio, tener voto activo y pasivo, hasta que ó ajuste las deudas, ó le sean quitados ó privados los oficios por ellas; con calidad y exceptuando en las elecciones, porque solo han de tener voto los deudores capitulares de real hacienda; y no los de oficio cumplido el plazo, como lo tiene así dispuesto ordenado y mandado S. M. por dos cédulas, la una data en Madrid, en quince de Julio de mil seiscientos y veinte, y la otra en siete cuatro en siete de Mayo de mil seiscientos veinte y cuatro...”

Núm. 15. “Se ordena y manda que cuando por llamamiento del cabildo entraren en él, el contador, mayordomo ú otro oficial de esta jerarquía, se les permite y se le dará asiento en una banca de lado izquierdo del asiento y silla del escribano mayor ó su teniente. Y así mismo cuando viniere á este Ayuntamiento y hubieren de entrar en él los escribanos de gobernación, ó los

de cámara de la real audiencia; ó sus tenientes con despachos para notificar ó hacer saber, ú otro cualquier negocio que importe, se les ha de dar asiento en silla, a lado derecho del escribano mayor de cabildo ó su teniente, y sentados puedan ejecutar los mandatos, así de los Excmos virreyes como los de esta real audiencia, ó correspondiendo á la atención que se debe tener con ministros de tan superiores tribunales, ajustándose al estilo y costumbre con que siempre se ha procedido con semejantes ministros...”

Núm. 19. “Por cuanto se pueden ofrecer algunas dudas en el votar los capitulares, se ordena y manda se guarde, cumpla y ejecute lo dispuesto por derecho, como es que cuando algún capitular vote á la postre aunque vea declarados todos los votos de la mayor parte á elegir á algún incapaz ó proveer con injusticia, está obligado á votar, aunque le parezca que ha de caer en odio de algunos del Regimiento; porque puede tener razones buenas y eficaces que dar de su voto, y con ellas informar á los de mas y persuadirlos de mudar parecer; pues hasta que se levante el Ayuntamiento ha lugar, el variar y reformar los votos injustos, y pecará no votando, y lo mismo hagan los regidores que entrasen tarde, como sea antes de publicada la elección y no después...”³²

Para la elección de oficios se realizaba el 2 día de Enero de cada año, según costumbre, se juntaban los regidores del Ayuntamiento no era necesario que se convocara, las reglas eran las siguientes:

“Por cuanto no está prohibido, antes si prevenido, que los oficiales de alcalde y otros que se proveen y elegirse en el cabildo lo pueden tener los regidores, oficiales de él y elegirse para ellos por ser oficios compatibles y del gobierno de la republica y no ser incapaces para los obtener, sino antes muy conforme á razón que los tengan como mas obligados a procurar el bien público para que se eligen y así se puede elegir el dicho día para los oficios los mismos regidores, dándoseles al capitular alférez real del presente año, los oficios de fiel del reposo del Rastro, los de veedor de la Piedad y matadero, y otros para

³² Rivas Carlos Lic. Colección de Leyes y Disposiciones Gubernativas Municipales y de Policía Vigentes en el Distrito Federal. México 1884. pp. 7 a la 19.

ayuda de los gastos de su pendón. Y así mismo que el letrado regidor con retención de oficio de abogado de esta real audiencia, puede ser también nombrado por letrado de la Ciudad; por no ser oficios incompatibles, antes son dirigidos á un mismo ministerio y fin, que es patrocinar y defender la república respecto de no ser inconveniente que uno haga dos oficios de dos personas, percibiendo dos salarios que á cada uno corresponda como dicho es y así se puede elegir al regidor letrado como en esta ordenanza se ordena, por ser muy conforme á razón y legales disposiciones.³³

2. 6.- La Ordenanza de Intendentes.

El 4 de Diciembre de 1770 se implanta una nueva organización, de acuerdo con la Ordenanza de Intendentes, en virtud de la cual la nueva España queda dividida en doce Intendencias (cada intendencia se dividió en Partidos y cada Partido en Municipalidades), ocho obispados, y un arzobispado.³⁴

Los antiguos Gobernadores y justicias mayores de los reinos o provincias, fueron sustituidos por Intendentes; y los Alcaldes Mayores por subdelegados.

El Virrey seguía gozando de todas las facultades que por ley le correspondían como Gobernador, Capitán General y Presidente de la Audiencia, Posteriormente se le restituyó la facultad de confirmar los nombramientos de los alcaldes y se le capacitó para nombrar Subdelegados.

Los Intendentes Corregidores presidían los Ayuntamientos de sus Capitales y tenían obligación de velar porque no se cometieran abusos en la administración de justicia y que se despacharan pronto los negocios. También se les capacitó para nombrar subdelegados. Los Intendentes eran nombrados directamente por el Soberano de España y con exclusión de los negocios de la Real Hacienda, estaban sujetos en todo a la autoridad del Virrey; sus facultades

³³ *Ob. BIT.* pp. 20 a la 24.

³⁴ La Nueva España quedó dividida en la siguiente forma: Intendencia de México, que abarcaba el territorio de lo que actualmente son Distrito Federal y Estados de México, Querétaro, Hidalgo, Morelos y Guerrero; Intendencia de Puebla; Intendencia de Santa Fe de Guanajuato; Intendencia de Valladolid (Michoacán); Intendencia de Guadalajara; Intendencia de Zacatecas; Intendencia de Antequera (Oaxaca); Intendencia de Mérida; Intendencia de Veracruz; Intendencia de San Luís Potosí; Intendencia de Durango e Intendencia de Sonora. Había además las provincias de Nuevo México, Vieja y Nueva California, Cada Intendencia se dividió en Partidos y cada Partido en Municipalidades.

comprendían atribuciones del orden político, administrativo y judicial, de tal manera que ellos representaban al Gobierno en toda en su extensión. En cuestiones de Policía estaban encargados de perseguir a los vagabundos y gente desocupada, a los mendigos y mal vivientes, quedando facultadas para destinar a las que creyeran conveniente al servicio de las armas, a las minas a presidio, Sus principales atribuciones eran las concernientes a las ramas de Hacienda y Guerra. El Primer Intendente Corregidor de la Intendencia de México la fue don Bernardo Banavía.

Las Provincias estaban sujetas a una misma legislación, lo que en términos jurídicos equivale a decir que carecían por completo de soberanía interna y externa ahogando el espíritu de libertad y democracia, como lo revelan las celebres palabras históricas de Su Excelencia el Marques de Croix: *“Sepan los vasallos del Gran Monarca que ocupa el trono de España, que nacieron para callar y obedecer, y no para discutir ni opinar en los altos asuntos del Gobierno.”*

Estas nefastas palabras estaban condenadas a desaparecer mediante la organización democrática de un pueblo que se encontraba influenciado por las nuevas ideas de la ilustración, de la revolución francesa y la Constitución Norteamericana, ideas liberales que se discuten en el Ayuntamiento de México y son censuradas por la audiencia.

Por su parte, la audiencia, a medida que pasó el tiempo, obtuvo cada vez mayor ingerencia en asuntos financiamentos del ayuntamiento; por otro lado, se sujetó al requisito de aprobación de la audiencia, la expedición de cualquier ordenanza por parte del Ayuntamiento dándose inclusive el caso de que la propia audiencia legislara para cuestiones de interés local.

En el mes de junio de 1808 llegaron a la Nueva España las noticias del traslado de la Familia Real a Bayona, lo que originó las primeras manifestaciones de Independencia, ya que el Ayuntamiento de la Ciudad de México el 19 de julio de 1808, propone, sin titubeas, la tesis de que a falta de rey que encabece la monarquía española y careciendo, por tanto, de dirección legítima el Imperio, toca a las órganos gubernamentales de la Nueva España convocar un

congreso general que represente y ejerza la soberanía, convalide las autoridades existentes y dicte las medidas convenientes. La idea que fundamenta la insólita proposición es la de que, por defecto a impedimenta real del monarca, la nación no puede quedar acéfala, ya que la soberanía representada antes por el rey regresa a su fuente originaria: el pueblo. Es éste, el único que puede legítimamente volverla a depositar en otras personas, en instituciones ya existentes, o en organismos creados ex profeso. Habrá oídas tan delicadas --pregunta el Lic. Verdad-- que se llenen de escándalo al entender que el pueblo en estos momentos de interdicto extraordinario recobra: la Soberanía, la hace suya, refluye naturalmente a sí, y la trasmite a las personas de su confianza para devolverla después a su señor

El Lic. Francisco Primo Verdad Ramos, habló por primera vez de los Derechos de la Nación para asumir la Soberanía: al ser elector un sindico y un procurador del común, y por todo el pueblo por medio de los comisarios electorales.³⁵

³⁵ Serra Rojas Andrés. Primo Verdad Ramos Francisco. Protomártir de la Independencia Nacional 1760 – 1808. Primera Edición. México XXXIII H Consejo Consultivo de la Ciudad de México 1986 -1989. 1989. pp. 45 –68.

III. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA DE LA INDEPENDENCIA Y MÉXICO INDEPENDIENTE.

3.1.-La Constitución Española de 19 de Marzo de 1812. (La Constitución de Cádiz).

Durante los debates en las Cortes Españolas, previos a la Constitución de 1812, los artículos de los Ayuntamientos Constitucionales resultaron de enorme interés para los diputados, pero con mayor razón aún para los diputados americanos.

Se planteo la forma de gobierno basada en el principio de la división de poderes, el status de los habitantes para gozar de la ciudadanía, la extensión y división del territorio de la monarquía española, fueron cuestiones cuya discusión fueron prolongadas, sin embargo; cuando se discutió los ayuntamientos, la mayor parte de los diputados americanos que se encontraban presente.

En los debates, los diputados pretendieron conseguirla mayor autonomía del ayuntamiento, rechazando la intervención del intendente y del virrey; se insistió profundamente en los ayuntamientos por elección popular y la abolición de los regidores perpetuos y hereditarios, otro aspecto que resultó ampliamente debatido en las cortes, es el que se refiere a la intervención de los jefes políticos en los ayuntamientos; para los diputados americanos que habían vivido experiencias particularmente difíciles en esta materia. Un aspecto más que provocó profundo el relativo al término que los regidores durarían en su encargo, ya que en América no existía mucha gente suficientemente capacitada para desempeñar esos puestos.³⁶

El 9 de marzo de 1812 se promulgó la Constitución de Cádiz el texto del primer capitulo del titulo VI trata del gobierno interior de las provincias y de los pueblos de los Ayuntamientos. Conforme a los Art. 312 al 320 que establecen las reglas

³⁶ González Obregón Luís. La Constitución de 1812 En La Nueva España. Primera Edición. México Publicaciones Del Archivo General De La Nación. Tomo 19 Tip, Guerrero Hnos. 3ª De Donceles, 81.año 1912. pp. 9- 30.

para nombrar a los Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos por elección en los pueblos, cesando los oficios perpetuos en los Ayuntamientos. Se elegían todos los años, en el mes de diciembre, se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir á pluralidad de votos, con proporción á su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estuvieran en el ejercicio de los derechos de ciudadano. Los electores nombraban en el mismo mes á pluralidad absoluta de votos al Alcalde ó Alcaldes, Regidores ó Procuradores Síndicos, que entraban á ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

Los Alcaldes se mudaban todos los años, los regidores por mitad cada año; y lo mismo los Procuradores Síndicos donde había dos, si hubiere sólo uno, se mudará todos los años. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podía volver á ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita. Para ser Alcalde, Regidor ó Procurador Síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requería ser mayor de veinte y cinco años, con cinco á lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinaban las demás calidades que han de tener estos empleados. No podrá ser Alcalde, Regidor ni Procurador Síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que estuviera en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales. Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil de que nadie podrá excusarse sin causa legal. Había un Secretario en todo Ayuntamiento, elegido por éste á pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común.

Conforme al artículo 321, los Ayuntamientos tenían a su cargo: La policía de salubridad y comodidad. Auxiliaban al alcalde en la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, á la conservación del orden público. La administración é inversión de los caudales de propios y arbitrios. Hacían el repartimiento y recaudación de las contribuciones y las remitían á la Tesorería. Cuidaban de las escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación que se pagasen de los fondos del común, de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, de la construcción y

reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Formaban las ordenanzas municipales del pueblo y las presentaban á las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial, que las acompañaba con su informe. Promovían la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos y cuanto les era útil y beneficioso.

Al igual si hacia falta obras ú otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios, si era necesario recurrían á arbitrios, no podían imponerse éstos, sino con la autorización de la Diputación Provincial y de las Cortes. En el caso de urgencia la obra ú objeto á que ameritaba, podían los Ayuntamientos usar los recursos con el consentimiento de la Diputación, mientras recaía la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de Propios. Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la Diputación Provincial, á quien le rendían cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado ó invertido.

En el aspecto de la organización superior de las provincias, prevenía la Constitución antes citada que cada una de éstas estuviera a cargo de un Jefe Político y de la Diputación respectiva, compuesta de su Presidente, que lo era el Jefe Político, del Intendente y de siete individuos.

Las funciones de la Diputación a más de políticas, eran de naturaleza predominantemente hacendada. Tanto el Jefe político, como los diputados provinciales de la provincia de México, residían en la Ciudad de México.

El 15 de octubre de 1812 el Virrey Francisco Xavier Venegas publico el Bando que contenía la Real Orden de 8 de junio con el Decreto de 23 de mayo, referente á la elección de Ayuntamientos, cuyo documento establecía una regla uniforme para el nombramiento y forma de elección y número de sus

individuos.

Resumiendo su contenido: Cualquiera pueblo que no tenga Ayuntamiento y cuya población no llegue á mil almas, y que por sus particulares circunstancias de agricultura, industria ó población considere que debe tener Ayuntamiento, lo hará presente á la Diputación de la Provincia. Los pueblos que no se hallen en esta circunstancia, seguirán agregados á los Ayuntamientos á que lo han pertenecido. Además se preveía en el artículo 312 de la Constitución, cesar á los Regidores y demás oficios perpetuos de Ayuntamiento, luego que se recibiera y publicara en cada pueblo la Constitución y este decreto, se pasará á elegirlos á pluralidad absoluta de votos en la forma que se establece en los artículos 313 y 314.

Para su administración, se elegía un Alcalde, dos Regidores y un Procurador Síndico en todos los pueblos que no pasen de doscientos vecinos; un Alcalde, cuatro Regidores y un Procurador en los que teniendo el número de doscientos vecinos no pasen de quinientos; un Alcalde, seis Regidores y un Procurador en los que llegando á quinientos no pasen de mil; dos Alcaldes, ocho Regidores y dos Procuradores síndicos en los que desde mil no pasen de cuatro mil, y se aumentará el número de Regidores á doce en los que tengan mayor vecindario.

En las capitales de las provincias había á lo menos doce Regidores, y si hubiere más de diez mil vecinos, habría diez y seis. Siguiendo estos mismos principios para hacer la elección de los empleos, se elegía en un día festivo del mes de diciembre por los vecinos que gozaban en el ejercicio de los derechos de ciudadano nueve electores en los pueblos que no lleguen á mil y diez y siete en los que llegando á mil no pasen de cinco mil, y veinticinco en los de mayor vecindario.

Hecha esta elección se formaba en otro día festivo del mismo mes, la Junta de electores presidida: por el Jefe político, si lo había, y si no por el más antiguo de los Alcaldes, y en defecto de éstos por el Regidor más antiguo, para conferenciar sobre las personas que puedan convenir para el mejor gobierno del pueblo, y no podrá disolverse sin haber concluido la elección. Para el

nombramiento de electores, se formaron juntas de parroquia compuestas de todos los ciudadanos domiciliados en ella, que eran convocados con anterioridad, y presididas por el Jefe político, Alcalde ó Regidor, y cada una nombrará el número de electores que le correspondía con proporción á su población.³⁷

El 11 de julio de 1812, las Cortes decretaron, que para la formación de los Ayuntamientos, cesarán de inmediato en sus funciones, los regidores perpetuos y todos los individuos que lo integraban; pudiendo éstos ser nombrados en la próxima elección para los cargos de los nuevos Ayuntamientos. Para ser elegido Secretario de Ayuntamiento, conforme al artículo 320 de la Constitución, no era necesaria tener la calidad de escribano y que las Juntas de sanidad continuarán desempeñándose, hasta que la Regencia del Reino, con presencia de las facultades que por la Constitución se dan á los Ayuntamientos, adopte y formalice por el Ministerio de la Gobernación el plan que deberá regir en este punto y sea aprobado por las Cortes.³⁸

El Corregidor Intendente de la Ciudad de México, publico un Bando donde convoca a los vecinos para que el día 29 de noviembre designaran á los electores para el nombramiento de Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos.

“D. Ramón Gutiérrez del Mazo, Corregidor y Jefe Político de esta capital, Intendente de ella y de su Provincia, y Juez Conservador de los Propios y Rentas de la N. C. Por cuanto, en cumplimiento del artículo 314 de la Constitución política de la Monarquía Española y del Real Decreto de 23 de mayo último, publicado por Bando en 15 de octubre, se deben nombrar en el próximo diciembre dos Alcaldes, diez y seis Regidores y dos Procuradores Síndicos para el Ilustre Ayuntamiento de esta N. C., á fin de que comiencen á ejercer sus empleos desde que sean nombrados y en todo el año de 1813, y

³⁷ *Ibidem.* p.31-50.

³⁸ Este Real Decreto no fue publicado en México por el Virrey Venegas por motivos que fácilmente se comprenden.

para esto se han de elegir veinte y cinco electores, según el artículo 313 y el 6 del referido Real Decreto, en Juntas Parroquiales conforme al 8 del último: por tanto, en obediencia de la licencia del gobierno y teniendo veintiún años cumplidos se hayan vecindado en un pueblo de los mismos dominios, ejerciendo en él alguna profesión, oficio ó industria útil.

Art. 22. A los españoles que por cualquiera línea son habidos y reputados por originarios de la África, les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos: en su consecuencia, las Cortes concederán carta de ciudadano á los que hicieren servicios calificados á la patria, ó á los que se distinguen por su talento, aplicación y conducta, con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio, de padres ingenuos, de que estén casados con mujer ingenua y vecindados en los dominios de las Españas y de que ejerzan alguna profesión, oficio ó industria útil con un capital propio.

Art. 23. Sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales y elegir para ellos en los casos señalados por la ley.

Art. 24. La calidad de ciudadano español se pierde: Por adquirir naturaleza en país extranjero. Por admitir empleo de otro gobierno.

1. Por sentencia en que se impongan penas aflictivas ó infamantes, si no se obtiene rehabilitación.
- 2.
3. Por haber residido cinco años consecutivos fuera del territorio español, sin comisión ó licencia del gobierno.

Art. 25. El ejercicio de los mismos derechos se suspende:

1. En virtud de interdicción judicial por incapacidad física ó moral.
2. Por el estado de deudor quebrado, ó deudor á los caudales públicos.
3. Por el estado de sirviente doméstico.
4. Por no tener empleo, oficio ó modo de vivir conocidos.
5. Por hallarse procesado criminalmente.
6. Desde el año de 1800 deberán saber leer y escribir los que de nuevo

entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Art. 26. Sólo por las causas señaladas en los dos artículos precedentes, se pueden perder ó suspender los derechos de ciudadano y no por otras.

En las Parroquias de la Ciudad de México se eligieron a los electores siguientes: Cuatro en la Parroquia del Sagrario, dos electores en las Parroquias de S. Miguel, Santa Catalina, La Santa Veracruz, Señor San José San Sebastián, San Pablo, Salto del Agua y un elector en la Parroquias: San Sebastián, Santa María, Acatlán, La Palma, San. Antonio de las Huertas. Para que los ciudadanos acudieran a votarla se mando que se fijara un Bando en las esquinas de las calles principales de esta capital y en las de las Parroquias, encargando á las personas que supieran leer, instruyeran de su contenido á los que no sepan, á fin de que nadie ignorara lo que se prevenía.³⁹

Bando del 27 de noviembre de 1812. Lista de los señores Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos, que salieron electos por pluralidad de votos, en la Junta de Electores celebrada hoy.

ALCALDES.

- 1er. voto: el señor Conde de Medina y Torres.
2. id. D. Antonio Velasco.

REGIDORES.

1. D. Juan Ignacio González Guerra.
2. El Señor Conde de Valenciana.
3. D. José Garay.
4. Dr. D. Tomás Salgado.
5. D. Francisco Manuel Sánchez de Tagle.
6. El Señor Conde de la Presa de Xalpa.
7. D. Juan de Allteparan.
8. D. Francisco Galicia.

³⁹ *Ob. Cit.*

9. El Señor Marqués de Vallealleno.
10. D. Juan Vicente Gómez Pedroso.
11. D. José Ignacio Adalid.
12. Lic. D. Francisco Villanueva Cásares Ovando.
13. D. Manuel Santos Vargas Machuca.
14. D. Juan de Orelana.
15. D. José María Prieto Caballero de los Olivos.
16. D. Juan Pérez Juárez.

PROCURADORES SÍNDICOS.

- 1.- Lic. D. José Rafael Márquez.
- 2.- Lic. D. José Antonio López Salazar.

México, 4 de abril de 1813.-Ramón Gutiérrez. (Rúbrica) del Mazo.

La Constitución de Cádiz, puso las bases para la Ley del Ayuntamiento de 23 de Junio de 1813. De las Obligaciones de los Ayuntamientos. Estaba á cargo de los Ayuntamientos de los pueblos, la policía de salubridad y comodidad, cuidaba de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, hospitales, cárceles y casas de caridad o de, beneficencia; velaba sobre la calidad de los alimentos y de los cementerio; veían de la desecación de las aguas ó bien de dar curso á las aguas estancadas ó insalubres; y a la remoción de todo lo que en el pueblo alteraran la salud pública ó la de los ganados.⁴⁰

Los Ayuntamientos llevaban padrones, censos y el movimiento de la población. Procuraban por la salud de sus habitantes, si se manifestare en el pueblo alguna enfermedad ó epidémica, daba el Ayuntamiento cuenta al jefe político para que se tomara las medidas, á fin de cortar los progresos del mal, y auxiliar al pueblo, con los medicamentos y demás socorros que pueda necesitar, para ello se establecieron las juntas de sanidad.

Para procurar la comodidad del pueblo, el Ayuntamiento cuidada, por medio de providencias económicas, de comestibles de buena calidad, de las fuentes

⁴⁰ Rivas Carlos Lic. Ob. Cit. pp. 33- 37

públicas, con abundante agua, tanto para los hombres como para los animales; del empedrado y alumbrado de las calles y de los paraje públicos. También tenía a su cargo los caminos rurales y travesías de su territorio, de las obras públicas de utilidad, beneficencia ú ornato, de los montes, y plantíos. Tomarse providencias para asegurar y proteger a las personas, sus bienes, los alcaldes estaba autorizado por las leyes de conservar el orden y la tranquilidad de los pueblos.

El Ayuntamiento velaba el repartimiento y recaudación de las contribuciones, se contaba con un fondo para la agricultura la industria y el comercio y otro de la educación, de las escuelas de primeras letra, se pagaba de fondos del común y velaban del buen desempeño de los maestros de acuerdo al Art. 366 de la Constitución que tenían la obligación de enseñar a leer a los niños.

También tenía a su cargo los caminos rurales y travesías de su territorio, de las obras públicas de utilidad, beneficencia ú ornato, de los montes, y plantíos. Tomarse providencias para asegurar y proteger a las personas, sus bienes, los alcaldes estaba autorizado por las leyes de conservar el orden y la tranquilidad de los pueblos, eran auxiliados por el Ayuntamiento y por cada uno de sus individuos cuando para ellos sean requeridos. El Ayuntamiento velaba el repartimiento y recaudación de las contribuciones.

En los Ayuntamientos el Jefe Político era la autoridad superior, así lo señala la "Instrucción para el Gobierno Económico Político de las Provincias", del 23 de junio de 1813, residía la autoridad superior dentro de cada Provincia, debiendo cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de los habitantes, de la ejecución de las Leyes y órdenes del Gobierno y en general de todo lo concerniente a las funciones gubernativas. Podían ejecutar en dicha vía las penas impuestas por los Reglamentos de Policía y Bandos de Buen Gobierno, y además calificar y exigir multas a los infractores del orden y sosiego públicos. Residían en la capital de su provincia, presidiendo sin voto el Ayuntamiento de la capital de la misma y sus subalternos, el de los pueblos donde residieron y en caso de no asistencia o falta de unos y otros presidían los alcaldes.

Los Jefes Políticos eran el conducto de comunicación entre los Ayuntamientos y las autoridades superiores. Tenían facultades, además, para detener a los que sorprendieran en flagrante delito. Calificaban las elecciones de los Ayuntamientos, se encargaban de la estadística en materia de Registro Civil y de la promulgación y publicación de las Leyes.⁴¹

El Ayuntamiento continuaría desempeñando sus funciones en materia financiera, hacendaría y de obra pública, pero bajo la supervisión de la diputación provisional a quien debía rendir informe cada año de los fondos públicos que hubieren recaudado e invertido. Sin embargo, en América muy especialmente en la Ciudad de México, las disposiciones de la Constitución de Cádiz no se aplicarían con tanta felicidad como se esperaba; el Virrey Venegas pretendió en principio prorrogar los cargos ya existentes, lo que consiguió hasta los primeros meses de 1813.

El Virrey Félix María Calleja del Rey, tomó posesión el 4 de marzo 1813, dispuso de inmediato que se realizara la reunión de electores y el día 7 fueron entregados sus cargos a los nuevos alcaldes constitucionales; es importante hacer notar que todos los miembros del Ayuntamiento constitucional eran americanos. Publicándose posteriormente el 21 de marzo en la Gaceta de la Regencia las formalidades con que debía publicarse y jurarse La nueva constitución establecía que los ayuntamientos se compondrían de alcaldes, regidores y el procurador síndico, presididos por un jefe político en donde lo hubiese y el alcalde o el primero que se hubiere nombrado de existir dos. Se ordenaba el establecimiento de Ayuntamiento donde no los hubiera y que conviniera que los hubiera, pero en el caso de existir más de mil "almas", no podía dejar de haberlo.

El monarca español Fernando VII que había sido depuesto a raíz de la invasión a su reino por los franceses, regresa a España el 22 de marzo de 1814 dispuesto a gobernar como monarca absoluto, A las pocas semanas declara

⁴¹ *Ibidem.*

abolida la Constitución de Cádiz y disueltas las cortes. En México, el Virrey Félix María Calleja sigue los pasos de Fernando VII y decreta abolida la Constitución de la Nueva España. En México, a diez años de estallar la guerra por la independencia, los insurgentes estaban prácticamente dominados, situación que hacía posible el restablecimiento de la monarquía española. Mientras tanto, en España en enero de 1820 comenzó una rebelión liberal que algunos meses después obligó al monarca Fernando VII a jurar la Constitución de Cádiz, que él mismo había abolido, en 1814. Este hecho tiene repercusiones inmediatas en México: el Virrey Apodaca y la Real Audiencia juraron también la Constitución.⁴²

En marzo de 1820, como consecuencia de un levantamiento, Fernando VII restableció la Constitución de Cádiz y el Virrey Apodaca la juró el 31 de mayo del mismo año. A partir de este suceso, se reinstalaron los ayuntamientos así como las seis diputaciones provinciales en que se había dividido el territorio de Nueva España en 1812. En la Ciudad de México, se tomaron medidas para designar a los electores que nombrarían a los encargados del nuevo ayuntamiento, realizándose la elección el 21 de junio de 1820. Fue esta ciudad una de las que más rápido acataron la disposición constitucional.

Con el advenimiento de la insurgencia, el Ayuntamiento de la Ciudad de México se encontró con el problema de definir su apoyo a la Constitución que había jurado y que se recibió con tanto júbilo o dar su simpatía a las fuerzas de Guerrero e Iturbide que se acercaban a la capital. Con el establecimiento de la Constitución de 1812, se planteó en México y en América la posibilidad de la vida independiente, más aún con las profundas inquietudes liberales que predominaban en la Nueva España.

Los acontecimientos finales de la lucha por la independencia, marcaron la pauta para la realización de las actividades del gobierno de la capital en los primeros días de la independencia. Dos documentos resultan de singular trascendencia en el estudio de las actividades que dicho gobierno realizó al

⁴² Riva Palacio Vicente. México a Través de los Siglos. Decimoséptima Edición. México. Editorial Cumbre S. A. s/a. Tomo Sexto. Capítulo. XIII. pp. 293 380.

consumarse la independencia: el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

El Plan de Iguala, se firmo el 24 de febrero de 1821, que unió los esfuerzos de Iturbide y de las tropas insurgentes con el objeto de lograr la independencia.

Dejó subsistente "por ahora", todos los ramos del Estado y empleados públicos que existían en el Virreynato al tiempo en que Iturbide proclamó dicho Plan, disponiendo la remoción únicamente de aquellos que se opusieran a sus postulados. Previno, igualmente, que subsistiría en vigor la Constitución Española de 1812 en materia de delitos.

De acuerdo al Plan de Iguala y a los Tratados de Córdoba y en cumplimiento de los mismos, según se asienta en el Acta de Cabildo del día 28 de septiembre de 1821, se instaló la Junta Gubernativa. El 29 del mismo mes y año, la Regencia.⁴³

Los acontecimientos que conformaron la consumación de la independencia no afectaron la estructura del Ayuntamiento de la Ciudad de México, misma que conservó bajo el dominio realista hasta la entrada victoriosa del ejército trigarante.

En posesión de la capital las fuerzas del Ejército Trigarante, las nuevas autoridades empezaron a dictar diversas disposiciones encaminadas, las más, a organizar el gobierno y los servicios municipales de la Ciudad de México, entre otros el de policía, con fecha 6 de febrero de 1822 se expidió el Reglamento de Jueces Auxiliares.⁴⁴

Dicho reglamento prevenía, que a más del regidor comisionado para cada dos de los treinta y dos cuarteles en que se hallaba dividida la Ciudad de México, funcionarían con el carácter de cargo consegil, dos auxiliares para cada cuartel menor.

⁴³ Zamacois Niceto De. Historia de Méjico. Desde Tiempos Remotos Hasta Nuestros Días. Primera Edición. Méjico. J. F. Parres y Compañía, Editores. 1880 Tomo XI y XII.

⁴⁴ Con fecha 7 de febrero. de 1825 se expidió un bando de Policía que dejaba vigentes los anteriores de 23 y 31 de enero de 1822.

El funcionamiento de dichos auxiliares estaba apoyado en lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución Española de 1812. El jefe político debía aprobar el nombramiento respectivo. Los auxiliares tenían facultad para nombrar a sus vecinos honrados, que los acompañaran en las rondas, la no aceptación de los cargos mencionados, daba lugar a la imposición de severos castigos.⁴⁵

El Congreso Constituyente, por Decreto de 26 de febrero de 1822, confirmó nuevamente, con carácter interino, a todas las autoridades civiles y militares, con obligación, por parte de éstas, de reconocer y jurar sujeción a las Bases Constitucionales y al Congreso.⁴⁶

3.2.-El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre.

El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre siguiente, fijaron las Bases para la Organización Política y Administrativa del País, después de la serie memorable de debate entre los partidarios del centralismo y los partidarios del federalismo, crea también el Distrito Federal. El Poder Ejecutivo estaba a cargo del Presidente de la República, el Legislativo, del Congreso General y el Judicial de la Suprema Corte, que ejercía funciones de Tribunal de 2a. y 3a. Instancia en el Distrito Federal.

⁴⁵ Los auxiliares debían llevar un libro donde se asentaba el número de personas que habitaban en su circunscripción, sus nombres, calidades, hábitos, oficios u ocupaciones, etc. También debían asentar todos los talleres, almacenes, cafeterías, fondas, bodegas, y, en general, todas las casas de elaboración, trato o comercio que estuviesen ubicadas en su correspondiente medio cuartel. Tomaban conocimiento de las mudanzas, por aviso que tenía la obligación de darles el dueño o administrador de la casa desocupada, así como de la ocupación de cuartos o casas en arrendamiento. Visaban las referencias de los criados que solicitaban empleos. Llevaban nota del movimiento de huéspedes de los hoteles. Tenían cuidado de que en su adscripción no hubiera vagos, ni gente mal entretenida, ni casas de prostitución y juegos prohibidos. Debían velar por el orden del vecindario y procurar conciliar las disensiones que hubiera. Daban cuenta al regidor respectivo de todos los desórdenes que notaran, de las faltas de policía, y particularmente en punto el aseo de las calles, surtimiento de agua, edificios, alumbrados y empedrados. Velaban porque los padres de familia enviaran a sus hijos menores a la escuela castigando a los que no lo hicieran. Auxiliaban a las autoridades penales en la prevención y conocimiento de los delitos, interviniendo en las primeras diligencias y procediendo a la detención de los delincuentes que fueran sorprendidos in fraganti o cuando hubiera temor fundado de sustracción a la justicia. Los que hubieran cumplido con exactitud sus cargos de auxiliares, tenían derecho a la distinción de ser considerados como "Beneméritos del Público"

⁴⁶ Zamacois Niceto De. Historia de Méjico. *Ibidem*.

“5. Las partes de esta federación son los Estados y Territorios siguientes: el Estado de Chiapas el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango el de Guanajuato, el de México.”⁴⁷

Conforme al artículo 50, fracción 28 de dicha Constitución, el Congreso General tenía facultad para elegir un lugar que sirviera de residencia a las Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado.⁴⁸

Fray Servando Teresa de Mier, con sólidos argumentos, sostuvo que la Ciudad de México fuera el lugar escogido por el Congreso General Constituyente para residencia de los Supremos Poderes de la Federación, invocó consideraciones de índole geográfica, histórica, política y sociológica, y obtuvo, contra lo propuesto por la Comisión respectiva del Congreso, que la ciudad de México, y no la de Querétaro, fuera la designada para el asiento oficial de los Poderes Federales con la categoría de "Capital de la República Mexicana". En tal virtud, con fecha 18 de noviembre de 1824, el citado Congreso expidió el Decreto que señala a México como distrito que se expresa para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

EL Congreso General, expidió un decreto el 18 de noviembre de 1824, en el se señala, a la Ciudad de México como sede oficial de los poderes de la nación y le asignó al Distrito, que desde entonces se llama Federal, la superficie comprendida en un círculo de dos leguas de radio (8,800 metros) con centro en la Plaza Mayor.

Las dos leguas de territorio le fueron segregadas al Estado de México.⁴⁹ A raíz de la primitiva delimitación que se hizo del Distrito Federal, quedaron fuera del

⁴⁷ Mc Gowan Gerald L. El Distrito Federal de dos Leguas. Primera Edición. México. Fuentes para la Historia de México. 1991.

⁴⁸. Rivas Carlos Lic. *Ibidem*.

⁴⁹ La promulgación del Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824, significó el renacimiento de la doctrina liberal. El documento fue preparado por Miguel Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta, y lo de mayor resonancia fue lo relativo al federalismo. El artículo 5 del Acta adoptó la forma republicana, representativa, popular y federal para el gobierno de la nación, y en el diverso artículo 90. se declaró la división del poder

mismo, poblados que actualmente están dentro, tales como Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan, que formaban el Distrito de México, del Estado de México, cuya cabecera se fijó en Tlalpan.⁵⁰

Por Decreto de 11 de abril de 1826 se estableció que las rentas del Distrito Federal, serían parte de las generales de la Federación y que tendría derecho el Distrito Federal, a nombrar representantes en la Cámara de Diputados.

3.3.-El Ayuntamiento de México Luchan por sus Derechos.

Con el decreto que expidió el Congreso General el 18 de noviembre de 1824 donde se señala a la Ciudad de México como sede oficial de los poderes de la nación y le asignó un Distrito que desde entonces se llama Federal, paralelo a ello nació una preocupación para acercar al pueblo al ejercicio de su soberanía interviniendo en el nombramiento de sus gobernantes, hasta aspirar a constituirse en un Estado de la Republica Mexicana.⁵¹ El Ayuntamiento de México se opuso a la separación del Estado de México, veían con recelo la perdida de su territorio, al crearse el Distrito Federal y se opusieron rotundamente al centralismo de los Poderes de la Nación, se le privaban de sus derechos políticos, partir de 1824 inician un lucha por el derecho, donde se confrontan el derecho civil del derecho privado. Esta inquieto se manifiesta en 1827, en el mismo seno del Poder Legislativo. En el Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para formar La Constitución del Distrito y Territorios de la Federación, el documento representa la Lucha por el Derecho, iniciada por los habitantes del Distrito Federal, que veían un peligro la perdida de sus derechos ciudadanos, ante el Poder Ejecutivo, luchaban por una Constitución, por un Estado, por sufragar su voto, en si, por la democracia, estas ideas quedaron escritas y como si estuvieran censuradas fueron

legislativo, ejecutivo y judicial. Sobre las relaciones entre la Federación y los Estados, el artículo 6 expresa lo siguiente "Sus partes integrantes son estados independientes, libres, y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior.

⁵⁰ Mc Gowan Gerald. *Ibidem*.

⁵¹ Exposición de motivos Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para formar La Constitución del Distrito y Territorios de la Federación México: Imprenta del Correo, a cargo del Ciudadano José María Alva. 1827. Fue reproducido por el González Oropeza Dr. Manuel. Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución del Distrito Federal. Primera Edición. Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial .Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. 2000. p. 365.

archivadas, mantuyéndose en el anonimato y fueron rescatadas por el Dr. Manuel González Oropeza y publicado por el Magistrado Dr. Juan Luis González A. Carrancá, Presidente del Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

3.4.-Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para formar La Constitución del Distrito y Territorios de la Federación.

En 1827 se presentó el Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para formar La Constitución del Distrito y Territorios de la Federación. En la exposición de motivos señala: "Para presentar a la cámara una ley digna de su liberación, la comisión encargada de formar la que arregle el gobierno político del distrito y territorios, para acercar al pueblo al ejercicio de su soberanía, interviniendo en el nombramiento de sus gobernantes, ha procurado amalgamar, por decirlo así la masa de estos pueblos con la general de los demás de la República y de que casi sea regido por unas mismas leyes. A fin de abrir la puerta a los territorios para que adelanten en su prosperidad, hasta aspirar a ser Estado, proveyéndose de los elementos necesarios al efecto, concede en esta ley a sus respectivas diputaciones el derecho de iniciativa, y el de intervenir en la administración de las rentas federales y nombramiento de oficiales de milicia cívica."⁵²

El Dictamen consta de Cinco Capítulos y 90 Artículos. El primero de los Ciudadanos; el segundo de los Ayuntamientos; el tercero de las Diputaciones; el cuarto de los Jefes Políticos y el quinto del Poder Judicial. La Constitución consideraba como base, a los Ciudadanos del Distrito, distribuidos en Ayuntamientos, a las Diputaciones como el Poder Legislativo, a los Jefes políticos, como representantes del Ejecutivo y el Judicial recaían, en segunda y tercera instancia de la Alta Corte de Justicia.

Se ha resumido lo más relevante del proyecto: El Primer Capítulo; considera como ciudadanos del distrito y territorios, el nacido en cualquier punto de su

⁵² González Oropeza Dr. Manuel. La Constitución del Distrito Federal. Primera Edición. Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial .Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. 2000. p. 365.

demarcación y los originarios de la república que hayan residido en ellos por lo menos un año. Todo hombre que habitara en el distrito y territorio aún en clase de transeúnte, gozaba de los derechos imprescriptibles de libertad, igualdad, propiedad y seguridad.

El Segundo Capitulo de los Ayuntamientos: Para el gobierno interino y económico de los pueblos del Distrito Federal y territorios de la federación habrá ayuntamientos compuestos de alcaldes, regidores y síndico presididos por el primer alcalde nombrado. Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, no pudiendo dejar de haberle en los que en su comarca lleguen a tres almas. Todos los ayuntamientos constarán dos alcaldes, ocho regidores, un síndico y un secretario, sin perjuicio de aumentarse este número según lo exija de sus atenciones municipales, y a informe de la diputación respectiva. Todos los años en el primer domingo de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determina su número de electores, que de los derechos de ciudadano.

Seguirán observándose las leyes vigentes que determinan el número de electores de que habla el artículo anterior. Los electores nombrarán en el segundo domingo del mismo diciembre a pluralidad absoluta de votos, los alcaldes, regidores y síndico, para que entren a ejercer sus cargos el 1 de enero siguiente.

Estará a cargo del Ayuntamiento bajo su responsabilidad cuidar de que se remueven sus individuos en el tiempo, modo y forma que se proviene en esta ley y en el decreto de 23 de mayo de 1812 dando parte al jefe político de haberlo así ejecutado, debiendo nombrarse para cada junta parroquial dos escrutadores para que concurra a todos los actos de la elección con el presidente y secretario.

Para la elección de los individuos del Ayuntamiento los electores nombrarán de entre ellos mismos dos que hagan de escrutadores uno de los secretario.

El segundo domingo de agosto de 1828 y así sucesivamente cada dos años en que deben celebrarse las juntas electorales que se han llamado primarias, secundarias y de provincia, de que hablan la ley de 19 de julio de 1824 para los territorios o la de 11 de abril de 1826 para el Distrito Federal, el que presida el Ayuntamiento de cada pueblo deberá bajo la más estrecha responsabilidad avisar a los vecinos por los medios que estén en uso, de que en el domingo próximo se han de celebrar la junta o juntas primarias para nombrar el elector o electores que correspondan al pueblo, y que han de concurrir el día señalado por la ley a las elecciones secundarias; a este efecto el que presida el Ayuntamiento le convocará en el día en que ha de darse ese anticipado aviso a los vecinos, para que en el mismo Ayuntamiento se designe las personas que con arreglo a la ley de 17 de junio de 1823 deban presidir las juntas electorales primarias. Celebradas que sean estas juntas, dará el que presida el Ayuntamiento parte al jefe político del distrito o territorio de haberse ejecutado.

El Tercer Capítulo: De Las Diputaciones Distrital y Territoriales. Habrá diputaciones en el distrito y territorios de los que tomarán su nombre, y en las comunicaciones oficiales su tratamiento será impersonal, se compondrán de seis individuos, el jefe político que las presidirá y el secretario. Más éste no tendrá voto, y el jefe sólo lo tendrá en caso de empate. La elección de estos vocales se hará al otro día de haberse verificado la de diputados al congreso general. Se renovarán por mitad cada dos años, saliendo cada vez los primeros nombrados. Todos serán reelegibles, más no se los podrá obligar hasta pasado un bienio de descanso. Al mismo tiempo y de la misma forma se elegirán tres suplentes para cada diputación.

Para ser individuo de la diputación territorial, se requiere ser ciudadano de cualquier estado de la República en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años para serlo de la industria se requiere ser ciudadano del distrito, e igualmente mayor de 25 años. No podrán ser individuos de las diputaciones los comandantes militares que tengan el mando de las armas, los curas de las capitales de los territorios y en el distrito los que están inhabilitados de ser diputados en el artículo 23 de la constitución federal.

Tocará a estas diputaciones:

Primero.- Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación del gobierno de los territorios, quien en caso de mala inversión pondrá las medidas convenientes y en el distrito, dando cuenta al gobierno general.

Segundo.- Cuidar de que se establezcan ayuntamientos, para esto tomará razón exacta del vecindario de cada pueblo y que tuviera tres mil almas, y si no llegare a este número se formará el expediente instructivo del pueblo que lo pretende hasta reunir los elementos necesarios.

Tercero.- Velar sobre la conservación de las obras públicas y establecimientos de beneficencia de común utilidad y promover la construcción de nuevas obras y Si el establecimiento público fuese particular, regido por reglas ya establecidas.

El fondo de que dispondrán las diputaciones para la reparación de las obras públicas o construcción de las nuevas, y demás gastos de ellas, será el sobrante de propios y arbitrios de los ayuntamientos, después de satisfechas las necesidades de los pueblos. Para la recaudación de los arbitrios, la diputación nombrará depositarios, y las cuentas se remitirán al gobierno para que las pase al congreso general para su aprobación.

Para promover la educación de la juventud velarán las diputaciones sobre el cumplimiento de lo que está prevenido a los ayuntamientos de esta ley, y se tendrá maestros públicos de leer, escribir y contar, que reúnan los que hayan de ser aprobados por las diputaciones otorgándolo el título, firmado por el jefe político del territorio por un individuo de la diputación y refrendado por el secretario de ésta, se despachará gratis y servirá para ejercer esta enseñanza en cualquier pueblo del territorio, para fomentar la agricultura, la industria, las artes y el comercio, las diputaciones presentarán al gobierno los planes y proyectos que les parezcan más oportunos.

Formarán el censo y la estadística de los territorios con la, mayor exactitud, valiéndose para ello de todas las noticias que los ayuntamientos puedan prestar, y de todos los demás datos que por medio del jefe político deberán pedirse, según se necesite a los curas, párrocos y a todas y cualesquiera personas, corporación o pueblos. Estos censos y planes de estadística serán puntualmente reunidos, además cada diputación conservará en su archivo todas las noticias.

Auxiliarán al jefe político cuando ocurriere en algún pueblo del territorio cualquier enfermedad contagiosa o epidémica. Para mejor desempeño de este deber habrá en la capital de cada territorio una junta de sanidad, compuesta del jefe político, del párroco que eligiese, de los individuos de la diputación y del número de facultativos y vecinos que la misma diputación estime conveniente.

Por último, tocará a estas diputaciones territoriales dar parte a cualquiera de las cámaras de las infracciones de la constitución federal, que se noten en su respectivo territorio. Si alguna diputación abusare de sus facultades, podrá el presidente de la república suspender a los vocales que la componen dando parte inmediatamente al congreso general de esta disposición y de los motivos de ella para la determinación que corresponda, durante la suspensión entrarán en funciones los suplentes. Las comunicaciones y recursos de las diputaciones territoriales al gobierno general, se dirigirán por conducto del jefe político a su presidente. Los individuos de los ayuntamientos y de las diputaciones territoriales al entrar en el ejercicio de sus funciones prestarán juramento, aquellos en manos del alcalde que fuere primer nombrado y éstos en la del jefe político de guardar la constitución federal, las leyes generales de la unión y las particulares que como la legislatura del distrito y territorios acordare el congreso general, y cumplir religiosamente las obligaciones de su encargo.

Estas diputaciones formarán sus reglamentos y los enviarán al congreso general para su aprobación y tendrán por lo menos dos sesiones cada semana. Además de las facultades de esta ley, serán también el consejo del jefe político para pedirles su dictamen.

Será facultad propia de estas diputaciones hacer propuestas al gobierno para el nombramiento de oficiales de milicia activa y en los empleados de hacienda y poner interventores en las oficinas de recaudación. Los diputados residirán en la capital de los propios territorios y disfrutarán las dietas que el gobierno proponga y apruebe el congreso general.

El Cuarto Capítulo: De Los Jefes Políticos. El gobierno político del Distrito Federal y de los territorios de la federación residirá en el jefe político nombrado por el presidente de la República en los términos prescritos por esta ley. Cuando los electores de distrito y territorios se reuniesen para elegir diputados al congreso general elegirán también tres individuos para su jefe político. Para ser nombrado jefe político se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos; mayor de 25 años.⁵³

El Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para formar La Constitución del Distrito y Territorios de la Federación, no prospera con el triunfo del Centralismo.

3.5.-Las Bases y las Leyes Constitucionales Expedidas el 29 Diciembre de 1836.

El Distrito Federal desaparece y su territorio fue incorporado al Departamento de México, con base en lo dispuesto en el artículo 3o. de la Sexta Ley de las Bases y Leyes Constitucionales expedidas el 29 de noviembre de 1836. La República quedó dividida en Departamentos, éstos en Distritos y éstos a su vez en Partidos, subsistiendo los Ayuntamientos. La agregación de la Ciudad de México al Departamento de su mismo nombre se formalizó en febrero de 1837.⁵⁴

En cada Departamento había un Gobernador, nombrado por el Presidente de la República, las atribuciones que tenía los Ayuntamientos fueron repartidas en el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos.

⁵³ González Oropeza Dr. Manuel. Digesto Constitucional Mexicano. pp. 274 –297.

⁵⁴ Rivas Carlos Lic. *Ibíd.*

El Gobernador, estaba provisto de facultades políticas, gubernativas y administrativas. Cuidaban de la conservación del orden público, disponían de la fuerza pública; se encargaban de la publicación y cumplimiento de las leyes y disposiciones del Gobierno General y de la Junta Departamental correspondiente. Nombraban a los Prefectos y confirmaban los nombramientos de los Sub-Prefectos y de los Jueces de Paz. Calificaban las elecciones de los Ayuntamientos, dirigían excitativas de Justicia; intervenían en la vigilancia de las oficinas de Hacienda; se les imponía la obligación de velar por la instrucción pública, imponían gubernativamente y sin ulterior recurso, multa hasta por \$200.00, arresto hasta por dos meses con destinamiento a Obras Públicas; perseguían a los vagos, autorizaban las Ordenanzas Municipales de los Ayuntamientos y los Reglamentos de Policía del Departamento. Podían expedir órdenes de cateo, por escrito, así como de aprehensión y estaban facultados para proceder a la detención de los delincuentes *in fraganti*.

El Gobernador nombraba a un Secretario General y una planta de empleados que el Presidente de la República tuviera a bien aprobar. Los Gobernadores nombraban a los Prefectos y confirmaban los nombramientos de los Sub-Prefectos y de los Jueces de Paz.

Los Prefectos podían presidir sin voto el Ayuntamiento de la Cabecera y de cualquiera otra población de su Distrito. En cada cabecera de Partido, a excepción de la de Distrito, había un Sub-Prefecto, que tenía dentro de su jurisdicción, facultades análogas a las del Prefecto, cuyo auxiliar era y a quien estaba subordinado. Los Ayuntamientos estaban sujetos al Sub-Prefecto y en su caso al Prefecto y en última instancia al Gobernador. Tenían atribuciones en materia de Policía, Salubridad, ornato, orden y seguridad. Intervenían en cuestiones de limpia, cementerios, pavimentos, cárceles, hospitales, mercados, ornatos, aguas, alumbrado, paseos, parques, y en general en todo lo conducente al mayor bien del vecindario. También era de su competencia lo relativo a espectáculos e instrucción. Tenían facultades para expedir Reglamentos de Policía y Buen Gobierno y gozaban de un patrimonio cuya administración les correspondía privativamente.

Los Alcaldes se encargaban de velar por la ejecución y cumplimiento de los Reglamentos de Policía y de las Leyes, Decretos y órdenes que se le comunicaran por los Sub-Prefectos y demás autoridades superiores. Presidían con voto las Sesiones del Ayuntamiento y en las rancherías había Jueces de Paz.

La Sexta Ley Constitucional, en los términos que señala el Artículo 3., el Distrito Federal fue incorporado al Departamento de México, desde el mes de febrero de 1837, a cuyo efecto la Junta Departamental de esta entidad, con fecha 23 de diciembre del mismo año, expidió un Decreto dividiendo el territorio del Departamento citado en los distritos que en el mismo se indican, y señalando para su capital a la Ciudad de México, el territorio del extinguido Distrito Federal, íntegro pasó a formar parte del Departamento de México.⁵⁵

Diversas disposiciones municipales se dictaron en el periodo comprendido entre la Consumación de la Independencia y el Régimen Centralista, las que a continuación se mencionan: Sobre Limpia de Ríos y Acequias, Marzo 15 de 1826.-Orden sobre las obligaciones de los cuerpos de guarnición en casos de incendio, agosto 21 de 1826.-Prohibición para volar papalotes en las azoteas, octubre 30 de 1827.-Prohibición de los combates de muchachos, enero 4 de 1829.-El Bando de Policía y Buen Gobierno, enero 7 de 1830.-Sobre cerdos tenidos Garitas adentro, noviembre 14 de 1831.-Sobre composturas de cañerías, mayo 30 de 1832.-Bando de Policía y Buen Gobierno, marzo 20 de 1833.-Prevención acerca del uso de fuentes particulares, abril 15 de 1833.-Prohibición para volar papalotes en las azoteas, octubre 13 de 1833.-Bando de Policía y Buen Gobierno, enero 15 de 1834.-Sobre aseo de la Ciudad, enero 15 de 1834.-Sobre perros sueltos en las calles y penas a sus dueños, julio 17 de 1835.-Sobre salidizos, febrero 3 de 1836.-Condiciones para la concesión de Mercedes de Agua, abril 30 de 1836.-Disposición para que se pongan llaves

⁵⁵ La disposición anterior es muy ilustrativa para los escépticos que han emprendido la Reforma Política defendiendo a la Capital de la Republica y no quieren que desaparezca el Distrito Federal. Los Poderes Federales siguieron teniendo como lugar de residencia oficial la Ciudad de México, tal como lo señala el decreto del 18 de noviembre de 1824.

en las fuentes de la Ciudad, mayo 5 de 1836.-Sobre edificios ruinosos, julio 4 de 1836.-Sobre diversiones teatrales, septiembre 29 de 1836.⁵⁶

3. 6.-Las Bases Orgánicas de la Republica Mexicana de Junio de 12 de 1843.

Las Bases Orgánicas dejaron subsistentes los Departamentos de México, desde el mes de febrero de 1837, Distritos, Partidos y Municipalidades, debiendo quedar los mismos que ya existían a la fecha de la expedición de las Bases.

El Gobierno de los Departamentos quedó a cargo de las Asambleas Departamentales, de los Gobernadores, y en materia judicial de los Tribunales de Justicia y Jueces inferiores.

La Asamblea: Departamental de cada Departamento estaba compuesta de un número de miembros que variaba entre siete y once. Duraban cuatro años en sus cargos. Sus atribuciones eran múltiples, participando de una compleja naturaleza, pues lo mismo gozaba de facultades legislativas, que gubernativas y de administración. Cada Gobernador era nombrado por el Presidente de la República, a propuesta de la Asamblea Departamental respectiva. Duraba cinco años en su puesto. Tenía a su cargo el cuidado y conservación del orden público dentro de su Departamento; publicar las Leyes y Decretos, velando por su cumplimiento. Servía de conducto con respecto a las autoridades superiores de la Federación y las del Departamento; nombraba a las autoridades subalternas y a los empleados inferiores; imponía multas gubernativamente; presidía la Asamblea Departamental y era el Jefe de la Policía y de la Hacienda Pública.

El antiguo territorio del Distrito Federal, durante la vigencia del Sistema Constitucional implantado por las Bases Orgánicas, siguió formando parte del Departamento de México; correspondía: al Distrito de México, la siguiente

⁵⁶ S/A. Legislación Departamento del Distrito Federal y La Jurisprudencia de la Suprema Corte, Relacionada con la Misma, Primera Edición México. Dirección General de Gobernación.1970. T. I. Breves Notas de los Antecedentes Históricos del Distrito Federal.

división política por Partidos: El de la Ciudad de México, el de Coyoacán y el de Tlalnepantla. La Cabecera del Distrito era la Ciudad de México, que al mismo tiempo tenía: el rango de la capital del Departamento de este nombre y de la República.⁵⁷

De 1837 a 1847, se expidieron numerosos Bandos, Reglamentos y Ordenanzas sobre diferentes materias, encaminadas en su mayoría a regular los aspectos más interesantes de la vida social, a garantizar el orden y la tranquilidad y a lograr un efectivo aprovechamiento de los servicios Municipales para los habitantes de los lugares situados dentro de la Circunscripción territorial sujeta a la autoridad gubernativa, que expedía dichos ordenamientos, anotando los principales:

Ley para el ejercicio de la potestad coactiva, enero 20 de 1837; prohibición de fijar avisos y rótulos sin licencia, marzo 12 de 1837; Gobierno Interior de los Departamentos, marzo 20 de 1837; Procesiones, septiembre 30 de 1837; Ley para el ejercicio de la Potestad Coactiva, noviembre 25 de 1838; Ordenanzas para la Municipalidad de México, diciembre 21 de 1840; Reglamento Provisional de Teatros, agosto 27 de 1842; Policía y Buen Gobierno, febrero 13 de 1844; Ordenanzas Municipales, noviembre 17 de 1845; Ley sobre erección de Municipios y Municipalidades, abril 28 de 1845; Reglamento de Teatros, noviembre 15 de 1845; Barrido de las Calles, enero 24 de 1846; Limpia de la Ciudad, mayo 15 de 1846; Hoteles y Mesones, septiembre 5 de 1846; Reglamento para los Sobrestantes de Aguas, diciembre 11 de 1846; Carreras de Coches y Caballos, diciembre 16 de 1846; Policía Preventiva y de Seguridad, enero 11 de 1847; y Reglamento para el Establecimiento de los Bancos de Herrador, julio 17 de 1847.⁵⁸

3.7.-El Reestablecimiento de la Constitución de 1824 y Las Bases Provisionales del 12 de Junio de 1853.

En 22 de agosto de 1846, se restauró la vigencia de la Constitución de 1824, y

⁵⁷ S/A. Legislación Departamento del Distrito Federal. T. I. Breves Notas de los Antecedentes Históricos del Distrito Federal. *Ob. Cit.*

⁵⁸ *Ibidem.*

se adicionó por el "Acta Constitutiva y de Reformas", sancionadas el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 18 de mayo del mismo año. Se suspendió el funcionamiento de las Asambleas Departamentales, se restituyeron los Estados en lugar de los Departamentos y se facultó al Ejecutivo para remover a todas las autoridades. Con relación a la ciudad de México, prevenía el Acta de Reformas en su Art. 60., que mientras fuere: "Distrito Federal, tendría voto en la elección de Presidente y nombraría Senadores.

Con la Ley del 6 de julio de 1848, el Ayuntamiento tuvo graves dificultades para el nombramiento de alcaldes, de manera que el 11 de septiembre todavía faltaban muchos de los primeros y casi todos de los segundos.

Durante esta época se observa una intensa actividad legislativa, o más bien dicho, de Reglamentación y se expiden numerosos Bandos de Policía y Ordenanzas Municipales requeridas por las exigencias y necesidades sociales de aquel tiempo. Entre otras cabe citar el Reglamento para los Celadores de la Policía Municipal de mayo 26 de 1848; para evitar alborotos y desórdenes en la Noche Buena, de diciembre 22 de 1848; sobre vacas de ordeña e Introducción de Ganado, de enero 31 de 1850; Reglamento del Rastro, abril de 1850; Ordenanza del Ramo de Carnes, abril de 1850; Carruajes, abril 4 de 1850; Guardias diurnas, mayo 6 de 1850; Reclamaciones contra las Providencias de los Ayuntamientos, julio 20 de 1850; Cargadores, septiembre 30 de 1850; Cantos Obscenos, octubre 15 de 1850; Aguadores, diciembre 16 de 1850; Letrinas y albañales en casas y accesorias en las calles con atarjeas, septiembre 10 de 1851; Reglamento para los Escribientes Públicos, enero 14 de 1852.⁵⁹

En el aspecto de la Organización puramente administrativa y policial, cabe mencionar otros decretos expedidos en esa época como el del 24 de febrero de 1852, que se refiere a una prevención sobre los Alcaldes de Cuartel, reglamentando sus funciones, que eran, a la vez judiciales, gubernativas y de

⁵⁹*Ibíd.*

policía. Dicho Alcaldes tenían la obligación de fundar en Ley sus determinaciones, estaban sujetos en lo administrativo y en lo concerniente a la Policía y Buen, Gobierno, al Gobernador del Distrito, y en lo judicial, a la Suprema Corte de Justicia. Tenían atribuciones para proceder contra los vagos. Prevenían en el conocimiento de los negocios criminales. Estos alcaldes fueron substituidos por los Jueces Menores que creó el Decreto de 17 de enero de 1853, tenían facultades mixtas en materia penal y civil; conocían de asuntos hasta de \$50.00.⁶⁰

El 22 de diciembre de 1852 se expidió un Reglamento para el cobro de multas y su imposición donde se determinó que las multas o penas pecuniarias impuestas por faltas de policía o delitos leves debían estar previamente determinadas por la Ley o por un Reglamento Administrativo, para evitar abusos y arbitrariedades que frecuentemente se cometían. Ninguna multa debía exceder de \$50.00 salvo que las Leyes expresamente autorizaran una multa mayor, Todas las autoridades que impusieran sanciones pecuniarias quedaban obligadas a expresar en la orden respectiva los fundamentos legales en que se apoyaban. Se concedía oportunidad a los interesados para justificar que no habían cometido la infracción que se les imputaba, haciéndose pecuniariamente responsables las autoridades de la devolución inmediata de las multas que cobraban contra Ley o Reglamento.

Por Decreto de 28 de septiembre de 1853 se crearon los Prefectos de Policía de la Capital, en número de ocho, es decir, tantos como los cuarteles en que estaba dividida la Ciudad. Sus atribuciones no sólo eran policíacas, sino Gubernativas y Administrativas en general. Tenían, entre otras, la de expedir pasaportes, levantar censos; llevar alta y baja de los habitantes de su cuartel; aseo, limpieza y conservación de las calles, el padrón de los giros comerciales, la persecución de los vagos, Registro Civil, cobrar derechos e imponer multas.⁶¹

Con fecha 22 de abril de 1853, se expidieron las Bases Provisionales para la

⁶⁰ Rivas Carlos Lic. *Ob. Cit.*

⁶¹ *Ibidem.*

Organización del País, y en virtud de las mismas cesaron en su funcionamiento las Legislaturas y demás autoridades que desempeñaban funciones legislativas en los Estados y Territorios, entretanto se publicaba la Constitución que debía elaborar el Congreso Constituyente convocado al efecto. Subsistía la antigua división político-territorial y se investía de facultades omnímodas al Gobierno de Santa Anna, para la reorganización de todos los Ramos de la Administración Pública.

En comunicación de 21 de septiembre se ordenó que los Estados se llamasen Departamentos, el Distrito Federal se convirtió en Distrito de México.⁶²

3.8.-La Ordenanza Provisional de Ayuntamiento de México y el Proyecto de Ley para Organizar la Administración de Justicia del Distrito Federal.

El 2 de mayo de 1853 se dictó la Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México. Dicha Ordenanza previno que este Ayuntamiento estaría compuesto de un Presidente, doce Regidores y un Síndico. De su seno debían nombrarse las siguientes comisiones: Hacienda; Obras Públicas; Cárceles; Alumbrado; Mercados; Pesas y Medidas; Hospitales; Vacuna; Cementerios; Limpia de calles y barrios; Teatros; Diversiones Públicas; Coches de providencia; Instrucción Pública; Policía; Lotería y las demás extraordinarias y especiales que fuesen necesarias.

La Ordenanza estableció, una separación de atribuciones del gobierno federal y municipal: “Que el instituto del Ayuntamiento es de cuidar de los intereses municipales, y practicar los actos de administración que se le encomienden por ley. En consecuencia, ninguna atribución puede ejercer que tenga relación con la política del país, ni con su forma de gobierno, ni con los actos de la administración pública encargada a los altos poderes de la nación.”⁶³

El Presidente Municipal también presidía la comisión de hacienda, junto con dos regidores, también se estableció una comisión de obras públicas a cuyo

⁶² Tena Ramírez, Ob. Cit. pp. 478 y 482.

⁶³ Rivas Carlos Lic. *Ibíd.*

cargo, estaban los ramos de empedrados, obrería mayor, aguas, ríos, acequias, canales, paseos y calzadas, estaba integrada por tres regidores.⁶⁴

Al siguiente año la comisión municipal de obras públicas fue reglamentada, estableciéndose una junta municipal de edificaciones y obras públicas, integrada: por el ministerio de fomento, de cuatro arquitectos de ciudad, de uno o dos ingenieros, de uno o dos miembros de la academia de bellas artes y de dos miembros honorarios, entre los arquitectos más distinguidos de la capital.

El reglamento regula la ejecución de las obras, en sus artículos del 98 al 130.⁶⁵ La reglamentación fue muy severa que se prohíbe la exportación de maderas para la construcción y ebanistería, se requería tramitarlo en el Ministerio de Fomento.⁶⁶ Este se hacía cargo de ramos que tenía el Ayuntamiento de México, entre ellos:

⁶⁴ Decreto del 2 de mayo de 1853. *Apud.* Dublan Manuel y Lozano José María. Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la Republica. Primera Edición. México. Imprenta del Comercio, Dublan y Chavez, a Cargo de M. Lara (Hijo). 1878. *Cfr.* S/A. Legislación Mejicana ó sea Colección Completa de las Leyes, Decretos y Circulares que se Han Expedido desde la Consumación de la Independencia. Primera Edición. Méjico. Imprenta de Juan R. Navarro. 1854.

⁶⁵ Decreto del 2 de septiembre de 1854. *Apud.* Dublan Manuel y Lozano José María. Legislación Mexicana. *Cfr.* S/A. Legislación Mejicana. *Ob. Cit.*

⁶⁶ Decreto del 14 de agosto de 1854. *Ob. Cit.* En 1854 se emite el primer Reglamento para la concesión de licencias para obras en la capital, el cual consta de 15 Artículos.

“Art. 1. No se puede emprender obra alguna en toda la extensión de la capital, sin previa licencia expedida por la administración del fondo de obras públicas, con los requisitos que previene este reglamento.

Art. 2º No podrá concederse licencia alguna para obra en edificios que no estén arreglados al alineamiento trazado en el plano icnográfico de la ciudad: Mientras éste no esté concluido, ninguna licencia podrá concederse para edificios que a juicio del arquitecto de ciudad, encargado del cuartel respectivo, no estén en alineamiento, sin previa consulta de la junta facultativa de edificaciones.

Art. 3. Siendo el fin de esta disposición la mejora del alineamiento de las vías públicas y del ornato de la ciudad, no se concederá licencia para obras cuyo resultado sea prolongar la duración de un edificio que no esté en debido alineamiento.

Art. 4. Se dividen las obras de la ciudad de México en tres clases.

Son de primera clase: las construcciones de edificios nuevos, la de pisos altos, la reparación total de una finca o el cambio absoluto de una fachada.

Son de segunda clase: las obras de reparación de edificios ya construidos, las reparaciones parciales de las fachadas.

Son de tercera clase: la apertura de vanos o reforma de éstos, siempre que no excedan de dos; la variación de las canales, y todas las obras pequeñas que a juicio del arquitecto de la ciudad respectivo no deban quedar comprendidas en las otras dos clases.

Art. 5. La construcción y reposición de albañales y toda obra que tenga relación directa con el empedrado y embanquetado de la vía pública, serán construidas por la administración de obras públicas, bajo la dirección del arquitecto de la ciudad encargado del cuartel, cobrándose por la misma administración al propietario el importe de la obra, según la tarifa que va al fin del presente reglamento, y en los casos no previstos por ella según presupuesto previo del arquitecto de ciudad respectivo, aprobado por la secretaría de fomento.

El empedrado, limpia de zanjas y cañerías, puentes, calzadas, paseos desagüe, alineamiento de calles y demás obras públicas de la capital que estaba a cargo del Excmo. Ayuntamiento quedándose, con las obras siguientes: construcción, conservación y mejoras de las cárceles, hospitales, mercados, y otros edificios propios del Excmo. Ayuntamiento, los cuales continuaron a su cargo, quedaban sujeto a la aprobación del ministerio los presupuestos y proyectos de las obras y dirección de ellas. Las obras tenían que ser aprobadas por la Junta de Obras Públicas, y los empleados para su ejecución quedaban a cargo del Ministerio de Fomento.⁶⁷

Con el objeto de que el Ministerio de Fomento pudiera realizar las obras de los ramos señalados, se puso a disposición semanariamente los productos líquidos de las rentas e impuestos siguientes:

Arrendamiento de potreros.

Arrendamientos de mercedes de agua.

Impuestos sobre coches de provincia y otros carruajes públicos.

Ídem. Sobre licencias de construcción.

Ídem. Sobre canales exteriores de derrame.

Ídem. Sobre carruajes, carros y caballos de silla.

Tercera parte del producto del tres al millar sobre fincas de la capital.

Estos impuestos se siguieron recaudándose por la tesorería municipal que los trasfería semanariamente a los sus productos al Ministerio de Fomento, ya no, se consideraron en los ingresos de los fondos municipales, para compensar al Excmo. Ayuntamiento de los fondos que le retiraron, se le consigno los productos de la Alcabala, sobre traslación de dominio. Para cumplir con estas disposiciones el Ministerio de Fomento quedo autorizado para la formación de padrones exactos del Distrito con los fondos que le fueron consignados en esta

⁶⁷ Dublan Manuel y Lozano José María. Legislación Mexicana. *Ob. Cit.* Véase Art. 11 de la Ley expedida por el Ministerio de Gobernación del 2 de septiembre de 1854.

disposición jurídica.⁶⁸ Como consecuencia al cobro de impuestos, se da una nueva división territorial al interior del Distrito de México.⁶⁹

Con esta ley el Ayuntamiento de México dejó de recibir ingresos y perdió su “Autonomía” sus atribuciones le fueron conferidas al Ministerio de Fomento, el mismo Ayuntamiento y sus inmuebles, quedaron sujeto a la aprobación del ministerio, los presupuestos y proyectos de las obras y dirección de ellas. Las obras tenían que ser aprobadas por la Junta de Obras Públicas, y los empleados para su ejecución quedaban a cargo del Ministerio de Fomento.

En 20 de mayo de 1853 se dispuso por Decreto, que sólo podía haber Ayuntamiento en las Capitales de Estado y en las Prefecturas, Cantones o Distritos; pero no así en los pueblos y villas. Donde no hubiere Jueces de Letras, los Prefectos o Jefes Políticos debían nombrar Jueces de Paz, que también desempeñarían la dirección de los Ramos Municipales de las poblaciones donde cesaron los Ayuntamientos. Por decreto de 16 de febrero de 1854, dar mayor extensión al Distrito de México y dividirlo en tres Prefecturas.⁷⁰

Durante el gobierno de Santa Anna, se creo una Comisión Legislativa para el Proyecto de Ley para Organizar la Administración de Justicia del Distrito Federal que culminara con la creación del Tribunal de Justicia del Distrito Federal.⁷¹

Al publicarse el Proyecto de Ley para Organizar la Administración de Justicia del Distrito Federal, presentando al Senado las Comisiones de Justicia y de Distrito. En la exposición de motivos se señaló:

⁶⁸ Decreto del 30 de enero de 1855. *Ibidem*.

⁶⁹ Decreto del 22 de febrero de 1855. *Ibid.* También al pueblo de Atzacapozalco se le concedía el título de villa en memoria del hecho de armas que tuvo lugar allí el 19 de agosto de 1821, por una parte de las fuerzas del ejército trigarante a favor de la independencia nacional. Decreto del 1 de septiembre de 1854.

⁷⁰ Rivas Carlos Lic. *Ob. Cit.*

⁷¹ S/A. Variedades de Jurisprudencia o Colección de Diversas Piezas útiles para la Ilustración del Derecho. Tercera Parte del Semanario Judicial. Primera Edición. México. Imprenta José María Fernández de Lara. 1855. IX Tomos. Los estudios del Poder Judicial, se lo atribuyen a Benito Juárez el establecimiento del Tribunal Superior de Justicia en el Distrito Federal con la “Ley Juárez” del 23 de noviembre de 1855 y no ven que fue un proceso de las Comisiones Legislativas que se integraron en 1851, estando como Presidente don Antonio López de Santa Anna.

“Rara cosa es, señor, que esta hermosa Ciudad de México, este clamando desde 1824 por su organización, sin que el cambio de Partidos, ni la reforma de las instituciones hayan sido parte a poner el remedio. Mas hoy que en las dos Cámaras se trata de la Organización Política, es preciso arreglar también la Organización Judicial.”

”Van a presentar a la deliberación de esta augusta Asamblea el resultado de sus trabajos, descansando, sin embargo, en la profunda convicción de que han buscado lo mejor, y en la grata esperanza de que la sabiduría de la Cámara llenando los vacíos del Proyecto, rectificando sus equivocaciones, desvaneciendo sus errores y fecundando las ideas que le sirven de base, dará al Distrito federal sino un Código, a lo menos una Ley que arregle la administración recta de la Justicia. “Después de muchas y muy largas y razonadas conferencias, Las Comisiones tuvieron el sentimiento de dividirse en puntos cardinales; esto es, la conveniencia de establecer en el Distrito un Tribunal Superior, independiente de la Corte Suprema.”⁷²

En 1853, se promulga la Ley para el arreglo de la Administración de Justicia de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común. Este proceso Legislativo culmina con la fundación del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal por la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, promulgada el 23 de noviembre de 1855, siendo Presidente Interino de la República el General Juan Álvarez y Ministro de Justicia el Lic. Benito Juárez.

A partir de este año de 1855 Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, funciona como una institución de impartición de justicia, mas no como el Poder Judicial del Distrito Federal.⁷³

En los Estados de la República los Tribunales Superior de Justicia tenían una tradición en la elaboración de los proyectos de los códigos civil, penal y de procedimientos, que presentaban a los congresos estatales y cuando se ausentaba el Gobernador, el Presidente del Tribunal del Estado lo suplía, en

⁷² *Ibidem.*

⁷³ Dublan Manuel y Lozano José María. *Ibidem.*

cambio en el Distrito Federal no tenía su Congreso Local, el Poder Legislativo de la Federación, legislaba en la capital de la República, lo mismo sucedía en la elaboración de las Leyes, se hacían en el Poder Ejecutivo en la Secretaría de Estado y de Despacho de Justicia e Instrucción Pública se realizaron los Código Civil, Penal y de Comercio.

En 17 de marzo de 1855 el Gobierno expidió un Decreto sobre el arreglo de las Municipalidades, encomendando el desempeño de las funciones administrativas y municipales a cargo de los Intendentes, de los Substitutos y de los Consejos, que sólo habían de establecerse en aquellos lugares que tuvieran cuando menos 20 individuos que supieran leer. Los Intendentes y lo Substitutos de todas las municipalidades eran nombrados por el Supremo Gobierno a propuesta de los Gobernadores y duraban en su encargo 3 años que podrían ser prorrogados indefinidamente. Con 9 años de buenos servicios tenían derecho a llegar por ascenso hasta Gobernadores por cada uno había un Substituto. En el propio Decreto se fijaban los requisitos para ser nombrado Intendente, Substituto y Miembro de los Consejos, las funciones que les estaban encomendadas y sus atribuciones. También trataba de los Fondos Municipales, de los gastos y de los presupuestos, así como de la recaudación e intervención de los fondos. La Municipalidad de México continuó provisionalmente bajo la organización que tenía en todos sus ramos a reserva de que un Reglamento Especial hiciera aplicables las nuevas Bases.

En 12 de octubre de 1855 se derogaron todas las Leyes y Decretos que se hubieran expedido desde abril de 1853 relativos a Ayuntamientos de la Capital, restableciendo las Ordenanzas de 1850.

Aparte de las anotadas de 1854 a 1857 se expidieron las siguientes disposiciones para su observancia dentro de los límites territoriales que actualmente corresponden al Distrito Federal: Ley de Dotación del Fondo del Gobierno del Distrito Federal, abril 12 de 1854; Disposiciones preventivas de Incendio, octubre 21 de 1854; Decreto para la Limpia de ríos, arroyos, canales

y zanjas, abril 12 de 1855; Ley que declara vigentes las Ordenanzas Municipales de 1840 y 1845, octubre 20 de 1855; Reglamento para Coches de Providencia, enero de 1856; Previsiones a que están sujetos los dueños de perros, mayo 17 de 1856; Reglamento de Vinaterías, mayo 30 de 1856; Ley para la desamortización de bienes de las Corporaciones civiles y eclesiásticas, julio 25 de 1856; Reglamento de la Ley anterior, junio 30 de 1856; Circular sobre adjudicación de Bienes de Repartimiento, octubre 9 de 1856; Reglamento de la Secretaría del Ayuntamiento de México, octubre 31 de 1856; Reglamento de la Dirección de Obras Públicas, octubre 31 de 1856; Reglamento de la Administración de Fiel Contraste, octubre 31 de 1856.⁷⁴

3.9.-El Estatuto Orgánico Provisional y La Constitución Política De 1857.

El Régimen provisional de Comonfort; derivado del Plan de Ayutla, expidió con fecha 15 de mayo de 1856 un Estatuto Orgánico Provisional que sentaba las Bases de Gobierno a que debía sujetarse la República en tanto se expedía la Constitución. Dicho Estatuto hacía descansar el Sistema de Gobierno sobre los Gobernadores de los Estados y Distrito y los Jefes Políticos de los territorios, cuyas obligaciones y atribuciones delimitaba escrupulosamente. Debían cuidar de la conservación del orden público; publicar las Leyes y Decretos del Gobierno General dentro del tercer día de su recibo, nombrar a las autoridades políticas subalternas así como a las judiciales; atender a la conservación de la Hacienda Pública y al buen estado de las Finanzas; fomentar la instrucción y los caminos públicos; expedir ordenanzas; disponer de la: policía, organizar los Tribunales y Juzgados; imponer multas no mayores de \$500.00 a los que faltaran a sus mandamientos; expedir órdenes de Cateo, aplicar las sanciones marcadas por los Reglamentos y otras. El Gobernador del Distrito era juzgado por sus delitos oficiales y comunes por la Suprema Corte de Justicia.⁷⁵

La Constitución Política de 1857 organizó la Nación igual que la de 1824, en forma de República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos por una Federación. Al Congreso de la Unión se reservaron facultades

⁷⁴ S/A. Legislación Departamento del Distrito Federal. *Ob. Cit.*

⁷⁵ *Ibidem.*

para arreglar el Gobierno interior del Distrito Federal, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran democráticamente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

De acuerdo a la Constitución de 1857, y por decreto de 6 de mayo de 1861, el Distrito Federal quedó dividido en cinco secciones. La Municipalidad de México y los Partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y de Tacubaya. Además, establecía la existencia de Ayuntamientos en las poblaciones mayores de 4000 habitantes. Si bien esto acabó con las Prefecturas, no así con los Prefectos, quienes siguieron siendo autoridad en los Partidos, además del Presidente del Ayuntamiento. El Gobernador del Distrito Federal, quien era la autoridad local en la Municipalidad de México, se encargaba de esos nombramientos así como designar las poblaciones Villas y barrios a cada Partido.⁷⁶

En los Partidos había Prefectos y el Gobernador designaba las poblaciones, Villas y Barrios correspondientes a cada Partido, formaba los Presupuestos de los Partidos, removía y nombraba a los Prefectos y en la Municipalidad de México desempeñaba las funciones de Autoridad Local. En cada Partido había un Prefecto, que era Presidente del Ayuntamiento de su Partido y Jefe de la Policía. Debía publicar las leyes y hacerlas cumplir; vigilar el funcionamiento de los Ayuntamientos; acatar las órdenes del Gobierno Federal y las disposiciones judiciales; cuidar el orden y la tranquilidad; informar al Gobierno Federal de los asuntos que éste le indicara; nombrar Jueces de paz; suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de hijos menores; excitar a los Jueces a la pronta administración de justicia; formar la estadística del Partido; fomentar la instrucción, perseguir la vagancia; atender a la higiene pública; imponer sanciones gubernativas, librar órdenes de cateo, etc.

⁷⁶ Gortari Rábiela, Hira de; y Regina Hernández Franyuti. Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928). IV Tomos. Departamento del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luís Mora. México, D. F., 1988.

Sobre las Bases dadas por la Constitución de 1857, se expidieron por el Gobierno numerosas disposiciones concernientes al Distrito Federal: De 1857 a 1861 se expidieron numerosos Acuerdos, Previsiones y Reglamentos sobre Actividades o Servicios Públicos en los que se imponían restricciones y se fijaban requisitos, para garantizar los intereses sociales, la tranquilidad y la paz pública, entre las principales mencionamos: la Ley que eliminó al Clero de toda intervención en Cementerios, Panteones, etc., julio 13 de 1859; Uso de Campanas, enero 5 de 1861; Cementerios y Camposantos, enero 6 de 1861; Prohibición de Juegos de Azar, enero 17 de 1861; Creación de la Inspección General de Policía, marzo 17 de 1861; Creación de la Administración de rentas municipales, mayo 23 de 1861.

Con fecha 4 de mayo de 1861 se expidió un Decreto sobre Elecciones que prevenía que el Ayuntamiento de la Capital estuviera compuesto por veinte Regidores y dos Procuradores de la Ciudad. Lo presidía el Primer Regidor y en su defecto el que le siguiera, por orden de su numeración. En las poblaciones del Distrito cuyo censo fuera de cuatro mil habitantes, habría un Ayuntamiento compuesto de siete Regidores y un Procurador. Además de los Ayuntamientos, se elegían en las fechas establecidas al efecto los Jueces de lo Criminal, de lo civil, el Gobernador del Distrito y los Magistrados del Tribunal. Y el 6 de mayo de 1861 se dividió el Territorio del Distrito Federal en Municipalidad de México, Partido de Guadalupe Hidalgo, Partido de Xochimilco, Partido de Tlalpan y Partido de Tacubaya. Además, establecía la existencia de Ayuntamientos en las poblaciones mayores de 4000 habitantes. Si bien esto acabó con las Prefecturas, no así con los Prefectos, quienes siguieron siendo autoridad en los Partidos, además del Presidente del Ayuntamiento.⁷⁷

Durante el año de 1862 la actividad Legislativa fue muy intensa en el Distrito Federal, pues de ese año datan los siguientes Reglamentos, Previsiones y Leyes: Municipalidades del Distrito Federal, marzo 5 de 1862; Facultades y Atribuciones de los Prefectos Políticos, marzo 25 de 1862; Ley que declaró vigente la Suprema Orden de 20 de julio de 1850, Reclamaciones contra los

⁷⁷ *Ob. Cit.*

Ayuntamientos, abril 10 de 1862; Nombramiento de Abogados para: el cobro de los créditos del Ayuntamiento de la Ciudad de México, julio 18 de 1862; Ley Electoral para la Renovación de Ayuntamientos en el Distrito Federal, diciembre 16 de 1862.⁷⁸

En 1864 se dictaron diversas leyes durante la Regencia y el Gobierno de Maximiliano en el Distrito Federal: Con fecha 20 de enero de 1864, el Prefecto Político del Departamento del Valle de México expidió un Bando, ordenando que dentro de un plazo perentorio se blanquearan y pintaran todas las casas de la Ciudad de México, apercibiendo de sanción pecuniaria a los renuentes, sin perjuicio de que la policía preventiva procediera a pintar y blanquear a su costa sus casas. Sancionaba también a: los que ensuciaren o maltrataren las paredes, puertas o ventanas. Se prohibía anunciar en las paredes de los edificios, así como poner salientes con tarjetas, figuras u otros objetos. Por Decreto de 25 de febrero de 1864 se hicieron extensivas a todo el Imperio las disposiciones del Bando de 17 de enero de 1861, publicado en la Capital sobre juegos prohibidos.

El Secretario de Gobernación de la Regencia, con fecha 29 de marzo de 1864, en vista de la negativa: de algunos párrocos para inhumar en los cementerios a personas muertas fuera de la Iglesia, previno al Prefecto Político del Departamento de México, que todos los Cementerios existentes en uso, debían considerarse como públicos, quedando al cuidado y vigilancia: de la inmediata autoridad Política de cada lugar, según lo prevenía la Ley de 31 de julio de 1859.

En dos de abril de 1864 la Regencia fijó el horario para la apertura y cierre de los expendios de licores diecinueve horas, pulquerías, vinaterías, cafés -veinticuatro horas-. Por Decreto de 26 de marzo de 1864 se dieron las bases para la organización de la Policía Preventiva. Con fecha 13 de mayo de 1864 se expidió el Reglamento interior de cárceles de la capital del Imperio, y contenía disposiciones encaminadas a reprimir los abusos que en ellas se

⁷⁸ *Ibidem.*

cometían. La Cárcel de Ciudad y los separos de las Comisarías, sólo eran considerados como lugares de mera detención. Enumeraban los empleados que componían personal y obligaciones, así como los diversos servicios existentes en las mismas, para el tratamiento y beneficio de los reclusos, contenía disposiciones relativas a la situación de estos, creaba la Junta de Cárceles.⁷⁹

3.10.-El Estatuto Provisional del Imperio de 10 de abril de 1865.

El Estatuto Provisional del Imperio de 10 de abril de 1865, prevenía que el Gobierno proclamado por la Nación era la Monarquía Moderada Hereditaria, y que el Representante de la Soberanía Nacional era el Emperador, quien gobernaba por medio de un Ministerio. El Territorio Nacional se dividía en Departamentos, cada Departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades. Los Departamentos estaban administrados por los Prefectos Imperiales, que se auxiliaban por un Consejo de Gobierno, con funciones judiciales, administrativas y consultivas.

Los Prefectos debían residir en la Capital de su Departamento. En cada Distrito había Sub-Prefectos, nombrados por los Prefectos con la aprobación Imperial. Cada población del Imperio debía tener una Administración Municipal a cargo de los Alcaldes, Ayuntamientos y Comisarios Municipales. El Alcalde de la Capital del Imperio era nombrado y removido por el Emperador; los demás por los Prefectos en cada Departamento. Los Alcaldes ejercían solamente facultades Municipales. Durante el Imperio el territorio del Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento llamado del Valle de México, siendo su capital la Ciudad de México.⁸⁰

Los Ayuntamientos tenían competencia para nombrar los empleados de su servicio, formar proyectos de arbitrios y ordenanzas, formar presupuestos, nombrar comisiones de entre los concejales para vigilar los diversos ramos de la Administración Municipal y en general, iniciar cuantas medidas fueren

⁷⁹ *Ibíd. Vid.* Rivas Carlos Lic. Colección de Leyes y Disposiciones Gubernativas Municipales y de Policía Vigentes en el Distrito Federal.

⁸⁰ S/A. Legislación Departamento del Distrito Federal. *Ibíd.*

conducentes al bien común. Los Alcaldes tenían entre sus atribuciones la de cumplir con los Reglamentos de Policía. Disponer de las fuerzas municipales, aprehender a los delincuentes, poniéndolos a disposición del Juez competente, llevar el registro del estado civil de las personas, atender las obras públicas cuidando el buen estado de plazas, mercados, alumbrado, limpieza, alineamiento, conservación de monumentos, paseos, parques, jardines, redes de distribución de agua, rótulos, avisos y anuncios, conservación de pavimentos; igualmente debían vigilar la instrucción primaria, la exactitud de las pesas y las medidas y presidían el Ayuntamiento.

Con fecha 10 de noviembre de 1865 Maximiliano expidió la Ley sobre la Policía General del Imperio, que contenía disposiciones especiales para la Ciudad de México. Según dicha Ley, el Servicio de Policía en el Imperio estaba a cargo de los Prefectos en los Departamentos y de los Alcaldes de las Municipalidades. La Policía Municipal comprendía todo lo concerniente a la comodidad y seguridad del Tránsito en la vía pública; la limpia, el riego e iluminación de las calles y plazas, el drenaje, el cuidado de los transeúntes preservándolos de la caída de objetos suspensos de los balcones y azoteas. Conocía de las faltas contra la tranquilidad pública, tales como riñas, disputas, tumultos, tropelías nocturnas y el ruido. Estaba a su cargo la conservación del orden en los sitios públicos, tales como mercados, ferias, diversiones, espectáculos, juegos, cafés, templos, etc. Cuidaba de inspeccionar la fidelidad en el despacho de las mercancías que se venden por medida o peso (incluso las medicinas) y de la salubridad de las bebidas y comestibles destinados al consumo. Atendía a la prevención y cesación de los incendios y las calamidades, de los accidentes peligrosos, así como de las inmundicias, epizootias, etc. Debían cuidar de ornato, comprendiendo la conservación de los edificios públicos, monumentos, paseos y alineamientos de las calles y regularidad de las fachadas. También le correspondía la enumeración y nomenclatura, la represión de la mendicidad y de la vagancia, de las faltas contra la honestidad y la decencia, el señalamiento de las horas de apertura y cierre de los expendios de bebidas alcohólicas y establecimientos públicos, la inspección de las hospederías, la reglamentación de las actividades de los cargadores, billeteros, cocheros, etc. Todos los otros ramos no comprendidos dentro de la enumeración apuntada correspondían a la

Policía General del Imperio.

De esta época data una Ley sobre trabajadores, antecedente importante de la Legislación vigente fechada el 1 de noviembre de 1865; contenía disposiciones tutelares para la clase obrera y campesina, trataba de salarios, jornada máxima, trabajo de menores y mujeres, días de descanso, auxilios médicos, obligación de los patronos de sostener escuelas para la educación de las hijas de sus trabajadores, etc

Desde la restauración de la República en 1867 el Ayuntamiento Constitucional de México funcionó, regularmente hubo necesidad de reformar las Ordenanzas de 1813, de la época Colonial y las del Centralismo de 1842, tratándose de buscar los medios de hacerse independiente; y la Revolución de 1876 trajo en su bandera el lema “Municipio Libre”, y hasta se fundó un periódico con este nombre, sin embargo, la libertad fue efímera, el que daba las órdenes era el Presidente de la República, sin más condiciones que obedecerlas ciegamente, los conflictos entre el Gobernador y el Ayuntamiento eran frecuentes por el mando del Inspector de policía que en, realidad recibía y ejecutaba las órdenes del Ejecutivo y el Gobernador era uno de los últimos que quedan de los Prefectos suprimidos por la Revolución.⁸¹

Además se dictaron numerosas disposiciones: Ley de dotación del Fondo Municipal de la Ciudad de México, noviembre 28 de 1867; Sobre fachadas de lotes existentes en calles recién abiertas, 30 de octubre de 1867; De operarios de panaderías y tocinerías, 27 de noviembre de 1867; De bailes de máscaras, 21 de febrero de 1868; Sobre fondos o bienes de las antiguas parcialidades, abril 4 de 1868; Para la Noche de Navidad, 23 de diciembre de 1868; De Incendios. 20 de septiembre de 1869; Prohibición de elevar papalotes en las Plazas Públicas etc., febrero 2 de 1869; De Zahúrdas, 13 de diciembre de 1869; Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal. Marzo 15 de 1869; Para los días 10 y 2 de noviembre, 30 de octubre de 1869

⁸¹ *Ibíd.*

En 1871.-Marzo 22, Basureros, Pozos artesianos, Arboledas, Adulteración de leche; Julio 27, Clausura de los Panteones de Santa Paula, Los Ángeles, San Pablo, San Fernando; Septiembre 15, Prohibición de que haya depósitos de sebo, pellejos o deshechos de las carnicerías; Octubre 5, Prohibición de que los animales vaguen sueltos en las calles; Octubre 25, Prohibición para la venta de Tronadores; Noviembre 4, Prohibición para el establecimiento de zahúrdas dentro de las poblaciones; Noviembre 12, Reglamento para el tránsito de carros de transporte; Noviembre 12, Reglamento para las fábricas de velas de sebo; Noviembre 30, Reglamento del Rastro de la Ciudad; Noviembre 30, Reglamento de Panaderías; Diciembre 7, Artículos relativos del Código Penal sobre Juegos Prohibidos; Diciembre 7, Faltas de primera, segunda, tercera y cuarta clases. Arts. relativos del Código Penal; Diciembre 7, Artículos 842 al 853 del Código Penal sobre: Salubridad Pública; Diciembre 7, Vagancia y mendicidad.-Artículos 854 al 862 del Código Penal; Diciembre 7, Loterías, rifas, Artículos 863 al 868 del Código Penal; Diciembre 11, Se hace extensivo el ejercicio de la facultad Económico-Coactiva, al cobro de toda clase de adeudos fiscales, en los términos de los decretos de 20 de enero de 1837, y 20 de noviembre de 1838; Diciembre 19, Reglamento para establecer coheterías y fábricas de pólvora; Diciembre 20, Creación de la Inspección de Bebidas y Comestibles. 1872.-Febrero 14, Reforma de la .Ley de dotación del Fondo Municipal de México; Abril 9, Reforma del Bando de 21 de octubre de 1854 sobre incendios; Abril 15, Reglamento de la Policía de la Ciudad de México y del Distrito Federal; Junio 27, Reglamento de coches; Diciembre 16, La Ley de dotación del Fondo Municipal de México se hace extensiva a los Municipios Foráneos; Diciembre 28, Reglamento de la Ley anterior fijando cuotas.⁸²

1873.-Diciembre 30, Decreto que somete a la Contaduría Mayor de Hacienda la glosa de las cuentas llevadas por las Oficinas de Rentas Municipales del Distrito Federal. 1874.-Mayo 2, Prohibición de las lidias de gallos; Mayo 30, Reglamento de la Junta Protectora de Cárceles; Diciembre 14, Reformas Constitucionales sobre cultos, matrimonios, etc. 1875.-28 de Febrero, Reglamento de Fondas y Figones.-Referencia el 6 de noviembre de 1884:

⁸² *Ibíd.*

Mayo 18, Quedan a beneficio de los Municipios los edificios de mano muerta; Reglamento sobre portación de armas.

1876.-Septiembre 28, Bases para la enajenación de capitales de parcialidades y de Beneficencia, impuestos a favor del Ayuntamiento de la Ciudad de México; Septiembre 28, Plazos en que deben hacerse los pagos de las rentas de impuestos Municipales. 1877.-Febrero 27, Pago de multas impuestas a los reos; Febrero 27, Destino, inversión e inutilización de los instrumentos de delito; Abril 9, No se autorizará la apertura de ningún comercio que no esté revisado por el Fiel Contraste; Abril 9, Prevenciones para evitar la Hidrofobia en los perros; Abril 17, Reglamento de los Ferrocarriles del Distrito Federal; Agosto 23, Reglamento de los Artículos 71, 72 y 73 del Código Penal sobre condena de reos; Septiembre 10, Disposiciones sobre la circulación de moneda lisa; Septiembre 29, Disposiciones de Policía para la carga del pulque; Diciembre 25, Bases para el establecimiento de Líneas Férreas en el Distrito Federal. 1878.-Enero 22, Prohibición para la venta de vendimias en las calles; Enero 24, Reglamento de Comisarías de Policía, Inspectores, Ayudantes, etc.; Marzo 20, Salubridad Pública.-Materias colorantes que puedan usar los dulceros; Marzo 30, Reglamento de Pulquerías; Abril 30, Reglamento para la adjudicación de terrenos nacionales; Junio 5, Reglamento de casas de empeños y sus adiciones; Julio 23, Prohibición de cazar en las calzadas; Julio 27, Prohibición de tránsito de carros por diversas calles de la Ciudad; Septiembre 23-, Prohibición para la compra y venta de libros pertenecientes a las Escuelas Nacionales en el Atrio de la Catedral y Alacenas de los Portales; Septiembre 28, Prohibición de la venta de licores en las cantinas después de las 9 de la noche. 1879.-Marzo 10, Designación de los lugares en que quedan permitidas las ordeñas de vacas; Junio 23, Organización de la Policía Urbana; Julio 14; Reglamento del Consejo Superior de Salubridad; Agosto 29, Apertura del Asilo de Mendigos y disposiciones para perseguir la mendicidad; Octubre 24, Reforma del Reglamento de coches; Noviembre 10., Reglamento de criados domésticos; Noviembre 28, Decreto sobre pago de la contribución de coches.

1880.-Marzo 23, Reformas al Reglamento de coches; Octubre 16, Reglamento de la Policía Judicial-Artículos relativos del Reglamento de la Ley de

Organización de Tribunales; Noviembre 19, Reglamento de la Junta de Vigilancia de Cárceles; Diciembre 31, Reglamento de Debates del Ayuntamiento de la Ciudad de México.

1881.-Julio 17, Disposiciones para que las cantinas, fondas y figones se cierren diariamente a las nueve de la noche; Agosto 10., Reglamento de la Beneficencia Pública: en el Distrito Federal; Septiembre 6, Reglamento para el servicio de Alumbrado Público; Octubre 10., Condiciones que deben tener los andamios de las obras; Diciembre 14, Decreto sobre libertad Preparatoria de los Reos; Diciembre 22, Reglamento para la Administración de la Vacuna.
1882.-Abril 18, Reglamento para la libre introducción y circulación de los efectos destinados a las exposiciones municipales; Mayo 30, Ley sobre expropiación concedida al Ayuntamiento de la Ciudad de México; Noviembre 20, Ley para la elección de autoridades judiciales; Diciembre 25, Designación de la Demarcación de las Inspecciones de Policía.

1883.-Febrero 17, Adiciones al Reglamento de coches; Marzo 31, Reglamento para el servicio de Limpia de la Ciudad; Abril 25, Tránsito de Carros por la Ciudad; Junio 11, Reglamento para Organizar la Estadística General de la República; Junio 12, Ley de Expropiación.-Se hace extensiva a los Municipios foráneos del Distrito la de 30 de mayo de 1882; Agosto 20, Adición al Artículo 40 del Reglamento de coches; Octubre 6, Reglamento para el servicio y recaudación del Ramo de Mercados; Diciembre 14, Decreto sobre Pesas y Medidas.

1884.-Febrero 24, Disposiciones que deben adaptarse para impedir el desarrollo del tifo; Marzo 31, Bienes Mostrencos.-Capítulo IV del Código Civil; Agosto 18, Reglamento de las Secciones Médicas de las Inspecciones de Policía; Septiembre 10., Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal; Noviembre 6, Reglamento para fondas y figones; Noviembre 20, Reglamento de Aguadores; Noviembre 20, Reglamento de Cargadores; Noviembre. 27, Reglamento de Pulquerías.

1885.-19 de febrero, Reglamento de Pulquerías; 20 de abril, Reglamento para

el Servicio y Recaudación del Ramo de Mercados, puestos fijos, semifijos y ambulantes. 1886.-23 de noviembre, Reglamento de empeños. 1887.-15 de marzo, Reglamento de Panteones. 1888.-Diversas disposiciones relativas a beneficios, acordados en favor de los policías y sus familiares. (Fueron dictadas de agosto de 1879 a 16 de enero de 1888.) 1893.-Enero 15, Reglamento para el Cuerpo de Gendarmería Montada. 1894.-Diciembre 10, Reglamento de Teatros. 1896.-Proyecto de Reglamento de Bomberos.-Septiembre. Ley del Catastro.-23 de diciembre.-Su Reglamento 14 de febrero de 1899. 1897.-Enero 20, Ley General de Ingresos de las Municipalidades de México y Foráneas del Distrito Federal.-Adiciones.-29 de diciembre de 1897 y 15 de diciembre de 1898.-Aclaraciones.-Marzo 10, marzo 25 y abril 13 de 1897; 23 de enero, Reglamento del Rastro General de la Ciudad de México; 13 de diciembre, Decreto que organiza los Establecimientos Penales del Distrito Federal; Febrero 15, Reglamento de las obligaciones del Gendarme. 1898.-Febrero 16, Reglamento de Toros. 1900.-14 de septiembre, Reglamento de Cárceles; 15 de septiembre, Reglamento de la Penitenciaría; otro de 31 de diciembre de 1901. 1901.-23 de septiembre, Reglamento del Servicio Médico de Comisarías. 1902.-24 de enero, Reglamento de Reventa de Boletos; 26 de julio, Reglamento del Banco de Préstamos y Auxilios de la Policía Urbana. 1903.-Agosto 10., Reglamento de casas de enganche en el Distrito Federal; Agosto 4, Reglamentos de Juegos en el Distrito Federal; Abril 24, Ley expedida para incorporar los Impuestos y Rentas Municipales del Distrito y los Bienes de los Municipios.

1903.-Agosto 25, Reglamento de Circulación de Automóviles; 29 de agosto, Reglamento para Vendedores Ambulantes de Billetes de Lotería, Periódicos y otras publicaciones en el Distrito Federal; Diciembre 31, Reglamento del Ayuntamiento de México. 1904.-Enero 28, Reglamento de Expendios de Bebidas Embriagantes; Noviembre 12, Disposición relativa a que los billares deben quedar fuera de la zona central de la Ciudad de México; Diciembre 15; Reglamento de Fábricas de Fósforos o Cerillos en el Distrito Federal. 1905.-Agosto 28, Reglamento de Coches de Alquiler para la Ciudad de México; Julio 5, Reglamento en el Distrito Federal; Diciembre, Reglamento de Velocípedos; 22 de febrero, Reglamento del Rastro General de la Ciudad de México. 1906.-

Marzo, Reglamento del Tránsito de Ganado en las calles de la Ciudad de México; Septiembre 14, Reglamento General de Establecimientos Penales. 1907.-Septiembre 24, Reglamento para la Circulación en el Bosque de Chapultepec. 1909.-Noviembre 25, Reglamento para el Puesto de Socorros; Diciembre 18, Reglamento de Pulquerías.⁸³

3.11.-La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal del 16 de Diciembre de 1899. Suprime la personalidad jurídica de los Ayuntamientos.

Por Decreto de 16 de diciembre de 1899, se dividió el Territorio del Distrito Federal, para su régimen interior en la Municipalidad de México y las Prefecturas de Guadalupe Hidalgo, con la Municipalidad de Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco; de Atzacapotzalco con las Municipalidades de Atzacapotzalco y Tacuba; de Tacubaya, con la Municipalidad de su nombre, Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa; la de Coyoacán, con Coyoacán y San Angel; la de Tlalpan, con Tlalpan e Ixtalapa y la de Xochimilco, con las Municipalidades de Xochimilco, Hastahuacan, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Ostotepec.⁸⁴

En el año de 1901 se reformó la fracción 6ª. Del Artículo 72, quedando redactada en los términos siguientes: "El Congreso tiene la facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios" y en atención a este precepto, el 26 de marzo de 1903 se expide la "Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal". Dicha ley en su artículo primero fijaba como límite del Distrito los establecidos por decreto de 15 y 17 de diciembre de 1898 (que modificaba la extensión fijada en 1857) y dividía al territorio en trece municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtalapa.

La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal en su Artículo 18 prevenía que el Distrito Federal era parte integrante de la Federación y que

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ Dublan Manuel y Lozano José María. Legislación Mexicana. Cfr. S/A. Legislación Mejicana. Ob. Cit.

se regiría por las disposiciones que para su régimen interior dictara el Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le concede la fracción VI del Artículo 72, y en el orden administrativo, político y municipal, depende del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, menos en lo que por ley expresa corresponda a otras Secretarías. El Ejecutivo ejercía el Gobierno del Distrito Federal por medio de tres funcionarios, dependientes de Gobernación: el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas.⁸⁵

La Trinidad Municipal, como satíricamente llamaba el público al Gobernador del Distrito, al Presidente del Consejo Superior de Salubridad y al Director de Obras Públicas funcionaba en todo y para todo, viniendo a ser los regidores verdaderas figuras decorativas, buenos a lo más para arreglar las fiestas florales y las corridas de toros.

Los Ayuntamientos conservaron sus funciones políticas y en lo concerniente a su Administración Municipal tenían voz consultiva y derechos de vigilancia, iniciativa y veto. En cada Municipalidad había un Ayuntamiento y en las foráneas un Prefecto Político por cada una de ellas, nombrado y removido por el Presidente de la República. En las poblaciones que no fueran cabeceras de Municipio había comisarios de policía. Los Reglamentos y Bandos de Policía debían ser expedidos por el Ejecutivo de la Unión, oyendo al Gobernador del Distrito, al Presidente de Salubridad, al Director de Obras Públicas y a los Ayuntamientos. Continuaron en vigor los Reglamentos de Servicios Públicos no derogados expresamente por la Secretaría de Gobernación. Se suprimió la personalidad jurídica de los Ayuntamientos, haciéndose cargo de todos sus bienes, derechos, acciones y obligaciones, el Gobierno Federal. El Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad, y el Director de Obras Públicas, actuando juntos, formaban el Consejo Superior de Gobierno, que tenía a su cargo la dirección general de los negocios y la marcha de la Administración del Distrito Federal.

⁸⁵ S/A. Legislación Departamento del Distrito Federal. *Ibíd.*

La Primera Autoridad Política del Distrito Federal, era el Gobernador. Tenía a su cargo la policía,⁸⁶ la imposición de penas por faltas a las Leyes y Reglamentos; los establecimientos penales; las festividades cívicas, las diversiones públicas; los juegos; los expendios de bebidas embriagantes, fondas y figones; carros y coches, Registro Civil, Inspección de Pesas y Medidas y otras.

El Director de Obras Públicas conocía de la dotación y distribución de aguas potables; vías públicas y calzadas; parques y paseos; numeración, alumbrado, desagüe, saneamiento y limpia; edificios, rastros y mercados, construcciones, montes, terrenos y ejidos.

La Ley de 1903 señalaba: “En cada una de las municipalidades en que se divide el Distrito Federal, habrá un ayuntamiento, electo popularmente en elección indirecta en primer grado. Estos ayuntamientos conservarán sus funciones políticas y tendrán, en lo concerniente a la administración municipal, voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y veto, en los términos que dispone la ley.

En cada municipalidad foránea habrá un prefecto político que tendrá a su cargo el gobierno y administración de los diversos ramos del servicio público dentro de su circunscripción. Los prefectos políticos serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Cesa la personalidad jurídica de los ayuntamientos y el Gobierno Federal se hace cargo de los bienes, derechos y obligaciones de los municipios del Distrito y de todos los gastos que demandé la administración política y municipal del mismo, según los presupuestos que apruebe el Congreso de la Unión. Las rentas, públicas de carácter municipal quedarán como rentas de la federación. Los ayuntamientos se compondrán de concejales electos

⁸⁶ El mando de la policía había sido muy conflictivo. En 1877 el Municipio salió lastimado por la conducta irrespetuosa del Inspector General de Policía hacia el regidor del ramo, y no obstante las ordenanzas del centralismo y la amistad de los regidores con el Ministro de Gobernación, obtuvo el acuerdo para que el Inspector sufriera un arresto de ocho días bajo su palabra de Honor, en alojamiento.

popularmente, en elección indirecta en primer grado, durando en su encargo cuatro Años y renovándose cada dos años. Podrán ser reelectos. Quedaban los ayuntamientos bajo la dependencia del gobernador del Distrito y de los prefectos políticos.⁸⁷

En materia electora. La Ley fue elaborada por el jurista Miguel S. Macedo que representa a la clase aristocrática porfirista, quien fue el ideólogo para exterminar del Municipio escribió, .."Que aunque él. Poder municipal, implica naturalmente la función legislativa en lo tocante a la organización de la Ciudad en México nunca los ayuntamientos han tenido tal función; considerados como agentes subalternos del poder ejecutivo y dependientes de él, ni han arreglado ellos las bases del gobierno de las ciudades, ni han dictado disposiciones sino mera e ínfima policía, ni menos aún han decretado estos, para cubrir sus presupuestos.⁸⁸

En lo general, han sido y son los ayuntamientos cuerpos que administran por sí mismos y directamente, y cuyas resoluciones se ejecutan por comisiones de su seno. El sistema pudo subsistir sin graves inconvenientes durante la tranquilidad de la colonia. Subsistió en la época revolucionaria, porque el estado de crisis impedía reorganizar la administración. Pero constituida la República, ha entrado en un, período de transformación que mucho se aproxima a su disolución.

Compuestos de funcionarios sin remuneración ni responsabilidad, los ayuntamientos van dejando de cumplir su misión, y la, creciente complicación de sus negocios ponen de manifiesto la insuficiencia de su organización. Se ha reducido la esfera de las atribuciones municipales y los Gobiernos superiores han ido absorbiendo las funciones de los ayuntamientos. No parece aventurado suponer que tal absorción continuará, su curso y que en un porvenir poco distante habrá desaparecido de las grandes poblaciones.⁸⁹

⁸⁷ Gortari Rabiela, Hira de; y Regina Hernández Franyuti. *Memoria y encuentros. Ob. Cit.*

⁸⁸ Macedo Miguel S. "El Municipio." *México y su Evolución Social*. Primera Edición. México. J. Ballescá y Compañía, Sucesor, Editor. 1902. p.665- 687.

⁸⁹ *Ibidem.*

La obra del siglo XX será dar a las instituciones municipales una organización fuerte y eficiente, privando a los ayuntamientos de sus logros, Como vemos, esta ley de 1903, suprime el sistema liberal creado por la Constitución de 1857, que postulaba los derechos políticos del ciudadano. Esta ley no fue discutida en el Congreso, sino dada en uso de facultad especial concedida al Ejecutivo Federal.

Causa fue sin duda esta organización al sobrevenir la revolución que derrocó la administración de 1910; pero la mala semilla cría profundas raíces y el nuevo gobierno que había proclamado la libertad municipal, la puso en duda; siguió la trinidad municipal, y la soñada libertad quedó como un mito. Los gobiernos se han sucedido y el levantamiento de 1913 fijó en su bandera La Libertad de los Municipios y la Constitución de 1917 la consigna como uno de sus principales triunfos. Acerca de la administración municipal, disponía la Ley de Organización que el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal.

El Gobierno político y la Administración de cada uno de los Municipios del Distrito Federal, estaban a cargo de un Ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular directa. Gozaban dichos Ayuntamientos de las más amplias facultades para dictar con sujeción a las Leyes, disposiciones concernientes a los asuntos de su competencia y para administrar libremente su Hacienda. Subsistió provisionalmente la división municipal existente con anterioridad.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México se formaba de veinticinco Concejales y el de las demás Municipalidades del Distrito Federal de quince cada uno los Ayuntamientos debían combatir la embriaguez, perseguir los juegos prohibidos y vigilar el estricto cumplimiento de las Leyes del Trabajo, particularmente en lo relativo a salario mínimo e indemnizaciones por accidentes.

El Presidente Municipal en cada Municipio era la primera autoridad política local y en consecuencia le correspondía publicar y hacer cumplir las Leyes, Decretos, Bandos, sentencias, y demás disposiciones, legalizar exhortos y demás documentos, expedir certificados de vecindad, imponer multas y

arrestos por infracciones al reglamento de policía y conservar el orden y la tranquilidad pública en poblaciones de cada Municipalidad que no fuera la de la residencia del Ayuntamiento, funcionaban delegados que auxiliaban a éste en el ejercicio de sus labores administrativas.

La Ley de Organización del Distrito Federal dejó vigentes los reglamentos de servicios públicos y demás disposiciones expedidas con anterioridad, en cuanto no fueran incompatibles con la Constitución de 1917.

4.-EL AYUNTAMIENTO EN LA EPOCA REVOLUCIONARIA Y POSREVOLUCIONARIA.

Al constituirse el Congreso Constituyente don Venustiano Carranza, el día 6 de diciembre de 1916, presentó el "Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857" de Constitución, en el que aparece, algunos preceptos interesantes sobre el Distrito Federal. En el artículo 43 se señala entre la parte integrante, de la Federación el Distrito Federal, y ya no el Estado del Valle de México. El artículo 44 fija los límites que habrá de tener el Distrito Federal.

Reunido el día 10 de Diciembre de 1916 en la Ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente, y declarado abierto el período único de sesiones, el Señor Carranza dio lectura al informe que acompañó a su proyecto de reformas a la Constitución de 1857.

En la sesión del día 14 de enero se discute ampliamente la cuestión, defendiendo la autonomía de la ciudad de México; Jara, Martínez Escobar y Luis Espinosa, contra Palavicini, José M. Rodríguez y Paulino Machorro Narváez. Los primeros afirmaron como principal argumento el de que sí podían coexistir el Ayuntamiento de México y los poderes federales, insistiendo sobre que debería privarse de autonomía municipal a, México; y los segundos insistiendo en la falta de recursos de la Ciudad de México y afirmando que muchos de sus gastos los hacía la Federación.⁹⁰

⁹⁰ Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Periodo Único. Primera Edición. México. Querétaro. H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. Enero de 1917. Tomo II.- Núm. 40- 80.

En sesión (la séptima) de 6 de Diciembre de 1916, se designaron las personas que integraron la primera Comisión de Constitución, formada por los Señores Enrique Colunga, Francisco J. Mújica, Luis G. Monzón Enrique Recio y Alberto Román, y en la misma sesión se dio lectura al Proyecto propuesto por el C. Primer Jefe señalando:

"Art. 43.-Las partes integrantes de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, la Federación son los Estados Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán; Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Plázcala, Veracruz; Yucatán; Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo".

"Art. 44. -El Distrito Federal se compondrá del Territorio que actualmente tiene, más el de los distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranía del Monte Alto y el Monte. Bajo".

En el Artículo 43, de Carranza reconocía como partes integrante, de la Federación a veintiocho Estados, dos Territorios, y el Distrito Federal, suprimiéndose de, tal suerte el supuesto Estado del Valle de México. Por otra parte en el proyecto del Artículo 44 se pretendía otorgar mayor extensión territorial al Distrito Federal a expensas del Estado de México.

En sesión de 23 de Diciembre de 1916 (vigésima primera), propuso el Presidente de la Comisión de Constitución la creación de una segunda Comisión o el aumento de individuos de la ya existente "porque apenas nos queda un mes y días para que las labores de este Congreso deban darse por terminadas"; se optó por el primer extremo, procediéndose a nombrar a las personas que integrarían la segunda Comisión de Constitución, la que debía

funcionar independientemente de la primera.

Quedó integrada la nueva Comisión por los Señores Paulino Macho T. Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara, y Agustín Garza González.⁹¹

Aún cuando la mayoría de los integrantes de la 2a. Comisión de Reformas a la Constitución estuvieron de acuerdo con el Proyecto del Primer jefe, se suscitaron diversas discusiones, de las cuales me permito señalar lo siguiente:⁹²

El C. Arnulfo Silva Diputado Propietario por el 8. Distrito de la Ciudad de México se dirige a la Comisión de Constitución en los siguientes términos:

"Vos suplico a la Comisión nos manifieste qué razones tuvo en cuenta para consignar que la Ciudad de México no tendría Ayuntamiento por elección popular, sino que estará a cargo de cierto número de Comisionados de la Municipalidad de México.

A esta pregunta el Diputado jalisciense Paulino Machorra Narváez exponía los siguientes argumentos:

"Con el fin de contestar la interpelación del C. Diputado Silva, manifiesto que además de las razones expuestas en el dictamen, obraban en el sentir de la Comisión las siguientes consideraciones: La nueva organización de los Ayuntamientos por el establecimiento del Municipio libre hace verdaderamente incompatible la existencia de los Ayuntamientos con la de los Poderes de la Federación en una misma población. El Ayuntamiento o Municipio libre debe tener la completa dirección de sus negocios, y los Poderes Federales tendrían, bajo todos los ramos en que tengan que ver algo con el Municipio, que estar sometido a éste, lo que sería denigrante para los Poderes Federales.

⁹¹ Diario de los Debates. *Ibidem*. Sesión 218. 23 de Diciembre de 1916. Tomo 10. No. 6. p. 638.

⁹² *Ibid.* Tomo II número 55 de la 42 sesión ordinaria celebrada en el 11 de Enero de 1917.

El Municipio tiene muchos intereses pequeños que manejar, pero con ellos y bastante para poner trabas y para atacar la decisión del Ejecutivo; podría recurrir el Ayuntamiento a sus pequeños elementos. Por ejemplo: el Ayuntamiento de la Ciudad de México manda hacer unas obras públicas o abrir un drenaje frente a la puerta de la casa del Presidente o frente a la puerta del Palacio Nacional cercándolo de tal manera, que no es posible pasar de un lado a otro; nadie puede cubrir aquello porque depende del Ayuntamiento que se haga, y los Poderes Federales quedan en ridículo.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México debería disponer de una fuerza de cinco mil hombres, y esa fuerza armada, si dependiera del Municipio libre, pondría en un verdadero conflicto al Presidente de la República, que tendría frente a sí aquella fuerza y estaría obligado a disponer de unos diez o quince mil hombres para estar a cubierto de cualquier atentado. Estas son las razones por las cuales se acepta la modificación hecha al régimen anterior.

Además se tuvo en cuenta una razón histórica; un antecedente histórico y es cuando el Estado de México tenía la soberanía sobre lo que ahora es el Distrito Federal, entonces de uno y otro lugar. Como antecedente que cuando residían los Poderes Federales. Gobernación quería intervenir en algunos choques con ese motivo.

El Diputado, General Heriberto Jara, no estando de acuerdo con el dictamen de la Comisión expresó en contra: "He escuchado las razones que ha expuesto el Señor Machorra Narváez y que según él fueron las que dominaron a la mayoría de la Comisión para dictaminar en el sentido que lo hizo respecto a la base 2a. de la fracción IV, del artículo 73. No sé por qué va a haber incompatibilidad entre los Poderes Federales y el Municipio; si esto tuviéramos en cuenta, entonces admitiríamos que no es posible la existencia del Pacto Federal en la República."⁹³

El deseo de centralizar ha hecho que la Ciudad de México vaya perdiendo poco

⁹³ *Ibíd.* pp. 289 Y 290.

a poco su autonomía como Municipio libre. Durante el gobierno del General Díaz, se separaron varios ramos cuya administración pertenecía directamente al Municipio y fueron suministrados, por el Gobierno del Distrito; pero es con el deseo de centralizar y, más que de eso, para hacer negocio, porque la Ciudad de México se presta mucho para que hagan negocio los mandatarios que no son honrados. Si la Ciudad de México tiene su Municipio o su Ayuntamiento que rija sus destinos y al frente una persona o personas honradas que lo administren, indudablemente que no se distraerán los fondos, indudablemente que se destinarán al objeto a que deben destinarse, se encontrará perfectamente la Ciudad, porque tiene muchísimos recursos de qué disponer la Ciudad de México para lograr su mejoramiento.

Hay otro inconveniente que el Señor Machorra y Narváez señala, respecto a que habiendo en "la Ciudad de México un cuerpo de policía que tiene más o menos cinco mil plazas se vería con peligro el Ejecutivo porque en un acto de rebelde necesitaría una fuerza de más de diez mil hombres para contrarrestar la rebeldía de la policía; por eso en mi voto particular he precisado que la policía de la Ciudad de México, como indudablemente tendrá que hacerse en todos los Estados, dependa directamente del Ejecutivo en el lugar donde éste resida, es decir que residiendo el Gobernador del Distrito en la Ciudad de México, dependerá de él, como ahora depende, el cuerpo de policía y desaparecerá el peligro supuesto, ya que el Gobernador del Distrito debe ser nombrado por el Presidente de la República, Igual cosa digo, debe hacerse en los demás Estados y nada menos en Veracruz se observa eso; en el lugar donde está la Capital del Estado, la policía, el cuerpo de policía, depende directamente del Gobernador sin que por esto hayan lastimado hasta ahora los señores, Munícipes; no se sienten invadidos en sus facultades, porque es una prescripción que rige en aquel Estado desde hace tiempo.

Así pues, Señores diputados. yo no considero que sea justo, que sea razonable la determinación de segregar a la Ciudad de México, precisamente la Ciudad más populosa de nuestra República, la que debe tener un cuerpo que se dedique esencialmente a su atención y cuidado, repito no estimo ni justo ni razonable que con ella se observen otros sistemas que con el resto de la

República y que a esa Ciudad se le prive de tener su Ayuntamiento propio que vele por sus intereses y que en cambio, a otras ciudades de menor importancia, que tienen menores atenciones, se les conceda la libertad Municipal se les conceda tener su Ayuntamiento propio."

El Diputado Palavicini, hablando en pro del dictamen mencionado, pronunció elocuente discurso en el cual pormenorizó la historia de las ciudades libres que debían su progreso al hecho de contar con los recursos propios para su subsistencia y engrandecimiento.

Se refirió a la Ciudad de México como una Ciudad sin autonomía, es decir, que ha vivido siempre de las contribuciones afluentes de todas las entidades federativas, teniendo por lo tanto, como sede de los Poderes Federales el derecho a engrandecerse y embellecerse a costa de las contribuciones de los Estados, más como Municipio libre y autónomo este derecho no le correspondía expresándolo con los siguientes argumentos:

"La Ciudad de México, y aquí es donde es necesario que enterremos la mentira, la Ciudad de México no puede subsistir municipalmente porque no tiene recursos para ello; se han hecho, números, la Primera Jefatura ha mandado reunir todos los datos, ha estado estudiando para resolver de una manera exacta, y ha resultado que los ingresos municipales, estarían insuficientes para atender los servicios municipales. Está aquí el Señor Lozano, que fue Tesorero Municipal, que ha sido Subdirector de Rentas, y él puede decirnos si es o no cierto."

Lozano: Es Cierto. Hay más: en la Ciudad de México, hay una serie inconcebible, de autoridades constantemente en desacuerdo: el Gobernador del Distrito no sabe todavía hasta donde llegan sus límites de acción, frente al Presidente Municipal, y el Gobernador del Distrito se encuentran todos los días frente al Comandante Militar.

El Comandante Militar, el Gobernador del Distrito y el Presidente Municipal están siempre en México con una serie de dificultades de jurisdicción, aún para lo más sencillo. La vigilancia de policía en México tiene una consigna, los

oficiales de policía tienen otra, y tienen otra también las patrullas que guarnecen la ciudad.

Se han visto serias dificultades en algunas veces, por encontrarse patrullas de la Comandancia Militar frente a patrullas de gendarmería montada, cuando ésta existía en México.

El Ministro de Gobernación, no ha entendido las funciones para las cuales se previó que existiera esa Secretaría de Estado, es decir, que no se ha concretado a un funcionamiento meramente de relaciones interiores entre los Gobernadores y el Ejecutivo para desarrollar un programa federal en las relaciones de los Estados, sino que toda la vida el ministerio de Gobernación ha dado principal atención a la vida de la Ciudad de México, porque no ha habido Gobernadores especiales en la Ciudad de México;

El Director de Obras Públicas y el Gobernador del Distrito no han sido nombrados por la Federación. Y yo digo, señores diputados que si la Federación sostiene a la Ciudad de México, no debe nombrar sus funcionarios el Ejecutivo, o debe nombrarlos previa consulta al Congreso de la Unión; así como va a nombrar sus magistrados debe someter al Congreso el nombramiento de las autoridades que vayan a regirla; esto es tan elemental que lo vaya demostrar; por ejemplo: si las autoridades de la Ciudad de México fuesen únicamente nombradas por el Ejecutivo, resultaría que todos los poderes allí residentes estarían sus alternados a una autoridad ejecutiva inmediata, que no tendría por los otros poderes más que al respecto que quisiera darles, considerando la jerarquía que las leyes les dan.⁹⁴

Pero si los gobernantes de la Ciudad de México tienen que ser nombrados por el Ejecutivo con la ayuda del Congreso de la Unión, la Federación estaría vigilándolos. No hay ninguna relación entre el Gobierno de un Estado y el Municipio de la Capital del Estado, porque ésta no es residencia de un Gobierno de Estado; porque tampoco tendrían que ver las municipalidades que rodean a la Ciudad de México, sino simplemente la propia Ciudad de México,

⁹⁴ *Ibíd.* Tomo 11. p. 290 siguientes.

residencia de los Poderes Federales,

La confusión ha venido al C. Jara y a otros C. C. Diputados de que creen que quitando el Ayuntamiento, y esto creo lo dijo el Sr. Diputado Silva, que se les prohíbe con esto la votación directa a los ciudadanos de México. No se les priva de nada, pero aún suponiendo que se les privara de algún derecho, como por ejemplo, para elegir Munícipes, para administrar fondos que no son de la Municipalidad, el derecho dado preferentemente a los habitantes de la Ciudad de México es enorme con relación a la representación de los Estados y esta tesis la he tenido desde hace varios años. ¿Por qué razón el habitante de la Ciudad de México va a tener esas ventanas, con las que no cuentan los Estados?

En la Ciudad de México no se les quita el voto en lo general, pues tienen su voto para otra clase de funcionarios de elección popular. Esta es, en síntesis. Al dar la ley Municipal, se expresó que los territorios se dividieran de tal manera, para que cada Ayuntamiento tuviera los recursos bastantes para subsistir y que se hiciera una nueva división Municipal; pero en la Ciudad de México no puede existir el Municipio, y yo digo aquí a los Señores Diputados, a los representantes de toda la República: a la representación nacional es a la que toca vigilar el progreso, el lujo y el adelanto de la Ciudad de México, que es una Ciudad Federal.

Es a los representantes de la República a quienes les toca exclusivamente controlar los intereses de una Ciudad donde residen los Poderes Federales, y es a los Poderes Federales a quienes les toca designar autoridades, para que respeten su poder y para que no dependan de una autoridad, Municipal que constantemente esté urgida de fondos, porque sabe que no vive de sus propios recursos, sino de los recursos de la Federación.⁹⁵

En favor de la supresión del Ayuntamiento de la Ciudad de México, estuvieron, los Diputados Rafael Martínez de Escobar, Doctor Alfonso Cabrera, y Don José

⁹⁵ *Ibíd.* Tomo II. p. 292 y 298.

María Rodríguez. En contra, el Diputado Don Luis Espinosa pronunció nutrido discurso.

A la hora de la votación fue más fuerte la tradición histórica que la necesidad política. Por noventa votos de la negativa contra cuarenta y cuatro de la afirmativa se rechazó la supresión del Ayuntamiento de la Ciudad de México cuyos orígenes datan del año de 1521 y del cual existen desde esa fecha las Actas de Cabildo referentes al Ayuntamiento de lo que hoy constituye la Ciudad de los Palacios.

De esta manera coexistieron en el Distrito Federal: El Gobierno del Distrito Federal, el Municipio de la Ciudad de México, y los Poderes Federales, creándose las consiguientes dificultades, haciendo imposible un funcionamiento armónico, lo que provocó la Reforma Constitucional que tratarse en su oportunidad.

El Congreso rechazó el estudio, sobre la división territorial, alegando como razón para justificar ese procedimiento la falta de tiempo y por éste motivo, se acepto los artículos del Proyecto del C. Primer Jefe, sin proponer modificaciones y sin discusión.

Las únicas variantes de importancia entre las disposiciones del Proyecto y las del texto definitivo de la Constitución son: la primera, que no se aceptó la propuesta de conceder mayor extensión al Distrito Federal al, y la segunda, que no se accedió a suprimir lo relativo a erección del Estado de Valle de México para el caso de cambio de residencia de los Poderes Federales.

Respecto a la propuesta hecha por el Señor Carranza, constante en el ensanchamiento del Distrito Federal, resumimos del Diario de Debates del Congreso Constituyente lo siguiente:

“Haciendo del Valle una circunscripción distinta, independientemente, esto es, una Entidad, con sus límites propios, con sus recursos propios, con su administración propia, se establece efectivamente la residencia de los Poderes en un lugar especialmente adecuado para ese objeto, y puede lograrse con

esto también, la mayor independencia de los Estados, que ya no tendrán más ligas ni más relaciones con el Poder del Centro, que aquéllas que correspondan propiamente a nuestra organización Constitucional, esto es, aquéllas que no son del régimen interior de cada Estado.

Estas son en general las razones que fundamentan el proyecto del C. Primer Jefe.

La Comisión se permite presentarlas, ampliando sus anteriores dictámenes, y la Asamblea, en vista de ellas resolverá en definitiva lo que estime más conveniente para los intereses públicos".⁹⁶

La Asamblea Constituyente no resolvió de acuerdo con la proposición hecha por el C. Primer Jefe, probablemente debido a que consideró que sería una fuerte mutilación al territorio del Estado de México, además de que éste Estado estaba sufriendo la acometida de la Diputación Queretana que pretendía ensanchar su territorio a costa de éste. En tales circunstancias el Congreso adoptó una posición. Conciliadora y en la misma sesión, quedó aprobado el dictamen de la Comisión de la siguiente manera:

Art. 44.-"El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".⁹⁷

El artículo 73 en su fracción V decía: "El Congreso tiene facultad para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación". Y en la fracción V del propio artículo: "Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1a. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades, con medios bastantes para subsistir.

⁹⁶ *Ibid.* Tomo II. pp. 719 Y 720.

⁹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Expedida el 21 de Enero de 1917 y promulgada el 5 de Febrero del mismo año. Reformada la de 5 de Febrero de 1857. Primera Edición. México. Departamento Editorial de la Dirección General de Educación Pública. 1917. p 34.

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

La 3a. establecía que el Distrito estaría a cargo de un Gobernador dependiente del Presidente de la República.

Fue muy discutido el proyecto de Carranza, sus buenos deseos sobre municipio que se señalan al principio no la tenía para el Distrito Federal y en especial al Ayuntamiento de México, es interesante la postura del diputado Heriberto Jara, que expresaba: "Que no encuentra razón para privar a la Municipalidad de México del régimen establecido para las otras municipalidades y propone que la 2a. base de la, fracción VI del Artículo 73 se redacte así: Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, inclusive la Municipalidad de México, a la que se dejará libre funcionamiento como entidad municipal, disfrutando de todas las prerrogativas que la ley señala, y devolviéndose. La administración y manejo de los ramos que indebidamente han estado bajo la acción directa del gobernador del Distrito".

Como resultado de lo anteriormente visto, el artículo 73, en su fracción VI, párrafo segundo fue redactado de la siguiente forma: "Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa".

El C. Primer Jefe, en uso de las facultades que le concedía la Constitución, el 13 de abril de 1917, expidió una Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales.

4.1.-Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 13 de abril de 1917.

Esta ley comprendía los siguientes capítulos: I.-Del Gobierno del Distrito y de los Territorios. II.-De las calidades, facultades y obligaciones del Gobernador del Distrito Federal y de los Territorios. III.-Del Secretario de Gobierno. IV.-Del Tesorero General del Distrito o Territorios. V.-De la Beneficencia Pública. VI.-

De la Instrucción Primaria. VII.-De la Seguridad Pública. VIII.-De los Caminos y Obras Públicas. IX.-De la Administración Municipal. X.-Del Presidente Municipal. XI.-De la Instrucción Pública a cargo del Gobierno del Distrito. XII.-De la Justicia común en el Distrito Federal. XIII.-Del Ministerio Público. XIV.-De las responsabilidades de los Funcionarios Públicos del Distrito Federal y Territorios. XIV.-De las incompatibilidades de los empleados públicos del Distrito Federal y Territorios.

De acuerdo con el párrafo 30, fracción VI, del Art. 73. Constitucional, el Gobierno del Distrito Federal, estaba a cargo de un Gobernador que podía ser nombrado o removido, directamente por el Presidente de la República. Entre las obligaciones más importantes del Gobernador del Distrito Federal estaban la de promulgar y hacer cumplir las leyes federales y las particulares del Distrito Federal. Cumplir las órdenes y resoluciones del Presidente de la República, del Poder Judicial y del Ministerio Público. Atender a. los Servicios Públicos en los hospitales, consultorios, casas de huérfanos y demás establecimientos de asistencia.

Debía de vigilar el manejo y administración de la Hacienda Pública, así como también era su obligación el cuidar de la Seguridad Pública, teniendo bajo su vigilancia los establecimientos de reclusión, cárceles, penitenciarías, etc. Le correspondía también la ejecución de las Obras Públicas del Distrito Federal, y la formación de padrones, censos y la estadística en general de ésta entidad. Le correspondía el mando supremo de la Policía de la Ciudad, en que residiera el Poder Ejecutivo. Podía nombrar y remover funcionarios o empleados del Gobierno a su cargo. Tenía facultades para expedir todos los reglamentos relativos a los Servicios Públicos del Distrito Federal, siempre y cuando fuesen, aprobados por el Presidente de la República. Los colaboradores más próximos al Gobernador del Distrito Federal eran: el Secretario General de Gobierno, el Tesorero General, el Inspector General de Policía, el Director General de Instrucción Pública, el Director General de la Penitenciaría, el Director de la Beneficencia y el Director General de Instrucción Militar. Con respecto a la organización Municipal del Distrito Federal, disponía la mencionada Ley de Organización que el Municipio Libre era la base de la división territorial de la

organización política y administrativa del Distrito Federal.

Los Ayuntamientos estaban a cargo de los Municipios que integraban el Distrito Federal, subsistiendo la división territorial existente con anterioridad. Los Ayuntamientos se renovaban por mitad cada año y sus miembros eran designados por elección popular directa.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México estaba integrado por veinticinco Concejales; las demás Municipalidades del Distrito Federal, por quince cada una.

La mencionada Ley de Organización dejó vigentes los reglamentos y demás disposiciones relativas a Servicios Públicos, en tanto que no estuvieran en contradicción con la Constitución.

Los Ayuntamientos tenían facultades para dictar, con sujeción a las Leyes, disposiciones relativas a su competencia y para administrar libremente su Hacienda.

Era obligación de los Ayuntamientos: Combatir la embriaguez, perseguir los juegos prohibidos y vigilar el estricto cumplimiento de las Leyes de Trabajo, sobre todo en lo relativo a Salario Mínimo e Indemnizaciones.

En cada Municipio era el Presidente Municipal la Autoridad local máxima, a quien correspondía publicar y hacer cumplir las Leyes, Decretos, Bandos, etc., así como legalizar exhortos y demás documentos, expedir certificados de vecindad imponer multas y arrestos por infracciones al reglamento de Policía, procurando conservar el orden y la tranquilidad pública.

4.2.-La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y los Artículos 73 y 115.

El Congreso Constituyente de 1917 resolvió la situación del Distrito Federal y de los derechos políticos de sus habitantes, dejando siempre la posibilidad de la erección en Estado Valle de México y otorgando entre tanto a sus habitantes el derecho para nombrar sus propias autoridades municipales, rechazando el proyecto presentado por el primer Jefe al ser publicada la Constitución del 17, en la Ciudad de México se inicio una campaña para defender Al Municipio que se veía amenazado por fuerzas reaccionarias que luchaban por su desaparición, el defensor del Municipio fueron sus funcionarios.

La Constitución Política de 1917, en la Fracción VI del Art. 73, incluyó como facultades del Congreso la de "Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, conforme a las siguientes Bases:

1a.-El Distrito Federal y los territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a.-Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a.-El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la Ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República."⁹⁸

En cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 10. transitorio de la citada Constitución y entre tanto el Congreso de la Unión proveía, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, con fecha 13 de abril de 1917, en uso de las facultades de que estaba investido, expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. En esta Ley, el Gobierno del Distrito Federal estaba a

⁹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Ob. Cit.*

cargo de un Gobernador, dependía directamente del Presidente de la República, y era nombrado y removido libremente por éste, siendo sus obligaciones promulgar y hacer cumplir las Leyes Federales y locales del Distrito Federal, así como las órdenes y resoluciones del Presidente de la República, del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Cuidar de la Seguridad Pública, tener bajo su vigilancia los establecimientos de reclusión, cárceles, penitenciaría, etc. Atender a los servicios públicos en los hospitales, consultorios, casas de huérfanos y demás establecimientos de asistencia. Vigilar el manejo y administración de la Hacienda Pública. La ejecución de Obras Públicas del Distrito Federal. Formación de padrones, censos y estadística en general del Distrito Federal; Nombrar y remover a los funcionarios y empleados del Gobierno a su cargo; El mando de la Policía; Cuidar de que los menores de 15 años recibieran instrucción primaria y de que ésta fuera impartida conforme a la Ley.

La expedición de todos los Reglamentos para los servicios públicos del Distrito Federal, con la previa aprobación del Presidente de la República. Como inmediatos colaboradores del Gobernador del Distrito Federal, mencionaba la Ley al Secretario General de Gobierno; al Tesorero General, al Director General la Penitenciaría, al de la Beneficencia, al Inspector General de la Policía, al Director General de Instrucción Pública y al Director General de Instrucción Militar.-La Ley de Organización dejó a cargo de los Ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas, instrucción y otros, en cuanto a su aspecto puramente local, pero imponía al Gobierno del Distrito la obligación de supervisar e inspeccionar la prestación de dichos servicios para cerciorarse, de que su administración, además de ser satisfactoria era conforme a las prescripciones de las Leyes y Reglamentos vigentes en la materia. Cuando tales servicios, por su alcance y extensión abarcaran dos o más municipalidades o tuvieran un carácter de importancia general para el Distrito, su atención quedaba a cargo del Gobierno de esta Entidad.⁹⁹

⁹⁹ Recopilación de Leyes y Decretos Expedidos de Enero a Abril de 1917. Primera Edición. México. Imprenta Secretaría de Gobernación. 1917.

El Artículo 115. En las Constituciones de 1824, 1836, 1843, 1847 Y 1857, que el municipio no había tenido la suficiente atención por parte del Estado mexicano, en el siglo XIX.

Iniciada la vigencia de la Constitución de 1917, el primero de mayo de ese año, el municipio ocupa el sitio más importante en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Génesis del artículo 115. En el mensaje y proyecto de Constitución fechados el 1 de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, Venustiano Carranza decía en el sexagésimo segundo párrafo del mensaje:

“El municipio independiente; qué es, sin "disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

En la propuesta de Carranza, del artículo 115 señalaba: Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.

El ejecutivo y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.”

En la 52 sesión ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917, la segunda comisión de Constitución se refirió por primera vez al tema de la hacienda pública municipal.

Los miembros de la segunda comisión de Constitución, Paulino Machorro N Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, apuntaban en su dictamen que después de haber analizado las diversas iniciativas, y en su empeño por dejar sentados los principios en los que debía descansar la organización municipal, se inclinaron por proponer tres reglas: 1. La independencia del ayuntamiento; 2. La formación de su hacienda. Señalaban que también debía ser independiente, y 3. Otorgaban personalidad jurídica para que el municipio pudiera contratar, adquirir y defenderse.¹⁰⁰

La Comisión creyó oportuno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarías que surjan entre los poderes del Estado.

Con base en lo anterior, la comisión presentó a la asamblea constituyente el siguiente proyecto del artículo 115 constitucional: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado;

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendaríos entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los

¹⁰⁰ LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, México, 1985, t. XI, artículo 115, p. 18.

efectos legales.

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

En la 59a. sesión ordinaria celebrada el 24 de enero de 1917 se suscitó el debate en tomo a cómo debía administrar el municipio su hacienda; algunos de los que intervinieron en ese debate fueron: Josafat Márquez, Hilario Medina, Heriberto Jara, Martínez de Escobar, Cepeda Medrano, Reynoso, Álvarez y Andrade.

La autonomía y libertad municipal sólo tomó en cuenta al municipio para que apoyara los procesos electorales de diputados, quienes eran los que determinaban verdaderamente las elecciones presidenciales.

En lo referente a los servicios públicos, los municipios del país se encontraban en una situación muy difícil, toda vez que carecían de los servicios más elementales: agua, mercados y obras públicas en general, es de hacer notar que estos servicios sólo se daban en los municipios importantes y sobre todo en la ciudad de México.¹⁰¹

¹⁰¹ Hernández-Gaona Pedro Emiliano. Derecho Municipal. *Op Cit.*

4.3.-Reformas al Artículos 73 Fracción VI Constitucional. Se Suprime los Municipios y se Crea el Departamento del Distrito Federal y las Delegaciones Políticas.

Durante los años que funciono este sistema de Gobierno en el Distrito Federal, se fue observando como los problemas que se habían planteado en el Constituyente de Querétaro, se convirtieron en realidad, siendo curioso notar, como dice Don Félix F. Palavichini, que fueron los obregonistas los que hicieron fracasar en el Constituyente de 1917 la idea del Departamento Central, que más tarde implantaría el Gral. Obregón, al presentar el 18 de Abril de 1928, la iniciativa a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; por medio de la cual se debía reformar la Constitución con el objeto de resolver el problema político del Distrito Federal, expresándose en los siguientes términos:

“Los hechos han demostrado que la organización Municipal en el Distrito Federal, no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llevar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades, cuyas facultades se excluyen a veces, y a veces se confunden. En consecuencia para estar de acuerdo con la lógica y la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del Servicio Público.

El poder Municipal en el Distrito Federal ni puede disponer de los rendimientos económicos de la Municipalidad, como debiera ser, ni puede administrar justicia en la Municipalidad, como también debiera ser, puesto que la autonomía Municipal justamente tiende a ello. De suerte que dada su misma creación, el Municipio en el Distrito Federal, nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría”.¹⁰²

En 1920 el Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de México, a iniciativa del señor Licenciado Rafael Zubarán Capmany que lo presidía, convoca a los Ayuntamientos de toda la República a un Congreso General de Ayuntamientos

¹⁰² Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año II. Período Extraordinario. XXXII Legislatura. Tomo III. No. 2 p. 7.

que discuta tres puntos capitales: La autonomía administrativa y jurisdiccional del Municipio Libre comprendiendo en ella los servicios municipales y la jurisdicción municipal en los ramos de la Administración Pública; la independencia económica de la institución municipal, abarcando los arbitrios e ingresos municipales, y, por último, la creación de un vínculo de solidaridad entre los Ayuntamientos, para la defensa del MUNICIPIO LIBRE en toda la Nación.¹⁰³

En 1923, el Dr. Miguel Alonso Romero alcalde de la Ciudad de México escribió: “Entre las más hondas libertades que defendimos está el Municipio Libre. ¿Y qué se ha hecho de esta libertad? Fantasma de Municipio Libre aquel que se tiene encima, como vergonzante espada de Damocles. Reglamentos que pretenden limitarlo, circulares caprichosas que quisieran ahogarlo, decretos que la hacen juguete de las fobias políticas de un hombre. Si votamos el Municipio Libre, si seguimos creyendo que este ideal es un noble ideal, a pesar de la impenitente flaqueza de los hombres, es preciso que lo defendamos. Dice el distinguido catedrático sudamericano, Eugenio María de Ostos, que la política sin moral. Es indigna”.¹⁰⁴

En la Memoria del Ayuntamiento de México de 1925 y 1926 se repetía el siguiente texto: “LA SUPRESIÓN DEL MUNICIPIO EN LA CIUDAD DE MEXICO.” Es el Ayuntamiento la representación genuina, fundamental de las instituciones populares, de tal manera indispensable, que existe en todos los pueblos, cualquiera que sea su régimen, así republicano como monárquico, y subsiste aun en sus períodos difíciles, en momentos de prueba y cuando los trastornos, los movimientos, las etapas demoledoras, las revoluciones, agitan a las diversas clases sociales. Y es que el Ayuntamiento constituye la base esencial de la representación popular; de orden administrativo y no político, está apoyado en el inalienable derecho de los congregados en cada pueblo para velar por sus intereses, y no en doctrinas y postulados que pueden ser reformados y aun derogados.

¹⁰³ Memoria del H. Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de México 1920. Vid. Alonso Romero Miguel Dr. Un Año de Sitio en la Presidencia Municipal. Primera Edición. México. La Editorial Hispano Mexicana. 1923.

¹⁰⁴ *Ibidem.*

El conquistador Hernán Cortés, no obstante su carácter autoritario y sus mandatos, siempre personalismos, que reflejaban sólo su pensar y su sentir, desde que arribó a playas nuestras creó el Ayuntamiento, correspondiendo a México ser el primer país donde funcionara de la América Continental. Y es que el mismo conquistador hubo de percatarse de la necesidad de que existiese, pues todo pueblo debe tener la posibilidad de administrar los intereses de sus habitantes, sin que en contra pueda significar algo la forma de régimen gubernativo.

Muchas dificultades han tenido la Corporación Municipal en México, a través de toda nuestra larga historia de sacudimientos políticos y sociales, y en ocasiones esas dificultades han sido tan serias y tan graves que, al parecer, han peligrado su estabilidad y hasta su vida; pero ha sobrevivido en todas las contiendas y aun ha renacido de sus propias cenizas.

En 1903, el señor Gral. Pofirió Díaz, entonces Presidente de la República, decretó la muerte de la Corporación Municipal en esta ciudad, así como el despojo de sus propiedades y de todos los bienes que le pertenecieran, designando una Junta Consultiva, que no tenía investidura popular alguna, naturalmente, y que no poseía facultades, sino voz informativa, aceptada o no por las autoridades gubernativas. Esto, por absurdo, por atentatorio, no podría perdurar, y no perduró. Al triunfo de la revolución encabezada por el C. Francisco I. Madero, resurgió el Ayuntamiento, si bien no pudo encarrilarse debidamente, porque lo impidió el movimiento reaccionario y pretoriano que culminó con la formación del régimen de usurpación que encabezó Victoriano Huerta.

La revolución, al reanudar su marcha, interrumpida por el Gobierno, espurio citado, inscribió en sus banderas, entre otras reconquistas, la del Municipio libre, y al triunfar, hizo una verdad de ese su noble y justiciero postulado.

Es, pues, el Ayuntamiento, positivamente libre, una de las reivindicaciones, y mejor dicho, ya con ese carácter, una de las creaciones de la revolución, pues

la Corporación Municipal no había logrado disfrutar de esa libertad en ninguna de las etapas anteriores”.

Insistimos e insistiremos tenazmente en este punto fundamental de doctrina revolucionaria: el Municipio Libre es una positiva conquista popular, que tiene profundo arraigo en el alma colectiva, y, por tanto, su existencia debe ser respetada por todo Gobierno que, realmente, esté animado de propósitos sanos que concuerden perfectamente con las ideas de las mayorías.

El Senado de la República, que no representa, ciertamente, a la Revolución, aprobó festinadamente una iniciativa que, de una plumada, suprime el Ayuntamiento de la capital de la República. Habló en favor de la institución municipal el senador don Abraham Araujo y adujo razonamientos de peso, que no fueron tomados en consideración. El asunto no era otra cosa que el compromiso político y la mayoría lo aprobó.

Es seguro que la resolución del Senado jamás será sancionada por la Cámara de Diputados.¹⁰⁵

Manuel Gómez Morín señalaba: “Municipio Libre, sí; pero no Consejo Municipal Libre en el sentido de irresponsabilidad ante los electores. Municipio Libre; pero administrado directamente por sus propios miembros, de tal manera que las personas llamadas a administrar la Ciudad, queden obligadas a seguir el propósito de los vecinos y a mantener con la voluntad de sus electores un constante y eficaz contacto, de tal manera que todos los hombres y todas las mujeres interesados en la dirección de la Ciudad puedan, en un momento, nombrar nuevos administradores, imponerles sus iniciativas, impedirles que lleven a cabo actos inconvenientes para la colectividad y exigirles la reparación de los daños que con su impericia o su perfidia puedan ocasionar.

Hemos soñado mucho tiempo –y no dejamos de acariciar este ideal- en la nueva organización política de nuestro país, lejos del congresionalismo, lejos

¹⁰⁵ *Ibíd.*

del presidencialismo, lejos del parlamentarismo, lejos, en fin, de todas esas formas viciosas, anticuadas e ineficaces de organización del Estado.

Una nueva organización, ampliamente humana, elástica, que constituya, simplemente, una permanente posibilidad de ajustamiento a las necesidades y a los deseos de los ciudadanos en vez de una organización rígida fundada sobre concepciones ideológicas estrictas y sobre sistemas artificiales que separan al pueblo de su gobierno y hacen de lo que llamado un régimen democrático, el mejor escudo de las tiranías y el más perfeccionado método para mantener un orden perjudicial e injusto establecido con anterioridad y que aparece, sin embargo, a los ojos de todos, por obra de su apariencia liberal, como un régimen bueno que es menester conservar porque el mal no está en él, sino en los hombres que ocupan la Administración.

Una república organizada sobre la base de Municipios Autónomos administrados directamente mediante los sistemas modernos que caracterizan al Gobierno por comisión y mediante la ejecución de la iniciativa, de la recusación y del referéndum, que mantienen constantemente en manos de los vecinos, la gestión de sus propios negocios, la resolución de sus propios problemas, la satisfacción de sus propias necesidades.

El Municipio así organizado, purificará el ambiente político de la República y, constituyendo para nosotros un ejercicio directo e inmediato de la verdadera libertad y de la verdadera democracia, acabará por educarnos, ensayándonos con la resolución de los problemas que de más cerca nos tocan, como son los problemas de la Ciudad, para considerar prudentemente los graves problemas nacionales y, sobre todo, para decidirnos con conocimiento y con justicia, a tomar una resolución hábil ante los graves problemas de organización social que tiene enfrente la humanidad. México, Septiembre de 1921.”¹⁰⁶

Con fecha 28 de agosto de 1928 a iniciativa del entonces Presidente electo de la República, General Álvaro Obregón, se reformó el Artículo 73 de la

¹⁰⁶ Rolland M. C. El Desastre Municipal. En La República Mexicana. Segunda Edición. México. Impreso en Multígrafo por el sistema I. Molina M. 1939. Palabras del Lic. Manuel Gómez Morín.

Constitución, en su fracción IV, dando nuevas bases para la organización política y administrativa del Distrito Federal. Por virtud de esta reforma se suprimió el Municipio en esta entidad y se encomendó el gobierno de la misma al Presidente de la República, “quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la Ley respectiva”, según el texto modificado, el órgano del gobierno creado para el Distrito Federal por la Ley Orgánica expedido por el Congreso de la Unión con fecha 31 de diciembre de 1928, recibió el nombre del Departamento del Distrito Federal.¹⁰⁷

Sin embargo la ley del General Obregón no resolvía el problema administrativo del Distrito Federal; suprimidos los Municipios resaltó la formidable incógnita de la organización administrativa del lugar donde se encontraban los Supremos Poderes de la Federación. Un primer problema surge en el punto relativo a si los Poderes Federales desalojan o no la jurisdicción de los Poderes Locales.

¹⁰⁷ S/A. Legislación Departamento del Distrito Federal. T. I. *Ob. Cit.*

4.4.-El Estatuto Legal y su Carácter Federal. Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 31 de Diciembre de 1928.

La Ley inicia con la extensión y límites del Distrito Federal, fijándolos en los términos de los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, y cambió de la denominación de Municipalidades por Delegaciones, algunas de las cuales constituyeron el núcleo llamado "Departamento Central" el cual quedó formado por las extintas Municipalidades de México, Tacubaya y Mixcoac. Las 13 delegaciones restantes que según el artículo 29 de la Ley constituían con el Departamento Central el Distrito Federal, fueron: Guadalupe Hidalgo a la que la reforma de 1931 le cambia el nombre por Villa Madero, Atzacotalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Angel, (Álvaro Obregón. 1931) La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpam, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

En los términos de este Ordenamiento, el Presidente de la República, era reconocido como Jefe de la Administración del Distrito Federal, quien ejercía sus funciones gubernativas por medio del Departamento del Distrito Federal, auxiliado por el Consejo Consultivo, Cuerpo Representativo de diversos sectores activos de la población, cuya intervención quedaba limitativamente circunscrita al asesoramiento, pues sus funciones eran de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección. Las facultades decisorias y ejecutivas estaban encomendadas al Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos.

Este funcionario era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, contaba como subordinados a los Delegados y Subdelegados, quienes tenían a su cargo la administración de los servicios públicos en las Delegaciones y Subdelegaciones respectivamente, en que se dividía el Distrito Federal.

Para el despacho de los asuntos administrativos el Jefe del Departamento disponía del personal burocrático que señalaba el Presupuesto de Egresos de cada año, estando constituido el Personal Superior por el Secretario General, el Oficial Mayor, el Tesorero y los Jefes de las diversas Dependencias y

Servicios. El Departamento del Distrito Federal quedó encargado del desempeño de todas las funciones que Ordenamientos anteriores encomendaban al Gobierno del Distrito y a los Ayuntamientos y Presidentes Municipales.¹⁰⁸

En materia hacendaría, la Ley estableció la Dirección General de Rentas del Distrito Federal a la que correspondieron, la recaudación de rentas, derechos e impuestos, así como los gastos que demandaran los servicios públicos.

Para Director General se estableció como requisito que el nombramiento respectivo debería tener la aprobación del Presidente de la República, debiendo además caucionar su manejo conforme a las disposiciones legales relativas, y estando sujeta también a la vigilancia de la Contraloría de la Federación.

Los ingresos del Departamento, según el capítulo respectivo, serían los que provinieran de sus bienes propios, los derechos que se establecieran por la prestación de determinados servicios así como los impuestos que determinara el Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos relativa.

La Ley organizó el servicio de Policía en el Distrito, y también la Beneficencia Pública en el mismo, nombrándose al respecto una Junta Directiva a la que se dio personalidad jurídica y las facultades necesarias para su objeto.

Los Consejos Consultivos que instituyó esta Ley fueron como su nombre lo indica, órganos meramente de consulta que se establecieron en cada Delegación, con representantes de los obreros, campesinos, comerciantes, de las asociaciones cívicas y su misión era de inspeccionar los servicios públicos en la localidad respectiva, proponiendo al Jefe del Departamento las reformas necesarias a los reglamentos, y en general en, todos los asuntos importantes. Sin embargo, el Jefe del Departamento no estaba obligado a ejecutar las

¹⁰⁸ *Ibidem.*

opiniones de dichos Consejos.

Cuatro siglos había perdurado la vida municipal en la Ciudad de México cuando se extinguió esa tradición y forma de gobierno, elegida por los habitantes de la Ciudad de México.

La Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales de 31 de diciembre de 1928, fue un retroceso para la vida democrática del país, y un desmayo del espíritu público, amparada por el silencio del gobernado durante 70 años de imposición del gobernante con sus disposiciones de poder contrarias a nuestro sistema democrático que la Constitución enarbola. El Federalismo.

La Ley estableció un Centralismo contrario a los ideales del pueblo mexicano, es sorprendente la suma de facultades que se le confirieron al Jefe de Gobierno del Departamento del Distrito Federal. En 48 substanciosas fracciones que sintetiza el Art. 24 fue enorme el poder de ese funcionario y tan amplio que basta con citar lo siguiente: “V. Las atribuciones que los Código y demás Leyes encomiendan al Gobierno del Distrito, a los Presidentes Municipales y los Ayuntamientos en materia de elecciones, cultos, desamortizaciones, jurados, matrimonios, dispensas y licencias, Registro Civil, legalizaciones, exhortos, estadísticas, portación de armas, bienes mostrencos, vacantes y expedición de certificados de libertad, o cualquier otra.”

“XV.- Prestar los servicios públicos locales del Distrito Federal, o contratar la prestación de esos servicios en las condiciones mas para los intereses de la comunidad. En la elaboración de contratos se observara lo que dispone el Cap. XI del Título Primero.

XVI.- Cuidar de la seguridad en las poblaciones, así como en los caminos, calzadas, canales campos y despoblados del Distrito Federal.

XXII.- La vigilancia y control de la Beneficencia Publica del Distrito Federal, con las facultades que a la Secretaría de Gobernación conceden las Leyes y Reglamentos en vigor.

XXI.- La conservación y mejoramiento de las vías de comunicación, con exclusión de las que corresponden a la Secretaría de Comunicaciones. LVII.- Encargarse de cualquier ramo del servicio público Local que por la Ley no esté encomendado a ninguna Secretaría o Departamento de Estado, o a otra autoridad y

XLVIII.- En general, desempeñar las funciones que las leyes Hubieren encomendado al Gobernador del Distrito, a los Ayuntamientos, o a los Presidentes, Municipales, y que no se hayan mencionado en las fracciones de este artículo, estas disposiciones legales correspondían a la antigua Legislación encomendada a 17 Corporaciones Municipales integradas por numerosos Regidores entre quienes se distribuían las funciones públicas, todas ellas, se concentraron en una sola persona, que, además, reemplazo al Gobernador del Distrito.

Este régimen que implanto el General Álvaro Obregón, fue compatible con los principios democráticos que estableció nuestra Constitución Política. ¿Significó la abolición del Régimen Municipal que había prevalecido en la Ciudad de México desde hace 400 años el Ayuntamiento tenía una misión y reclamaba con entereza el libre ejercicio de sus facultades, al amparo de la ley como la que ordena *“Que los Virreyes, presidentes y Oidores no intervengan ni influyan en las decisiones del Cabildo”*.¹⁰⁹

Bajo la forma de gobierno del Departamento del Distrito Federal tuvo una vigencia de 70 años, donde los ciudadanos fueron privados de sus derechos, sobre todo de elegir a sus gobernantes, donde, el Señor Presidente decidía por la voluntad de millones de habitantes nombrando a las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

La Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, en su artículo 1 transitorio, empezó a regir el 1 de enero de 1929 derogando todas las leyes y disposiciones relativas a la organización política y municipal del Distrito y de los

¹⁰⁹ Recopilación de las Leyes de Indias, Libro IV Título. IX.

Territorios Federales que se le opusieran y estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1941 en que fue derogada.

4.5.-Ley del 31 de Diciembre de 1941. Funcionarios, Bienes, Régimen Financiero y Servicios Públicos.

La Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de Diciembre de 1941, modificó a la ley de 1928, entró en vigor el 1 de enero de 1942, fue exclusiva para el Distrito Federal, a diferencia de la anterior que incluía a los Territorios Federales.¹¹⁰

En su elaboración el legislador pretendió una mejor organización administrativa al Departamento del Distrito Federal para resolver los problemas, el crecimiento urbano sin precedentes de la Ciudad de México, la integración de las distintas Delegaciones; el paso a la modernidad, la revolución de las comunicaciones, de diversiones, etc., requirieron la expedición de una ley exclusiva que permitiera resolver problemas inaplazables y que asegura la prestación de crecientes servicios públicos; de urbanización, etc., permitiendo asimismo el funcionamiento normal de su administración cada día más compleja y al mismo tiempo sujeta a la voluntad del Poder Ejecutivo.

La Ley se puede resumir en lo siguiente: Estableció, las normas de organización y funcionamiento del Departamento del Distrito de acuerdo a las disposiciones contenidas del Artículo 73 Constitucional. La función legislativa en el Distrito Federal estaba a cargo del Congreso de la Unión y el Poder Judicial encomendado al Poder Ejecutivo. El Ministerio Público en el Distrito Federal es una institución dependiente del Poder Ejecutivo. En los asuntos de carácter administrativo y presupuestal se regía por las disposiciones de esta Ley, y en los demás propios de su institución, por su Ley Orgánica.

El mandato del Distrito Federal le correspondía al Presidente de la República el Gobierno del Distrito Federal; de acuerdo con la Ley Orgánica, ejercía su Imperio a través de un funcionario que se denominó jefe del Departamento del

¹¹⁰ S/A. Legislación Departamento del Distrito Federal. T. I. *Ibidem*. La Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 31 de Diciembre de 1928, fue reformada por decreto de 30 de Diciembre de 1946.

Distrito Federal, el cual nombraba y podía ser removido libremente por el Ejecutivo. Como únicos requisitos se exigió que el Jefe del Departamento fuera ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos y tener treinta y cinco años cumplidos, no se exijan otros requisitos de idoneidad y preparación y sí en cambio se exija el título de abogado para poder ser Secretario General y no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal.

El Jefe del Departamento, estaba auxiliado por el Consejo Consultivo,¹¹¹ Delegados y Sub-Delegados, el Secretario General, el Oficial Mayor y los Directores Generales, Este los podía nombrar y remover con la aprobación del Presidente de la República y nombraba libremente al demás personal del Departamento.¹¹²

Los Delegados tenían su representación debían residir en las poblaciones que sean cabecera de Delegaciones, tenían a su cargo la atención de los servicios locales y eran auxiliados por los Sub-delegados que estima necesarios el Jefe del Departamento en las poblaciones que no eran cabeceras de Delegaciones

La Ley Orgánica señaló la división territorial y los límites del Distrito Federal que fueron fijados por los decretos de 15 y 17 de Diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión; ratificando los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México respectivamente. El artículo 8, dividió el Distrito Federal en la Ciudad de México y en doce Delegaciones que son:

¹¹¹ El Consejo Consultivo estaba integrado con representantes de la Cámara de Comercio, de las Asociaciones de Comerciantes .en Pequeño que pertenezcan a esa Cámara, de las Cámaras Industriales, de los Industriales en Pequeño, de las Agrupaciones de dueños de propiedades raíces, de las Asociaciones de Inquilinos, de las Agrupaciones de Campesinos, de las de Profesionales, de los empleados públicos y de las asociaciones de trabajadores no enumeradas anteriormente. Cada una de estas entidades tiene un representante con excepción de la última que tiene cuatro, uno de los cuales representaba a las mujeres trabajadoras.

Los consejeros, eran mayores de edad, vecinos del Distrito Federal con residencia mínima de dos anteriores al nombramiento, no estaban sujetos a proceso criminal ni haber sido condenado, salvo. por delitos políticos, y no desempeñaban cargo alguno en el Gobierno, con excepción del representante de los empleados públicos La duración del cargo era de dos años y la designación sólo era revocada cuando la totalidad de las organizaciones representadas así lo acordaban.

¹¹² Se prohibía al Jefe del Departamento, al Secretario General, al Oficial Mayor y a los Directores Generales, aceptar y desempeñar cargo o comisión alguna de la Federación por la que se devengaran sueldos.

Gustavo A. Madero. Atzacapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras Cuajimalpa, Tlalpam, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac, señalando los respectivos límites de cada una de ellas. El artículo 22 señala a la Ciudad de México como la Capital del Distrito Federal.

La Ley Orgánica, señalaba los bienes pertenecientes al Departamento del Distrito Federal se dividen en bienes de dominio público, o de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios. En lo que respecta a la Hacienda Pública, se estableció la Tesorería del Distrito Federal y se señala: “Que los ingresos del Departamento del Distrito Federal serán los que anualmente determine su Ley de Ingresos y que al establecer éstos, se cuidará de coordinados con los de la Federación para evitar hasta donde sea posible la sobre posición de gravámenes, que los egresos serán los que determine anualmente el presupuesto respectivo y que sólo por acuerdo expreso del Presidente de la República se autorizarán pagos con cargo a las partidas de subvenciones y subsidios del presupuesto de egresos.

El Departamento del Distrito Federal tenía encomendados. Los Servicios Públicos, la Actividad Política y Gubernativa y la Acción Cívica.

La Ley Orgánica, señalaba las funciones del Departamento en materia de Servicios Públicos, servicios de policía, tránsito, aguas potables, alcantarillados, parques y paseos, jardines, panteones, vías públicas; nomenclatura de las calles, reglamentación y vigilancia de las construcciones, planificación y zonificación, alineamiento, ampliación y ornato de las calles, y todos aquellos que por su naturaleza o por declaración de la autoridad fueron considerados como tales.

En materia de Acción Política y Gubernativa tenían encomendadas cumplir las leyes en materia de elecciones, cultos, desamortizaciones, jurados, Registro Civil, notariado, Registro Público de la Propiedad y del Comercio, legalizaciones, Vigilaba el cumplimiento de las Leyes del Trabajo en el Distrito Federal. Además se tenía la obligación de publicar las leyes, reglamentos y acuerdos; vigilar el cumplimiento de las Leyes, reglamentos, proveyendo en la

esfera administrativa, a su exacta observancia; debía formar los padrones de los habitantes del Distrito Federal, así como los de alistamiento de la Guardia Nacional; impartía la instrucción cívica y militar a que se refería la fracción, del Artículo 31 de la Constitución.

Las autoridades del Distrito Federal prestaban auxilios en el desempeño de las funciones de las autoridades federales, o de su competencia o para el eficaz cumplimiento dentro del Distrito Federal. También tramitaba los indultos que concedía el Ejecutivo de la Unión, que eran muy comunes.

En materia de Acción Cívica le corresponde al Departamento: organizar las actividades para exaltar el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos; la difusión cultural entre las clases populares, fomentando los espectáculos, diversiones, el deporte; el turismo, etc.

El Departamento en este periodo se caracteriza por la planificación y zonificación, del Distrito Federal, sobre todo en alineamiento, ampliación y ornato de las calles para ello, llevaba a cabo las expropiaciones por causa de utilidad pública en los términos que señalaba la Ley; procuraba así el mejoramiento de la comunidad y del medio urbano, para lo cual el Departamento del Distrito Federal tenía la facultad permanente de expedir los reglamentos circulares o acuerdos que tiendan a la más eficaz realización de estos fines.

La Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de Diciembre de 1941, contenía diversas disposiciones secundarias que fueron declaradas por la Suprema Corte de Justicia como anticonstitucional, como las concesiones que se otorgaban a las personas que explotaban algún servicio público, o para encargarse de la prestación del mismo; el Jefe del Departamento podía con la aprobación del Presidente de la República, podía celebrar convenios sobre coordinación de servicios con la Federación o con los Estados limítrofes.

Estas disposiciones secundarias generaron conflictos judiciales, sobre todo, cuando el Departamento negaba permisos a particulares para dedicarse a

ciertas actividades; como la que señalaba el artículo 62 que dice: "Los reglamentos de servicios públicos contendrán disposiciones encaminadas a asegurar que el número de permisos que se concedan a los particulares sea suficiente y no rebase las necesidades de la población del Distrito Federal," en base esta disposición se negaban los permisos a particulares dedicarse a explotar el servicio de automóviles de alquiler, concretamente en este caso el permiso consiste en la expedición de las placas correspondientes, lo que ha traído como consecuencia, el encarecimiento de dicho servicio y la formación de un mercado negro de placas para automóviles de alquiler, presentándose idéntica situación con las placas destinadas al servicio de camiones de carga, el cual es variante del servicio de alquiler.

La actitud de las autoridades del Departamento en repetidas ocasiones ha sido tachada de anticonstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que amparado a diversos quejosos, a los cuales el Departamento, después de muchas evasivas, les ha entregado las placas respectivas.

También se baso la Corte para señalar como anticonstitucional el artículo 62 de la Ley Orgánica del Departamento en que siendo un acto de comercio las empresas de transporte de personas o cosas según la fracción VIII del artículo 75 del Código de Comercio, correspondía legislar sobre el particular al Congreso de la Unión, por ser una ley federal del Código citado, careciendo por lo tanto de facultades el Jefe del Departamento del Distrito Federal para dictar normas a las que se pretenda sujetar dicho servicio.

El señalado anteriormente es una muestra del régimen autoritario que prevalecía en la década de los 40 s, del presidencialismo y de las autoridades del Distrito Federal que existían negando las concesiones de los servicios públicos a particulares, que se otorgaban con la anuencia del Sr. Presidente y además, se dictaron normas anticonstitucionales que invadieron la competencia federal.

4.6.-Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 y sus modificaciones 1983.

La Ley Orgánica del Distrito Federal Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1970, modificó a la ley del 1 de enero de 1942 y consta de 8 Capítulos y Artículos Transitorios: Estas disposiciones encierran un modelo clásico del Presidencialismo que prevaleció en las décadas de los años 70 y 80, al Poder Ejecutivo ejerció su imperio e influencia en el Distrito Federal que en la misma República Mexicana, sometió las estructuras administrativas a las Dependencias Federales, sacrificó y reprimió las libertades de los habitantes de la Ciudad de México y de las Delegaciones Políticas con el pretexto que se respetara sus leyes, la moral y las buenas costumbres y el orden público previendo o impidiendo los actos, individuales o colectivos, que pudieran perturbar la paz y la tranquilidad social y era prioritario el registro de filiación para la identificación de los habitantes de cada delegación, en coordinación con las autoridades federales competentes.

En todos los Capítulos y Artículos de la Ley se observa el autoritarismo y represión de diversas clases: administrativa, policíaca, fiscal e ideológica en que vivían los capitalinos, la Ley sufrió diversas reformas, sin embargo, el sistema de Gobierno siguió igual, que la Ley anterior, de acuerdo a las disposiciones contenidas del Artículo 73 Constitucional, fracción VI, Base 1a., el Gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal. El Congreso de la Unión tenía la facultad de legislar para el Distrito Federal y que el Ministerio Público estaba a cargo de un Procurador General que dependía directamente del Presidente de la República, quien lo nombraba y removía libremente.¹¹³

La función judicial en el Distrito Federal estaba a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común: El Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Junta

¹¹³ Capítulo I. Sistema de Gobierno. Capítulo II. Del Territorio. Capítulo III. De los Delegados, de las Juntas de Vecinos y del Consejo Consultivo. Capítulo IV. Del Gobierno del Distrito Federal. Capítulo V. De las Atribuciones Contraloría General, Direcciones Generales. Capítulo VI. De los Servicios Públicos. Capítulo VII. De la Comisión de Planeación Urbana. Capítulo VIII. De los Bienes. Artículos Transitorios.

Local de Conciliación y Arbitraje

El Jefe del Departamento del Distrito Federal continuo siendo nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.¹¹⁴ A cargo de las Delegaciones del Distrito Federal continuaron los Delegados y los Subdelegados, dotados de atribuciones desconcentradas nombrados y removidos libremente, por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República.¹¹⁵

Para el desempeño de sus funciones el Jefe del Departamento se auxiliaba por tres Secretarios Generales, (anteriormente era uno) que se denominaban "A", "B" Y "C" respectivamente, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, Delegados, Subdelegados y por los demás órganos que determinara la ley. Las Secretarías Generales del Departamento del Distrito Federal tenían igual rango, entre ellas y dependían del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La Ley Orgánica señalo la división territorial y los límites del Distrito Federal que fueron fijados por los decretos de 15 y 17 de Diciembre de 1898, El Distrito Federal o Ciudad de México se dividió, en dieciséis Delegaciones denominadas como sigue: 1.-Gustavo A. Madero; 2.-Azcapotzalco; 3.-Ixtacalco; 4.-Coyoacán; 5.-Alvaro Obregón; 6.-La Magdalena Contreras; 7.-Cuajimalpa de Morelos; 8.-Tlalpan; 9.-Ixtapalapa; 10.-Xochimilco; 11.-Milpa Alta. 12.- Tláhuac; 13.-Miguel Hidalgo; 14.-Benito Juárez; 15.-Cuauhtémoc, y 16.-Venustiano Carranza. Anteriormente el Distrito Federal estaba dividió en la Ciudad de México y en doce Delegaciones, se crearon las Delegaciones Centrales: Miguel Hidalgo; Benito Juárez; Cuauhtémoc, y Venustiano Carranza, la Ciudad de México

¹¹⁴ Todas las disposiciones de la presente ley, las de cualquiera otra que emplee las denominaciones de "Gobierno del Distrito Federal", "Gobernador del Distrito Federal", "Primera Autoridad Administrativa", "Presidente Municipal", "Regente" u otras similares, se entenderá que se refieren y serán aplicables al Departamento del Distrito Federal, y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, respectivamente. El Jefe del Departamento del Distrito Federal deberá residir en la propia Entidad durante el tiempo en que desempeñe su cargo.

¹¹⁵ Para ser designado Delegado del Departamento del Distrito Federal se requería:

- I.-Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos;
- II.- Tener una edad mínima de 25 años en la fecha de la designación; y
- III.-Ser residente del Distrito Federal.

desaparece como la Capital del Distrito Federal.¹¹⁶

El Capítulo Tercero de la Ley Orgánica, señaló las atribuciones de las Juntas de Vecinos y del Consejo Consultivo: En cada una de las Delegaciones, se integraron una Junta de Vecinos con los representantes. Para ser miembro de una Junta de Vecinos se requería: Ser ciudadano mexicano; Tener una edad mínima de dieciocho años, tener en pleno goce de sus derechos; Ser residente de la Delegación correspondiente; No ser funcionario público, miembro activo del cuerpo de oficiales o jefes de las fuerzas armadas de la Nación o de la judicatura, miembro directivo, de algún partido político, ni ocupar un cargo de elección popular.

Cada Junta de Vecinos debía tener un mínimo de veinte miembros, de los cuales tenía que haber cuatro mujeres y dos jóvenes, menores de 25 años. Fungían durante un período de tres años, las Juntas de Vecinos estaban presididas por uno de sus miembros, que era denominado Presidente y por un suplente de éste. Celebraban sesiones cuando menos una vez por mes.

las Juntas de Vecinos podían informarse, proponer, sugerir, dar a conocer y opinar oficiosamente al Delegado del Departamento del Distrito Federal de la debida prestación y mejoras de los servicios públicos y de las deficiencias administrativas que existan en el trámite de los asuntos, así como la conducta indebida de los empleados que tenían trato con el público de las actividades de colaboración ciudadana y ayuda social, proponían lo que estimaran conveniente a la Delegación y al Consejo Consultivo. Sobre la expedición, reformas o derogación de reglamentos gubernativos y de policía; y presentaban un informe mensualmente, de la gestión realizada en el mes anterior.

Informaban oportunamente al Consejo Consultivo del Distrito Federal sobre los servicios educativos, públicos o privados, que se presten en la Delegación, los problemas administrativos y de servicios públicos que no se hayan podido resolver sobre el estado que guarden los monumentos arqueológicos,

¹¹⁶ La Ley Orgánica del Distrito Federal, fue reformada por Decreto de 30 de Diciembre de 1946. El artículo 22 señalaba a la Ciudad de México como la Capital del Distrito Federal.

históricos o artísticos; ruinas prehispánicas y coloniales; sitios históricos; plazas típicas; escuelas públicas; bibliotecas, museos, templos, mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato, y, en general, todo aquello en que la comunidad tenga interés.

Participaban en las ceremonias cívicas que dentro de su jurisdicción organice el Departamento del Distrito Federal y cooperaban, en los casos de emergencia, con las autoridades del Departamento del Distrito Federal; y Las demás que les señalen ésta u otras leyes o reglamentos.

En el Distrito Federal funcionaba un Consejo Consultivo que se integraba con los Presidentes de las Juntas de Vecinos. Los suplentes de éstos también tenían este carácter ante el propio Consejo, pero solamente actuaban en ausencia de los propietarios.

El Consejo Consultivo del Distrito Federal y las Juntas de Vecinos eran órganos de colaboración ciudadana. Los miembros del Consejo Consultivo del Distrito Federal durarán en sus cargos un período de tres años, y no podrán ser reelegidos, colaboraban con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y, a la prestación de los servicios generales en la forma que regían, el Reglamento correspondiente. Sometían a la consideración del Jefe del Distrito Federal los proyectos de leyes y reglamentos y reformas o derogación de leyes y reglamentos, a efecto de que, en su caso, fueran acordados con el Presidente de la República. Las relaciones de colaboración entre el Consejo Consultivo y el Departamento del Distrito Federal, se establecían por conducto del titular de este órgano o el que él designara.

El Consejo Consultivo tenía las mismas atribuciones que las Juntas de Vecinos, que se señalaron anteriormente, ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Además de emitir su opinión a solicitud del Jefe del Departamento del Distrito Federal: Sobre estudios de planeación urbana; acerca de las prácticas fiscales, sistemas administrativos o servicios públicos del propio Departamento sobre los sistemas y funcionamiento de reclusorios,

cárceles preventivas y penitenciarias del Distrito Federal y el funcionamiento de los Tribunales del Fuero Común, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, de la Comisión Agraria Mixta y de la Procuraduría General del Distrito y sobre proyectos de reglamentos gubernativos o de policía, o sobre reformas o derogaciones.

Informaban al Jefe del Departamento del Distrito Federal de los problemas de carácter social, económico, político, educativo, cultural, demográfico y de salud pública que afrontaban las delegaciones, con base en los informes que rendían las Juntas de Vecinos.

El Consejo Consultivo practicaba visitas periódicas a los centros de interés o utilidad públicos, como monumentos arqueológicos, históricos, o artísticos; ruinas prehispánicas y coloniales; sitios históricos, plazas típicas; escuelas públicas, bibliotecas, museos, templos, mercados, hospitales, asilos, hospicios, centros asistenciales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato y de interés social. El Consejo se reunía, a petición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en sesión solemne para conmemorar fechas históricas y ceremonias cívicas, recibía a visitantes extranjeros distinguidos; otorgaba premios por méritos cívicos, o para algún otro fin de relevante importancia. Al igual coordinaba los trabajos de las Juntas de Vecinos; e intervenía ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal en conflictos que se suscitaban entre las juntas y los delegados, Promovían actividades de colaboración ciudadana, ayuda social y en los casos de emergencia.

El cargo de miembro del Consejo Consultivo y de la Junta de Vecinos era honorífico y no percibirá remuneración alguna por su desempeño.¹¹⁷ Estos organismos tomaban sus decisiones por mayoría de votos, que se hacía constar en acta, copia de la cual enviaba al Jefe del Departamento del Distrito Federal, o a los Delegados, según el caso, para los efectos que procedían, que no eran obligatorias, al igual que las proposiciones, opiniones y dictámenes, no

¹¹⁷ Sin embargo, podían asesorarse de un cuerpo técnico, cuyos honorarios debían ser autorizados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

obligaban en forma alguna al Jefe del Departamento del Distrito Federal ni a los delegados.

El Capítulo Cuarto. Señala las atribuciones que tenía el Gobierno del Distrito Federal, correspondía al Jefe del Departamento del Distrito Federal la representación legal de éste, la que podrá delegar en la persona o personas que estimara conveniente. En las faltas temporales del Jefe del Departamento del Distrito Federal lo sustituía el Secretario "A" y en ausencia de éste, los Secretarios "B" y "C" sucesivamente, y a falta de éstos, el Oficial Mayor.

Los Directores Generales podían delegar atribuciones en los jefes de oficinas, previo acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Para el desempeño de su puesto, los Directores Generales, así como los jefes de oficinas, debían tener los conocimientos técnicos, el título correspondiente, en su caso, y los demás requisitos que señalaban los reglamentos respectivos.

Para ser Secretario General u Oficial Mayor del Departamento del Distrito Federal, se requería: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos; Tener como mínimo veinticinco años de edad en la fecha de su designación y no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal. Los Secretarios Generales resolvían los asuntos de su competencia conforme lo acordaba el Jefe del Departamento. En las faltas temporales del Secretario "A", lo substituirá el Secretario "B" y a falta de éste el Secretario "C", quienes se substituirán en la misma forma y a falta de éstos, será sustituto el Oficial Mayor. El Jefe del Departamento del Distrito Federal nombraba y removía libremente a los Directores Generales, Subdirectores, jefes y subjefes de oficina y demás personal de confianza que requiera el buen servicio. Además tenía facultad para expedir los reglamentos interiores con sujeción a los cuales debían organizarse y funcionar las diferentes dependencias, y adoptar las medidas que estimara convenientes, a fin de procurar la mayor eficacia en el funcionamiento del Departamento.

La Ley Orgánica del Distrito Federal de 1970, creó, como órgano auxiliar directo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, la Comisión de

Planeación Urbana que estaba integrada con expertos en las diversas disciplinas científicas, técnicas y sociales relacionadas con el urbanismo, los cuales eran designados o removidos libremente por el propio funcionario. La Comisión estaba presidida por el Jefe del Departamento o la persona que él designara, tenía voz y voto de calidad.

El Capítulo Quinto: De las atribuciones que tenía el Departamento del Distrito Federal y su relación con el Presidente de la República y la Secretarías de Estado en política administrativa, planeación urbana; y la prestación del servicio público, con la colaboración de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, y por particulares. En educación y servicios médicos se celebraban convenios, con las Secretarías de Estado correspondientes, de acuerdo con lo establecido en los artículos 30., fracción VIII, y 73, fracción XXV de la Constitución.

Distrito Federal realizaban campañas, en colaboración con la Secretaría de Salubridad y Asistencia, y con la Procuraduría General de la República, contra el alcoholismo y la toxicomanía, se vigilaba que en los centros de espectáculos y de diversiones públicos, se respetara la moral y las buenas costumbres; Propiciaba la formación del patrimonio de la familia, en los términos de los artículos 735 y 738 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, se fomentaban las actividades para exaltar el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos de los habitantes, así como la celebración de ceremonias públicas para conmemorar hechos históricos de carácter nacional o local, actos culturales, artísticos y del deporte.

El Departamento del Distrito Federal proyectaba y ejecutaba las obras de infraestructura, planificación; de servicios públicos no concesionados y supervisar aquellas obras concesionadas y determinaba los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, en los términos del artículo 27, fracción VI, de la Constitución; Formulaba proyectos de iniciativas de leyes y reglamentos para el Distrito Federal y las sometía a la consideración del Presidente de la República que gestionaba su publicación en el Diario Oficial de la Federación, de las leyes, reglamentos y decretos y disposiciones

administrativas que debían regir en el Distrito Federal y en la Gaceta Oficial de la entidad. Colaboraba con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para el cumplimiento de sus atribuciones en el Distrito Federal y para que el Presidente de la República designara, en los casos de faltas temporales de más de tres meses, o absolutas, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; Celebraban convenios con las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Gobiernos de los Estados y con los Municipios.

El gobierno capitalino celebraba convenios con los Gobiernos de los Estados y, con los Municipios, cuyos territorios estén dentro de la Cuenca del Valle de México, a efecto de formular, planes urbanísticos que se consideraban a dicha región natural como unidad demográfica y económica.¹¹⁸

El Departamento del Distrito Federal Vigilaba la observancia de sus leyes, reglamentos y decretos. El orden público previendo o impidiendo los actos, individuales o colectivos, que pudieran perturbar la paz y la tranquilidad social; Sancionaba las infracciones de las leyes locales, auxiliaba al Ministerio Público en la persecución de los delitos y en la aplicación de leyes o reglamentos en materia penitenciaria

El Departamento realizaba estudios económicos relacionados con sus finanzas, estudiaba y formulaba los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, así como de las leyes de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, que anualmente se sometía a la Cámara de Diputados; Todos los gastos que se efectuaban en el Departamento del Distrito Federal en cada ejercicio con base en recursos fiscales, en el proyecto de Presupuestos de Egresos se enviaba a la Cámara de Diputados para su aprobación.

El Departamento del Distrito Federal coordinará su actividad hacendaría con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para evitar, la sobre imposición de

¹¹⁸ Se Celebraban convenios con los Gobiernos de Entidades Federativas, y, en su caso, con los Municipios correspondientes que no formen parte de dicha Cuenca del Valle de México, pero que estén influidos social y económicamente por el Distrito Federal.

gravámenes, además administraba los ingresos correspondientes de su hacienda pública y ejercía su Presupuesto de Egresos, para ello llevaba la contabilidad y formulaba la cuenta pública anual que se presentaba a la Cámara de Diputados y recabada de la Contaduría Mayor de Hacienda los finiquitos correspondientes.

El Departamento del Distrito Federal tenía facultades para autorizar los actos y contratos de los que resultaran derechos y obligaciones para el Departamento del Distrito Federal con la intervención de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional y contrataba toda clase de créditos y financiamientos, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en ningún caso podía darse en garantía de créditos nacionales o internacionales, la administración o recaudación de los ingresos, ni podían celebrarse convenios para que los particulares recaudaran dichos ingresos en forma onerosa.

Todo acto de la administración pública que significara la reducción de un ingreso fiscal, que no se apoyara en la ley, era nulo de pleno derecho. El Distrito Federal, manejaba su propia Deuda Pública y rendía anualmente sobre el estado que guardaba la administración pública de la Entidad Federativa al Presidente de la República. La facultad económico-coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales, sólo podía ser ejercida por las autoridades del Departamento.

Además cumplía con las disposiciones que las leyes le encomendaran en materia de: elecciones, cultos, desamortizaciones, jurados, registro civil, dispensas y licencias, notariado, consejo de tutelas, registro público de la propiedad y del comercio, legalizaciones, exhortos, estadística especializada en los términos de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, bienes mostrencos y en general, las que las leyes especiales establecían como atribuciones u obligaciones de las autoridades locales. Vigilaba el cumplimiento de las leyes del trabajo en el Distrito Federal.

Formaba los padrones de los habitantes, así como de alistamiento de la Guardia Nacional y el registro individual para la identificación de los habitantes. Reglamentaba el tránsito por las calles, plazas y calzadas, concedía a los

particulares los permisos necesarios para el aprovechamiento de la vía pública, los cuales tenían el carácter de revocables y temporales, a las autoridades federales prestaba los auxilios para el desempeño de sus funciones y tramitaba los indultos que concedía el Ejecutivo de la Unión, tratándose de delitos del orden común, en los términos de la fracción XIV del Artículo 89 de la Constitución Federal; Fijaba los requisitos de policía y buen gobierno a que debían sujetarse los particulares para obtener la autorización que los facultara para el ejercicio de cualquier actividad económica, fomentaba el turismo y servicios sociales a los habitantes del Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal reglamentaba las servidumbres de utilidad pública y comunal, el establecimiento de fábricas, comercios y de cualquier actividad, Auxiliaba a la Secretaría de Industria y Comercio para hacer cumplir las disposiciones del Artículo 28 constitucional en materia de monopolios. Llevaba un registro de las agrupaciones existentes en el Distrito Federal.

Las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, por conducto de los Delegados y personal correspondiente, tenía como atribuciones, con base en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, y previo acuerdo del Jefe del Departamento, las siguientes: Vigilar la debida prestación de los servicios públicos; Auxiliar en lo administrativo a la eficaz prestación de los servicios de Registro Civil y proporcionar los servicios de registro de filiación para la identificación de los habitantes de delegación, en coordinación con las autoridades federales competentes.

Prestar servicios médicos gratuitos de emergencia y de asistencia social, la atención a personas indigentes y los servicios funerarios cuando los deudos carezcan de recursos económicos, además de los servicios de mercados, rastros, panteones, de limpia pública, baños y lavaderos públicos, agencias de empleos, talleres para obreros no calificados o desocupados y círculos sociales para mujeres y proporcionar servicios de defensoría de oficio en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, así como constituir bufetes jurídicos gratuitos en los que se presten servicios de asesoría. Legalizar y certificar, firmas y documentos y expedir copias de los que obren en los archivos de la

Delegación; Tramitar licencias, permisos o autorizaciones para realización de actividades mercantiles o industriales, para celebración de espectáculo o diversiones públicos, para ejercer oficios o trabajos, en los casos en que así lo determinen las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes, o de las disposiciones que dicte el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Construir en la delegación respectiva las obras que ordene el Jefe del Departamento del Distrito Federal; Conservar en buen estado el pavimento de calles, calzadas, avenidas y banquetas; los servicios de agua potable y drenaje, el alumbrado público; los jardines, parques, camellones enjardinados, monumentos públicos, templos, plazas típicas e históricas, obras de ornato y conservar en buenas condiciones los caminos vecinales en los tramos que sirvan a la delegación; Coadyuvar en la inspección de obras particulares y construcciones en estado ruinoso o peligroso; Vigilar el funcionamiento de espectáculos y diversiones públicos para hacer respetar la moral y las buenas costumbres, así como los precios de acceso a tales eventos previamente autorizados por el Departamento del Distrito Federal. Promover la construcción, mantenimiento y mejor funcionamiento de escuelas públicas, bibliotecas y museos.

Fomentar las actividades educativas que propendan a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de los habitantes de la delegación y el sentido de solidaridad social, la celebración de actos culturales, artísticos y sociales y el deporte en todas sus manifestaciones, Celebrar ceremonias públicas para conmemorar hechos históricos y realizar campañas contra el alcoholismo y la toxicomanía, y colaborar con las que efectúen otras autoridades.

Expedir licencias para ejecutar obras de conservación, ampliación y mejoramiento de inmuebles de propiedad particular; fomentar la constitución del patrimonio familiar; Llevar y mantener actualizado un padrón de los predios ubicados en la delegación y de los giros mercantiles e industriales que funcionen en ella; Prestar el servicio de información catastral y de planificación

actualizada de la delegación correspondiente.

Mantener el orden público por medio de la Policía Preventiva del Distrito Federal; Fomentar la constitución del patrimonio familiar; Colaborar en la prevención y extinción de incendios, con el Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal; Proponer medidas para la mejor regulación del tránsito y colaborar con las demás delegaciones, agencias del Ministerio Público, y con los juzgados que ejerzan jurisdicción en la Delegación, así como guardar relaciones de coordinación con las Juntas de Vecinos, proporcionándoles todas las facilidades para el ejercicio de sus funciones; y colaborar con las Dependencias Federales que residan en la propia delegación.

Mantener relaciones con la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, clubes de servicio social, organizaciones benéficas y otros similares; y las demás que les señalen el Jefe del Departamento, las leyes o reglamentos correspondientes. En caso de duda o de conflicto sobre el ejercicio de las atribuciones de los Delegados, el Jefe del Departamento resolverá lo conducente.

En cada delegación habrá un funcionario dependiente de la Oficina de Quejas del Departamento, que atenderá a aquéllas y, en su caso, las remitirá al Jefe del Departamento, Para el desempeño de sus atribuciones, los Delegados del Departamento del Distrito Federal deberán practicar visitas periódicas, dentro de sus respectivas delegaciones a escuelas, bibliotecas, museos, zoológicos, mercados, hospitales, panteones, reclusorios, cárceles preventivas, penitenciarias, y, en general, a todos aquellos sitios en que la comunidad tenga interés. Asimismo, estarán obligados a hacer recorridos frecuentes por la Delegación que les corresponda.

Efectuar pagos con cargo al Sub-Presupuesto de Egresos respectivo, que corresponda a la Delegación; Recaudar con sujeción a los sistemas y disposiciones que expida la Tesorería del Distrito Federal, los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que establezca la Ley anual de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, que se causen en la

Delegación; Para cubrir las erogaciones correspondientes a su organización y funcionamiento, las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal dispondrán de los recursos que anualmente les asigne el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.

Para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para la atención de los servicios públicos, el Departamento del Distrito Federal tendrá las siguientes dependencias generales: Una Contraloría General y las siguientes Direcciones Generales: I.-De Tesorería; II.-De Gobernación; III.-De Servicios Legales; IV.-De Trabajo y Previsión Social; V.-De Servicios Médicos; VI.-De Promoción de la Habitación Popular; VII. De Abastos y Mercados; VIII.-De Acción Cultural y Social; IX.-De Acción Deportiva; X.-De Planeación; XI.- De Obras Públicas; XII.-De Obras Hidráulicas; XII I.-De Aguas y Saneamiento; XIV.-De Servicios Generales; XV.-De Policía y Tránsito; XVI.-De Instalaciones Olímpicas; XVII.-De Servicios Administrativos; y XVII I.-De Relaciones Públicas.

El Jefe del Departamento podrá, previo acuerdo del Presidente de la República, ordenar la creación o supresión de las mismas

La Ley Orgánica, señalaba en el capítulo sexto la prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal corresponde al Gobierno de la propia Entidad Federativa, sin perjuicio de descentralizarla mediante concesión limitada y temporal que se otorgue al efecto.¹¹⁹ El Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio.

El Departamento del Distrito Federal organizaba el servicio público y establecía las tarifas; podía variar el modo, calidad, cantidad, tiempo o lugar de las prestaciones en que consista el servicio y podía ocupar temporalmente el servicio público, interviniéndolo en su administración, en los casos en que el

¹¹⁹ Para los efectos de esta ley, servicio público es la actividad organizada que se realiza conforme a disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer, en forma continua, uniforme y regular, necesidades de carácter colectivo. la debida prestación de estos servicios es de interés público.

concesionario no lo prestara eficazmente o se negase a seguir prestándolo y utilizaba la fuerza pública en los casos en que el concesionario opusiera resistencia a la medida de interés público.

El contenido de este Capítulo, se centra no tanto a la organización del servicio público, sino a reglamentar las concesiones y el contrato de obra pública, eran considerados como tales y a revocación. La ejecución de obras o instalaciones se llevaban a cabo bajo la supervisión técnica del propio Departamento; Los concesionarios estaban obligados a conservarlas en buenas condiciones, así como a renovar y modernizar el equipo necesario para su prestación conforme a los más recientes adelantos técnicos. El cumplimiento de estas obligaciones estaba sometido a la vigilancia del concedente.

El Departamento del Distrito Federal fijaba las tarifas que cobraban a los usuarios de los servicios públicos, tomaba en consideración la opinión del concesionario, este estaba obligado a otorgar una garantía a favor del Departamento, para asegurar debidamente el cumplimiento de las obligaciones de la concesión, la clase y monto de la garantía se fijada unilateralmente por el concedente y podía exigir que la garantía se modificara, cuando a su juicio resultara insuficiente, el plazo de vigencia de las concesiones se fijaba unilateralmente por el concedente, procurándose que durante ese tiempo el concesionario amortizara totalmente las inversiones que hizo; También podían ser prorrogadas por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, siempre que el concesionario hubiese cumplido en sus términos la concesión respectiva y que el concedente no resolviera prestar directamente el servicio público de que se trata, todas las concesiones, se reglamentaban por estas disposiciones y se tenían por incluidas para todos los efectos legales.

El Departamento del Distrito Federal celebró convenios con los Estados, y en los Municipios correspondientes, a efecto de que los servicios públicos concesionados por el propio Departamento pudieran prestarse a los habitantes de los Estados y Municipios respectivos. Con el criterio que cuando exista en ejecución un plan regional de urbanismo que comprenda a varios Estados y al Distrito Federal, los convenios relacionados con servicios públicos, a que se refieren los artículos precedentes, se formularán conforme a las disposiciones

de ese plan Regional.

El Capítulo Séptimo trata de la Comisión de Planeación Urbana que tenía las facultades de elaborar los proyectos y planes urbanísticos que le encomendaba el Jefe del Departamento encaminados a la satisfacción de las necesidades de la población del Distrito Federal, y la más eficiente prestación de los servicios públicos.

El desarrollo urbano, estaba sujeto al Plano Regulador del Distrito Federal que tomaba en cuenta a las Delegaciones en cuya elaboración participaba la Comisión de Planeación Urbana del Distrito Federal y se sometía a la consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal. La planeación urbana tenía que respetar los valores históricos y artísticos, monumentos, plazas típicas, edificios catalogados oficialmente por sus características arquitectónicas y artísticas, así como la fisonomía tradicional de las zonas antiguas del Distrito Federal.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal está facultado para celebrar convenios con los gobiernos de otras entidades federativas y con los ayuntamientos respectivos, para la formulación de planes de urbanización que deban ser aplicados con criterio armónico y homogéneo.

El Capítulo Octavo. De los Bienes, se fundamentaba en lo establecido en el artículo 27, fracción VI de la Constitución, el Departamento del Distrito Federal con plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para el cumplimiento de las atribuciones de su competencia y de la de sus organismos auxiliares y de consulta. Los bienes que constituían el patrimonio del Distrito Federal se clasificarán como bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Los inmuebles destinados a un servicio público prestado por el Departamento y los propios. Los muebles propiedad del Departamento del Distrito Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles.

Todos los bienes muebles o inmuebles que constituyan el patrimonio del Distrito Federal eran inembargables. En consecuencia no podrá emplearse la

vía de apremio ni dictarse acto de ejecución, para hacer efectivas las sentencias dictadas a favor de particulares, en contra del Distrito Federal o de su Hacienda. Tales sentencias se comunicarán al Presidente de la República, como encargado del Gobierno del propio Distrito Federal, a fin de que, si no hubiere partida en el Presupuesto de Egresos del año siguiente, se solicitara del Congreso de la Unión la expedición del decreto especial que autorice la erogación.

Los bienes que constituían el patrimonio de los organismos públicos descentralizados y de las empresas de participación antes mencionados, sólo podían gravarse con autorización expresa del Presidente de la República, cuando a su juicio así convenga al financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria. La enajenación de bienes inmuebles de dominio privado, así como la des incorporación de bienes inmuebles del dominio público, requerían un acuerdo del Presidente de la República.

En los Transitorios en el Artículo Cuarto. El Presidente de la República expedirá los reglamentos de las disposiciones de esta ley.

Esta organización administrativa del Distrito Federal duro hasta el año de 1994, que se promulgo el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

4.7.-Conclusiones.

La vida municipal de México se remonta a los siglos XI y XII con la Constitución de la Monarquía en los reinos de la España cristiana En el Continente Americano, don Hernán Cortes estableció un gobierno municipal, al fundar la Villa nombrada de Vera cruz, el día 20 de junio de 1519 y estableciéndose el primer Ayuntamiento. Destruida la capital azteca por Hernán Cortés en 1521, se fundar el segundo Ayuntamiento en Coyoacan, posteriormente lo traslada a la Ciudad de México.

En la Nueva España. El Cabildo fue la primera institución jurídica que funcionó como órgano de gobierno. Fue reglamentado por las Ordenanzas sobre

descubrimientos, población y pacificación de las Indias de 1573, de don Felipe II, las de Gobierno de 11 de diciembre de 1682, modificadas el 3 de junio de 1720, y las Ordenanza de Noviembre de 1728, estuvieron vigentes hasta la Ordenanza de Intendentes del 4 de Diciembre de 1770, que implanta una nueva organización administrativa.

Con la Constitución Española de 19 de Marzo de 1812. (La Constitución de Cádiz), se instalaron los Ayuntamientos Constitucionales así como las seis diputaciones provinciales en que se dividió el territorio de Nueva España en 1812, se planteó en México y en América la posibilidad de la vida independiente, más aún con las profundas inquietudes liberales que predominaban en la Nueva España, que quedaron plasmadas, con la firma del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba culminan los 300 años del dominio español y el 28 de septiembre de 1821, se instaló la Junta Gubernativa. El 29 del mismo mes y año, la Regencia.

El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre siguiente, fijaron las Bases para la Organización Política y Administrativa del País, y crearon el Distrito Federal. EL Congreso General, expidió un decreto el 18 de noviembre de 1824, donde se señala a la Ciudad de México como sede oficial de los poderes de la nación y le asignó al Distrito, que desde entonces se llama Federal.

El Ayuntamiento cobra importancia, Con las Bases y las Leyes Constitucionales Expedidas el 29 Diciembre de 1836, y las Bases Orgánicas de la Republica Mexicana de Junio de 12 de 1843 y El Estatuto Provisional del Imperio de 10 de abril de 1865 .

La vida municipal de la Ciudad de México empezó a declinar en 1853, cuando se expidieron las Bases Provisionales para la Organización del País, y con la Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México, donde se estableció, una separación de atribuciones del gobierno federal y municipal, al quitarle las rentas municipales, en cambio el Distrito Federal sufre diversas modificaciones con la Constitución de 1857, y por decreto de 6 de mayo de 1861, el Distrito Federal quedo dividido en cinco secciones. La Municipalidad de México y los

Partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y de Tacubaya. Además, establecía la existencia de Ayuntamientos en las poblaciones mayores de 4000 habitantes.

Durante el Imperio de Maximiliano el territorio del Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento llamado del Valle de México, siendo su capital la Ciudad de México.

Desde la restauración de la República en 1867 el Ayuntamiento Constitucional de México funciona regularmente hubo necesidad de reformar las Ordenanzas de 1813, de la época Colonial y las del Centralismo de 1842, tratándose de buscar los medios de hacerse independiente; y la Revolución de 1876 trajo en su bandera el lema "Municipio Libre", sin embargo, la libertad municipal no existió.

La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal del 16 de Diciembre de 1899. Suprime la personalidad jurídica de los Ayuntamientos y se divide el Territorio del Distrito Federal, para su régimen interior en la Municipalidad de México y en Prefecturas. En el año de 1901 se reformó la fracción 6ª., del Artículo 72, donde el Congreso tenía la facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios, el 26 de marzo de 1903 se expide la "Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal".

Con la Ley de 1903 se restablece el prefecto político que tendrá a su cargo el gobierno y administración de los diversos ramos del servicio público dentro de su circunscripción. Los prefectos políticos eran nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación y cesa la personalidad jurídica de los ayuntamientos y el Gobierno Federal se hace cargo de los bienes, derechos y obligaciones de los municipios del Distrito. Las rentas, públicas de carácter municipal quedarán como rentas de la federación.

La ley de 1903, suprime el sistema liberal creado por la Constitución de 1857, que postulaba los derechos políticos del ciudadano. Esta ley no fue discutida en el Congreso, sino dada en uso de facultad especial concedida al Ejecutivo

Federal, causa fue sin duda esta organización al sobrevenir la revolución que derrocó la administración de 1910;

Los gobiernos revolucionarios fijaron en su bandera “La Libertad de los Municipios y la Constitución de 1917”. El Municipio emerge, como institución fundamental del Estado Mexicano, sin embargo los derechos de los ciudadanos de la capital de república estaba condenados a desaparecer, el 13 de abril de 1917, se expide la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. De acuerdo con la fracción VI, del Art. 73. Constitucional, el Gobierno del Distrito Federal, estaba a cargo de un Gobernador que podía ser nombrado o removido, directamente por el Presidente de la República, la misma constitución contemplo la situación del Distrito Federal y de los derechos políticos de sus habitantes, dejando siempre la posibilidad de la erección en Estado Valle de México.

Los Ayuntamientos estaban a cargo de los Municipios que integraban el Distrito Federal, estos estaban regulados, por el 115 constitucional: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

En 1926 se inicia una campaña para limitar al Municipio Libre, con circulares y Decretos del Presidente de la República, que culmina el 28 de agosto de 1928 con la reforma del Artículo 73 en su fracción IV, de la Constitución que suprimió al Municipio en el Distrito Federal; A iniciativa del entonces Presidente electo de la República, General Álvaro Obregón, dando nuevas bases para la organización política y administrativa del Distrito Federal y se encomendó el gobierno de la misma al Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la Ley respectiva, según el texto modificado, el órgano del gobierno creado para el Distrito Federal por la Ley Orgánica, recibió el nombre del Departamento del Distrito Federal.

La Ley Orgánica empezó a regir el 1 de enero de 1929, estuvo vigente hasta el

31 de diciembre de 1941 en que fue derogada. En su lugar se promulgo la Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de Diciembre de 1941, entró en vigor el 1 de enero de 1942 y estuvo vigente hasta el 29 de diciembre de 1970, fecha en se promulgo la Ley Orgánica del Distrito Federal y sufrió modificaciones en 1983.

Bajo esta forma de gobierno tuvieron una vigencia de 70 años, encierran un presidencialismo que prevaleció en el Distrito Federal, donde los ciudadanos de mexicanos fueron privados de sus derechos, donde, el Señor Presidente decidía por la voluntad de millones de habitantes, nombrando al Jefe (“Regente”) del Departamento del Distrito Federal, hasta que se promulgo el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

III. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA DE LA INDEPENDENCIA Y MÉXICO INDEPENDIENTE.

3.1.-La Constitución Española de 19 de Marzo de 1812. (La Constitución de Cádiz).

Durante los debates en las Cortes Españolas, previos a la Constitución de 1812, los artículos de los Ayuntamientos Constitucionales resultaron de enorme interés para los diputados, pero con mayor razón aún para los diputados americanos.

Se planteo la forma de gobierno basada en el principio de la división de poderes, el status de los habitantes para gozar de la ciudadanía, la extensión y división del territorio de la monarquía española, fueron cuestiones cuya discusión fueron prolongadas, sin embargo; cuando se discutió los ayuntamientos, la mayor parte de los diputados americanos que se encontraban presente.

En los debates, los diputados pretendieron conseguirla mayor autonomía del ayuntamiento, rechazando la intervención del intendente y del virrey; se insistió profundamente en los ayuntamientos por elección popular y la abolición de los regidores perpetuos y hereditarios, otro aspecto que resultó ampliamente debatido en las cortes, es el que se refiere a la intervención de los jefes políticos en los ayuntamientos; para los diputados americanos que habían vivido experiencias particularmente difíciles en esta materia. Un aspecto más que provocó profundo el relativo al término que los regidores durarían en su encargo, ya que en América no existía mucha gente suficientemente capacitada para desempeñar esos puestos.¹²⁰

El 9 de marzo de 1812 se promulgó la Constitución de Cádiz el texto del primer capitulo del titulo VI trata del gobierno interior de las provincias y de los pueblos de los Ayuntamientos. Conforme a los Art. 312 al 320 que establecen las reglas

¹²⁰ González Obregón Luís. La Constitución de 1812 En La Nueva España. Primera Edición. México Publicaciones Del Archivo General De La Nación. Tomo 19 Tip, Guerrero Hnos. 3ª De Donceles, 81.año 1912. pp. 9- 30.

para nombrar a los Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos por elección en los pueblos, cesando los oficios perpetuos en los Ayuntamientos. Se elegían todos los años, en el mes de diciembre, se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir á pluralidad de votos, con proporción á su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estuvieran en el ejercicio de los derechos de ciudadano. Los electores nombraban en el mismo mes á pluralidad absoluta de votos al Alcalde ó Alcaldes, Regidores ó Procuradores Síndicos, que entraban á ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

Los Alcaldes se mudaban todos los años, los regidores por mitad cada año; y lo mismo los Procuradores Síndicos donde había dos, si hubiere sólo uno, se mudará todos los años. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podía volver á ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita. Para ser Alcalde, Regidor ó Procurador Síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requería ser mayor de veinte y cinco años, con cinco á lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinaban las demás calidades que han de tener estos empleados. No podrá ser Alcalde, Regidor ni Procurador Síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que estuviera en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales. Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil de que nadie podrá excusarse sin causa legal. Había un Secretario en todo Ayuntamiento, elegido por éste á pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común.

Conforme al artículo 321, los Ayuntamientos tenían a su cargo: La policía de salubridad y comodidad. Auxiliaban al alcalde en la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, á la conservación del orden público. La administración é inversión de los caudales de propios y arbitrios. Hacían el repartimiento y recaudación de las contribuciones y las remitían á la Tesorería. Cuidaban de las escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación que se pagasen de los fondos del común, de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, de la construcción y

reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Formaban las ordenanzas municipales del pueblo y las presentaban á las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial, que las acompañaba con su informe. Promovían la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos y cuanto les era útil y beneficioso.

Al igual si hacia falta obras ú otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios, si era necesario recurrían á arbitrios, no podían imponerse éstos, sino con la autorización de la Diputación Provincial y de las Cortes. En el caso de urgencia la obra ú objeto á que ameritaba, podían los Ayuntamientos usar los recursos con el consentimiento de la Diputación, mientras recaía la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de Propios. Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la Diputación Provincial, á quien le rendían cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado ó invertido.

En el aspecto de la organización superior de las provincias, prevenía la Constitución antes citada que cada una de éstas estuviera a cargo de un Jefe Político y de la Diputación respectiva, compuesta de su Presidente, que lo era el Jefe Político, del Intendente y de siete individuos.

Las funciones de la Diputación a más de políticas, eran de naturaleza predominantemente hacendada. Tanto el Jefe político, como los diputados provinciales de la provincia de México, residían en la Ciudad de México.

El 15 de octubre de 1812 el Virrey Francisco Xavier Venegas publico el Bando que contenía la Real Orden de 8 de junio con el Decreto de 23 de mayo, referente á la elección de Ayuntamientos, cuyo documento establecía una regla uniforme para el nombramiento y forma de elección y número de sus

individuos.

Resumiendo su contenido: Cualquiera pueblo que no tenga Ayuntamiento y cuya población no llegue á mil almas, y que por sus particulares circunstancias de agricultura, industria ó población considere que debe tener Ayuntamiento, lo hará presente á la Diputación de la Provincia. Los pueblos que no se hallen en esta circunstancia, seguirán agregados á los Ayuntamientos á que lo han pertenecido. Además se preveía en el artículo 312 de la Constitución, cesar á los Regidores y demás oficios perpetuos de Ayuntamiento, luego que se recibiera y publicara en cada pueblo la Constitución y este decreto, se pasará á elegirlos á pluralidad absoluta de votos en la forma que se establece en los artículos 313 y 314.

Para su administración, se elegía un Alcalde, dos Regidores y un Procurador Síndico en todos los pueblos que no pasen de doscientos vecinos; un Alcalde, cuatro Regidores y un Procurador en los que teniendo el número de doscientos vecinos no pasen de quinientos; un Alcalde, seis Regidores y un Procurador en los que llegando á quinientos no pasen de mil; dos Alcaldes, ocho Regidores y dos Procuradores síndicos en los que desde mil no pasen de cuatro mil, y se aumentará el número de Regidores á doce en los que tengan mayor vecindario.

En las capitales de las provincias había á lo menos doce Regidores, y si hubiere más de diez mil vecinos, habría diez y seis. Siguiendo estos mismos principios para hacer la elección de los empleos, se elegía en un día festivo del mes de diciembre por los vecinos que gozaban en el ejercicio de los derechos de ciudadano nueve electores en los pueblos que no lleguen á mil y diez y siete en los que llegando á mil no pasen de cinco mil, y veinticinco en los de mayor vecindario.

Hecha esta elección se formaba en otro día festivo del mismo mes, la Junta de electores presidida: por el Jefe político, si lo había, y si no por el más antiguo de los Alcaldes, y en defecto de éstos por el Regidor más antiguo, para conferenciar sobre las personas que puedan convenir para el mejor gobierno del pueblo, y no podrá disolverse sin haber concluido la elección. Para el

nombramiento de electores, se formaron juntas de parroquia compuestas de todos los ciudadanos domiciliados en ella, que eran convocados con anterioridad, y presididas por el Jefe político, Alcalde ó Regidor, y cada una nombrará el número de electores que le correspondía con proporción á su población.¹²¹

El 11 de julio de 1812, las Cortes decretaron, que para la formación de los Ayuntamientos, cesarán de inmediato en sus funciones, los regidores perpetuos y todos los individuos que lo integraban; pudiendo éstos ser nombrados en la próxima elección para los cargos de los nuevos Ayuntamientos. Para ser elegido Secretario de Ayuntamiento, conforme al artículo 320 de la Constitución, no era necesaria tener la calidad de escribano y que las Juntas de sanidad continuarán desempeñándose, hasta que la Regencia del Reino, con presencia de las facultades que por la Constitución se dan á los Ayuntamientos, adopte y formalice por el Ministerio de la Gobernación el plan que deberá regir en este punto y sea aprobado por las Cortes.¹²²

El Corregidor Intendente de la Ciudad de México, publico un Bando donde convoca a los vecinos para que el día 29 de noviembre designaran á los electores para el nombramiento de Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos.

“D. Ramón Gutiérrez del Mazo, Corregidor y Jefe Político de esta capital, Intendente de ella y de su Provincia, y Juez Conservador de los Propios y Rentas de la N. C. Por cuanto, en cumplimiento del artículo 314 de la Constitución política de la Monarquía Española y del Real Decreto de 23 de mayo último, publicado por Bando en 15 de octubre, se deben nombrar en el próximo diciembre dos Alcaldes, diez y seis Regidores y dos Procuradores Síndicos para el Ilustre Ayuntamiento de esta N. C., á fin de que comiencen á ejercer sus empleos desde que sean nombrados y en todo el año de 1813, y

¹²¹ *Ibidem.* p.31-50.

¹²² Este Real Decreto no fue publicado en México por el Virrey Venegas por motivos que fácilmente se comprenden.

para esto se han de elegir veinte y cinco electores, según el artículo 313 y el 6 del referido Real Decreto, en Juntas Parroquiales conforme al 8 del último: por tanto, en obediencia de la licencia del gobierno y teniendo veintiún años cumplidos se hayan vecindado en un pueblo de los mismos dominios, ejerciendo en él alguna profesión, oficio ó industria útil.

Art. 22. A los españoles que por cualquiera línea son habidos y reputados por originarios de la África, les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos: en su consecuencia, las Cortes concederán carta de ciudadano á los que hicieren servicios calificados á la patria, ó á los que se distinguen por su talento, aplicación y conducta, con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio, de padres ingenuos, de que estén casados con mujer ingenua y vecindados en los dominios de las Españas y de que ejerzan alguna profesión, oficio ó industria útil con un capital propio.

Art. 23. Sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales y elegir para ellos en los casos señalados por la ley.

Art. 24. La calidad de ciudadano español se pierde: Por adquirir naturaleza en país extranjero. Por admitir empleo de otro gobierno.

4. Por sentencia en que se impongan penas aflictivas ó infamantes, si no se obtiene rehabilitación.
- 5.
6. Por haber residido cinco años consecutivos fuera del territorio español, sin comisión ó licencia del gobierno.

Art. 25. El ejercicio de los mismos derechos se suspende:

7. En virtud de interdicción judicial por incapacidad física ó moral.
8. Por el estado de deudor quebrado, ó deudor á los caudales públicos.
9. Por el estado de sirviente doméstico.
10. Por no tener empleo, oficio ó modo de vivir conocidos.
11. Por hallarse procesado criminalmente.
12. Desde el año de 1800 deberán saber leer y escribir los que de nuevo

entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Art. 26. Sólo por las causas señaladas en los dos artículos precedentes, se pueden perder ó suspender los derechos de ciudadano y no por otras.

En las Parroquias de la Ciudad de México se eligieron a los electores siguientes: Cuatro en la Parroquia del Sagrario, dos electores en las Parroquias de S. Miguel, Santa Catalina, La Santa Veracruz, Señor San José San Sebastián, San Pablo, Salto del Agua y un elector en la Parroquias: San Sebastián, Santa María, Acatlán, La Palma, San. Antonio de las Huertas. Para que los ciudadanos acudieran a votarla se mando que se fijara un Bando en las esquinas de las calles principales de esta capital y en las de las Parroquias, encargando á las personas que supieran leer, instruyeran de su contenido á los que no sepan, á fin de que nadie ignorara lo que se prevenía.¹²³

Bando del 27 de noviembre de 1812. Lista de los señores Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos, que salieron electos por pluralidad de votos, en la Junta de Electores celebrada hoy.

ALCALDES.

- 1er. voto: el señor Conde de Medina y Torres.
2. id. D. Antonio Velasco.

REGIDORES.

1. D. Juan Ignacio González Guerra.
2. El Señor Conde de Valenciana.
3. D. José Garay.
4. Dr. D. Tomás Salgado.
5. D. Francisco Manuel Sánchez de Tagle.
6. El Señor Conde de la Presa de Xalpa.
7. D. Juan de Allteparan.
8. D. Francisco Galicia.

¹²³ *Ob. Cit.*

9. El Señor Marqués de Vallealleno.
10. D. Juan Vicente Gómez Pedroso.
11. D. José Ignacio Adalid.
12. Lic. D. Francisco Villanueva Cásares Ovando.
13. D. Manuel Santos Vargas Machuca.
14. D. Juan de Orelana.
15. D. José María Prieto Caballero de los Olivos.
16. D. Juan Pérez Juárez.

PROCURADORES SÍNDICOS.

- 1.- Lic. D. José Rafael Márquez.
- 2.- Lic. D. José Antonio López Salazar.

México, 4 de abril de 1813.-Ramón Gutiérrez. (Rúbrica) del Mazo.

La Constitución de Cádiz, puso las bases para la Ley del Ayuntamiento de 23 de Junio de 1813. De las Obligaciones de los Ayuntamientos. Estaba á cargo de los Ayuntamientos de los pueblos, la policía de salubridad y comodidad, cuidaba de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, hospitales, cárceles y casas de caridad o de, beneficencia; velaba sobre la calidad de los alimentos y de los cementerio; veían de la desecación de las aguas ó bien de dar curso á las aguas estancadas ó insalubres; y a la remoción de todo lo que en el pueblo alteraran la salud pública ó la de los ganados.¹²⁴

Los Ayuntamientos llevaban padrones, censos y el movimiento de la población. Procuraban por la salud de sus habitantes, si se manifestare en el pueblo alguna enfermedad ó epidémica, daba el Ayuntamiento cuenta al jefe político para que se tomara las medidas, á fin de cortar los progresos del mal, y auxiliar al pueblo, con los medicamentos y demás socorros que pueda necesitar, para ello se establecieron las juntas de sanidad.

Para procurar la comodidad del pueblo, el Ayuntamiento cuidada, por medio de providencias económicas, de comestibles de buena calidad, de las fuentes

¹²⁴ Rivas Carlos Lic. Ob. Cit. pp. 33- 37

públicas, con abundante agua, tanto para los hombres como para los animales; del empedrado y alumbrado de las calles y de los paraje públicos. También tenía a su cargo los caminos rurales y travesías de su territorio, de las obras públicas de utilidad, beneficencia ú ornato, de los montes, y plantíos. Tomarse providencias para asegurar y proteger a las personas, sus bienes, los alcaldes estaba autorizado por las leyes de conservar el orden y la tranquilidad de los pueblos.

El Ayuntamiento velaba el repartimiento y recaudación de las contribuciones, se contaba con un fondo para la agricultura la industria y el comercio y otro de la educación, de las escuelas de primeras letra, se pagaba de fondos del común y velaban del buen desempeño de los maestros de acuerdo al Art. 366 de la Constitución que tenían la obligación de enseñar a leer a los niños.

También tenía a su cargo los caminos rurales y travesías de su territorio, de las obras públicas de utilidad, beneficencia ú ornato, de los montes, y plantíos. Tomarse providencias para asegurar y proteger a las personas, sus bienes, los alcaldes estaba autorizado por las leyes de conservar el orden y la tranquilidad de los pueblos, eran auxiliados por el Ayuntamiento y por cada uno de sus individuos cuando para ellos sean requeridos. El Ayuntamiento velaba el repartimiento y recaudación de las contribuciones.

En los Ayuntamientos el Jefe Político era la autoridad superior, así lo señala la "Instrucción para el Gobierno Económico Político de las Provincias", del 23 de junio de 1813, residía la autoridad superior dentro de cada Provincia, debiendo cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de los habitantes, de la ejecución de las Leyes y órdenes del Gobierno y en general de todo lo concerniente a las funciones gubernativas. Podían ejecutar en dicha vía las penas impuestas por los Reglamentos de Policía y Bandos de Buen Gobierno, y además calificar y exigir multas a los infractores del orden y sosiego públicos. Residían en la capital de su provincia, presidiendo sin voto el Ayuntamiento de la capital de la misma y sus subalternos, el de los pueblos donde residieron y en caso de no asistencia o falta de unos y otros presidían los alcaldes.

Los Jefes Políticos eran el conducto de comunicación entre los Ayuntamientos y las autoridades superiores. Tenían facilidades, además, para detener a los que sorprendieran en flagrante delito. Calificaban las elecciones de los Ayuntamientos, se encargaban de la estadística en materia de Registro Civil y de la promulgación y publicación de las Leyes.¹²⁵

El Ayuntamiento continuaría desempeñando sus funciones en materia financiera, hacendaría y de obra pública, pero bajo la supervisión de la diputación provisional a quien debía rendir informe cada año de los fondos públicos que hubieren recaudado e invertido. Sin embargo, en América muy especialmente en la Ciudad de México, las disposiciones de la Constitución de Cádiz no se aplicarían con tanta felicidad como se esperaba; el Virrey Venegas pretendió en principio prorrogar los cargos ya existentes, lo que consiguió hasta los primeros meses de 1813.

El Virrey Félix María Calleja del Rey, tomó posesión el 4 de marzo 1813, dispuso de inmediato que se realizara la reunión de electores y el día 7 fueron entregados sus cargos a los nuevos alcaldes constitucionales; es importante hacer notar que todos los miembros del Ayuntamiento constitucional eran americanos. Publicándose posteriormente el 21 de marzo en la Gaceta de la Regencia las formalidades con que debía publicarse y jurarse La nueva constitución establecía que los ayuntamientos se compondrían de alcaldes, regidores y el procurador síndico, presididos por un jefe político en donde lo hubiese y el alcalde o el primero que se hubiere nombrado de existir dos. Se ordenaba el establecimiento de Ayuntamiento donde no los hubiera y que conviniera que los hubiera, pero en el caso de existir mis de mil "almas", no podía dejar de haberlo.

El monarca español Fernando VII que había sido depuesto a raíz de la invasión a su reino por los franceses, regresa a España el 22 de marzo de 1814 dispuesto a gobernar como monarca absoluto, A las pocas semanas declara

¹²⁵ *Ibidem.*

abolida la Constitución de Cádiz y disueltas las cortes. En México, el Virrey Félix María Calleja sigue los pasos de Fernando VII y decreta abolida la Constitución de la Nueva España. En México, a diez años de estallar la guerra por la independencia, los insurgentes estaban prácticamente dominados, situación que hacía posible el restablecimiento de la monarquía española. Mientras tanto, en España en enero de 1820 comenzó una rebelión liberal que algunos meses después obligó al monarca Fernando VII a jurar la Constitución de Cádiz, que él mismo había abolido, en 1814. Este hecho tiene repercusiones inmediatas en México: el Virrey Apodaca y la Real Audiencia juraron también la Constitución.¹²⁶

En marzo de 1820, como consecuencia de un levantamiento, Fernando VII restableció la Constitución de Cádiz y el Virrey Apodaca la juró el 31 de mayo del mismo año. A partir de este suceso, se reinstalaron los ayuntamientos así como las seis diputaciones provinciales en que se había dividido el territorio de Nueva España en 1812. En la Ciudad de México, se tomaron medidas para designar a los electores que nombrarían a los encargados del nuevo ayuntamiento, realizándose la elección el 21 de junio de 1820. Fue esta ciudad una de las que más rápido acataron la disposición constitucional.

Con el advenimiento de la insurgencia, el Ayuntamiento de la Ciudad de México se encontró con el problema de definir su apoyo a la Constitución que había jurado y que se recibió con tanto júbilo o dar su simpatía a las fuerzas de Guerrero e Iturbide que se acercaban a la capital. Con el establecimiento de la Constitución de 1812, se planteó en México y en América la posibilidad de la vida independiente, más aún con las profundas inquietudes liberales que predominaban en la Nueva España.

Los acontecimientos finales de la lucha por la independencia, marcaron la pauta para la realización de las actividades del gobierno de la capital en los primeros días de la independencia. Dos documentos resultan de singular trascendencia en el estudio de las actividades que dicho gobierno realizó al

¹²⁶ Riva Palacio Vicente. México a Través de los Siglos. Decimoséptima Edición. México. Editorial Cumbre S. A. s/a. Tomo Sexto. Capítulo. XIII. pp. 293 380.

consumarse la independencia: el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

El Plan de Iguala, se firmo el 24 de febrero de 1821, que unió los esfuerzos de Iturbide y de las tropas insurgentes con el objeto de lograr la independencia.

Dejó subsistente "por ahora", todos los ramos del Estado y empleados públicos que existían en el Virreynato al tiempo en que Iturbide proclamó dicho Plan, disponiendo la remoción únicamente de aquellos que se opusieran a sus postulados. Previno, igualmente, que subsistiría en vigor la Constitución Española de 1812 en materia de delitos.

De acuerdo al Plan de Iguala y a los Tratados de Córdoba y en cumplimiento de los mismos, según se asienta en el Acta de Cabildo del día 28 de septiembre de 1821, se instaló la Junta Gubernativa. El 29 del mismo mes y año, la Regencia.¹²⁷

Los acontecimientos que conformaron la consumación de la independencia no afectaron la estructura del Ayuntamiento de la Ciudad de México, misma que conservó bajo el dominio realista hasta la entrada victoriosa del ejército trigarante.

En posesión de la capital las fuerzas del Ejército Trigarante, las nuevas autoridades empezaron a dictar diversas disposiciones encaminadas, las más, a organizar el gobierno y los servicios municipales de la Ciudad de México, entre otros el de policía, con fecha 6 de febrero de 1822 se expidió el Reglamento de Jueces Auxiliares.¹²⁸

Dicho reglamento prevenía, que a más del regidor comisionado para cada dos de los treinta y dos cuarteles en que se hallaba dividida la Ciudad de México, funcionarían con el carácter de cargo conseqil, dos auxiliares para cada cuartel menor.

¹²⁷ Zamacois Niceto De. Historia de Méjico. Desde Tiempos Remotos Hasta Nuestros Días. Primera Edición. Méjico. J. F. Parres y Compañía, Editores. 1880 Tomo XI y XII.

¹²⁸ Con fecha 7 de febrero. de 1825 se expidió un bando de Policía que dejaba vigentes los anteriores de 23 y 31 de enero de 1822.

El funcionamiento de dichos auxiliares estaba apoyado en lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución Española de 1812. El jefe político debía aprobar el nombramiento respectivo. Los auxiliares tenían facultad para nombrar a sus vecinos honrados, que los acompañaran en las rondas, la no aceptación de los cargos mencionados, daba lugar a la imposición de severos castigos.¹²⁹

El Congreso Constituyente, por Decreto de 26 de febrero de 1822, confirmó nuevamente, con carácter interino, a todas las autoridades civiles y militares, con obligación, por parte de éstas, de reconocer y jurar sujeción a las Bases Constitucionales y al Congreso.¹³⁰

3.2.-El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre.

El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre siguiente, fijaron las Bases para la Organización Política y Administrativa del País, después de la serie memorable de debate entre los partidarios del centralismo y los partidarios del federalismo, crea también el Distrito Federal. El Poder Ejecutivo estaba a cargo del Presidente de la República, el Legislativo, del Congreso General y el Judicial de la Suprema Corte, que ejercía funciones de Tribunal de 2a. y 3a. Instancia en el Distrito Federal.

¹²⁹ Los auxiliares debían llevar un libro donde se asentaba el número de personas que habitaban en su circunscripción, sus nombres, calidades, hábitos, oficios u ocupaciones, etc. También debían asentar todos los talleres, almacenes, cafeterías, fondas, bodegas, y, en general, todas las casas de elaboración, trato o comercio que estuviesen ubicadas en su correspondiente medio cuartel. Tomaban conocimiento de las mudanzas, por aviso que tenía la obligación de darles el dueño o administrador de la casa desocupada, así como de la ocupación de cuartos o casas en arrendamiento. Visaban las referencias de los criados que solicitaban empleos. Llevaban nota del movimiento de huéspedes de los hoteles. Tenían cuidado de que en su adscripción no hubiera vagos, ni gente mal entretenida, ni casas de prostitución y juegos prohibidos. Debían velar por el orden del vecindario y procurar conciliar las disensiones que hubiera. Daban cuenta al regidor respectivo de todos los desórdenes que notaran, de las faltas de policía, y particularmente en punto el aseo de las calles, surtimiento de agua, edificios, alumbrados y empedrados. Velaban porque los padres de familia enviaran a sus hijos menores a la escuela castigando a los que no lo hicieran. Auxiliaban a las autoridades penales en la prevención y conocimiento de los delitos, interviniendo en las primeras diligencias y procediendo a la detención de los delincuentes que fueran sorprendidos in fraganti o cuando hubiera temor fincado de sustracción a la justicia. Los que hubieran cumplido con exactitud sus cargos de auxiliares, tenían derecho a la distinción de ser considerados como "Beneméritos del Público"

¹³⁰ Zamacois Niceto De. Historia de Méjico. *Ibidem*.

“5. Las partes de esta federación son los Estados y Territorios siguientes: el Estado de Chiapas el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango el de Guanajuato, el de México.”¹³¹

Conforme al artículo 50, fracción 28 de dicha Constitución, el Congreso General tenía facultad para elegir un lugar que sirviera de residencia a las Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado.¹³²

Fray Servando Teresa de Mier, con sólidos argumentos, sostuvo que la Ciudad de México fuera el lugar escogido por el Congreso General Constituyente para residencia de los Supremos Poderes de la Federación, invocó consideraciones de índole geográfica, histórica, política y sociológica, y obtuvo, contra lo propuesto por la Comisión respectiva del Congreso, que la ciudad de México, y no la de Querétaro, fuera la designada para el asiento oficial de los Poderes Federales con la categoría de "Capital de la República Mexicana". En tal virtud, con fecha 18 de noviembre de 1824, el citado Congreso expidió el Decreto que señala a México como distrito que se expresa para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

EL Congreso General, expidió un decreto el 18 de noviembre de 1824, en el se señala, a la Ciudad de México como sede oficial de los poderes de la nación y le asignó al Distrito, que desde entonces se llama Federal, la superficie comprendida en un círculo de dos leguas de radio (8,800 metros) con centro en la Plaza Mayor.

Las dos leguas de territorio le fueron segregadas al Estado de México.¹³³ A raíz de la primitiva delimitación que se hizo del Distrito Federal, quedaron fuera

¹³¹ Mc Gowan Gerald L. El Distrito Federal de dos Leguas. Primera Edición. México. Fuentes para la Historia de México. 1991.

¹³². Rivas Carlos Lic. *Ibidem*.

¹³³ La promulgación del Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824, significó el renacimiento de la doctrina liberal. El documento fue preparado por Miguel Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta, y lo de mayor resonancia fue lo relativo al federalismo. El artículo 5 del Acta adoptó la forma republicana, representativa, popular y federal para el gobierno de la nación, y en el diverso artículo 90. se declaró la división del poder

del mismo, poblados que actualmente están dentro, tales como Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan, que formaban el Distrito de México, del Estado de México, cuya cabecera se fijó en Tlalpan.¹³⁴

Por Decreto de 11 de abril de 1826 se estableció que las rentas del Distrito Federal, serían parte de las generales de la Federación y que tendría derecho el Distrito Federal, a nombrar representantes en la Cámara de Diputados.

3.3.-El Ayuntamiento de México Luchan por sus Derechos.

Con el decreto que expidió el Congreso General el 18 de noviembre de 1824 donde se señala a la Ciudad de México como sede oficial de los poderes de la nación y le asignó un Distrito que desde entonces se llama Federal, paralelo a ello nació una preocupación para acercar al pueblo al ejercicio de su soberanía interviniendo en el nombramiento de sus gobernantes, hasta aspirar a constituirse en un Estado de la Republica Mexicana.¹³⁵ El Ayuntamiento de México se opuso a la separación del Estado de México, veían con recelo la perdida de su territorio, al crearse el Distrito Federal y se opusieron rotundamente al centralismo de los Poderes de la Nación, se le privaban de sus derechos políticos, partir de 1824 inician un lucha por el derecho, donde se confrontan el derecho civil del derecho privado. Esta inquieto se manifiesta en 1827, en el mismo seno del Poder Legislativo. En el Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para formar La Constitución del Distrito y Territorios de la Federación, el documento representa la Lucha por el Derecho, iniciada por los habitantes del Distrito Federal, que veían un peligro la perdida de sus derechos ciudadanos, ante el Poder Ejecutivo, luchaban por una Constitución, por un Estado, por sufragar su voto, en si, por la democracia, estas ideas quedaron escritas y como si estuvieran censuradas fueron

legislativo, ejecutivo y judicial. Sobre las relaciones entre la Federación y los Estados, el artículo 6 expresa lo siguiente "Sus partes integrantes son estados independientes, libres, y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior.

¹³⁴ Mc Gowan Gerald. *Ibidem*.

¹³⁵ Exposición de motivos Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para formar La Constitución del Distrito y Territorios de la Federación México: Imprenta del Correo, a cargo del Ciudadano José María Alva. 1827. Fue reproducido por el González Oropeza Dr. Manuel. Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución del Distrito Federal. Primera Edición. Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial .Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. 2000. p. 365.

archivadas, mantuyéndose en el anonimato y fueron rescatadas por el Dr. Manuel González Oropeza y publicado por el Magistrado Dr. Juan Luis González A. Carrancá, Presidente del Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

3.4.-Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para formar La Constitución del Distrito y Territorios de la Federación.

En 1827 se presentó el Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para formar La Constitución del Distrito y Territorios de la Federación. En la exposición de motivos señala: "Para presentar a la cámara una ley digna de su liberación, la comisión encargada de formar la que arregle el gobierno político del distrito y territorios, para acercar al pueblo al ejercicio de su soberanía, interviniendo en el nombramiento de sus gobernantes, ha procurado amalgamar, por decirlo así la masa de estos pueblos con la general de los demás de la República y de que casi sea regido por unas mismas leyes. A fin de abrir la puerta a los territorios para que adelanten en su prosperidad, hasta aspirar a ser Estado, proveyéndose de los elementos necesarios al efecto, concede en esta ley a sus respectivas diputaciones el derecho de iniciativa, y el de intervenir en la administración de las rentas federales y nombramiento de oficiales de milicia cívica."¹³⁶

El Dictamen consta de Cinco Capítulos y 90 Artículos. El primero de los Ciudadanos; el segundo de los Ayuntamientos; el tercero de las Diputaciones; el cuarto de los Jefes Políticos y el quinto del Poder Judicial. La Constitución consideraba como base, a los Ciudadanos del Distrito, distribuidos en Ayuntamientos, a las Diputaciones como el Poder Legislativo, a los Jefes políticos, como representantes del Ejecutivo y el Judicial recaían, en segunda y tercera instancia de la Alta Corte de Justicia.

Se ha resumido lo más relevante del proyecto: El Primer Capítulo; considera como ciudadanos del distrito y territorios, el nacido en cualquier punto de su

¹³⁶ González Oropeza Dr. Manuel. La Constitución del Distrito Federal. Primera Edición. Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial .Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. 2000. p. 365.

demarcación y los originarios de la república que hayan residido en ellos por lo menos un año. Todo hombre que habitara en el distrito y territorio aún en clase de transeúnte, gozaba de los derechos imprescriptibles de libertad, igualdad, propiedad y seguridad.

El Segundo Capitulo de los Ayuntamientos: Para el gobierno interino y económico de los pueblos del Distrito Federal y territorios de la federación habrá ayuntamientos compuestos de alcaldes, regidores y síndico presididos por el primer alcalde nombrado. Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, no pudiendo dejar de haberle en los que en su comarca lleguen a tres almas. Todos los ayuntamientos constarán dos alcaldes, ocho regidores, un síndico y un secretario, sin perjuicio de aumentarse este número según lo exija de sus atenciones municipales, y a informe de la diputación respectiva. Todos los años en el primer domingo de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determina su número de electores, que de los derechos de ciudadano.

Seguirán observándose las leyes vigentes que determinan el número de electores de que habla el artículo anterior. Los electores nombrarán en el segundo domingo del mismo diciembre a pluralidad absoluta de votos, los alcaldes, regidores y síndico, para que entren a ejercer sus cargos el 1 de enero siguiente.

Estará a cargo del Ayuntamiento bajo su responsabilidad cuidar de que se remueven sus individuos en el tiempo, modo y forma que se proviene en esta ley y en el decreto de 23 de mayo de 1812 dando parte al jefe político de haberlo así ejecutado, debiendo nombrarse para cada junta parroquial dos escrutadores para que concurra a todos los actos de la elección con el presidente y secretario.

Para la elección de los individuos del Ayuntamiento los electores nombrarán de entre ellos mismos dos que hagan de escrutadores uno de los secretario.

El segundo domingo de agosto de 1828 y así sucesivamente cada dos años en que deben celebrarse las juntas electorales que se han llamado primarias, secundarias y de provincia, de que hablan la ley de 19 de julio de 1824 para los territorios o la de 11 de abril de 1826 para el Distrito Federal, el que presida el Ayuntamiento de cada pueblo deberá bajo la más estrecha responsabilidad avisar a los vecinos por los medios que estén en uso, de que en el domingo próximo se han de celebrar la junta o juntas primarias para nombrar el elector o electores que correspondan al pueblo, y que han de concurrir el día señalado por la ley a las elecciones secundarias; a este efecto el que presida el Ayuntamiento le convocará en el día en que ha de darse ese anticipado aviso a los vecinos, para que en el mismo Ayuntamiento se designe las personas que con arreglo a la ley de 17 de junio de 1823 deban presidir las juntas electorales primarias. Celebradas que sean estas juntas, dará el que presida el Ayuntamiento parte al jefe político del distrito o territorio de haberse ejecutado.

El Tercer Capítulo: De Las Diputaciones Distrital y Territoriales. Habrá diputaciones en el distrito y territorios de los que tomarán su nombre, y en las comunicaciones oficiales su tratamiento será impersonal, se compondrán de seis individuos, el jefe político que las presidirá y el secretario. Más éste no tendrá voto, y el jefe sólo lo tendrá en caso de empate. La elección de estos vocales se hará al otro día de haberse verificado la de diputados al congreso general. Se renovarán por mitad cada dos años, saliendo cada vez los primeros nombrados. Todos serán reelegibles, más no se los podrá obligar hasta pasado un bienio de descanso. Al mismo tiempo y de la misma forma se elegirán tres suplentes para cada diputación.

Para ser individuo de la diputación territorial, se requiere ser ciudadano de cualquier estado de la República en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años para serlo de la industria se requiere ser ciudadano del distrito, e igualmente mayor de 25 años. No podrán ser individuos de las diputaciones los comandantes militares que tengan el mando de las armas, los curas de las capitales de los territorios y en el distrito los que están inhabilitados de ser diputados en el artículo 23 de la constitución federal.

Tocará a estas diputaciones:

Primero.- Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación del gobierno de los territorios, quien en caso de mala inversión pondrá las medidas convenientes y en el distrito, dando cuenta al gobierno general.

Segundo.- Cuidar de que se establezcan ayuntamientos, para esto tomará razón exacta del vecindario de cada pueblo y que tuviera tres mil almas, y si no llegare a este número se formará el expediente instructivo del pueblo que lo pretende hasta reunir los elementos necesarios.

Tercero.- Velar sobre la conservación de las obras públicas y establecimientos de beneficencia de común utilidad y promover la construcción de nuevas obras y Si el establecimiento público fuese particular, regido por reglas ya establecidas.

El fondo de que dispondrán las diputaciones para la reparación de las obras públicas o construcción de las nuevas, y demás gastos de ellas, será el sobrante de propios y arbitrios de los ayuntamientos, después de satisfechas las necesidades de los pueblos. Para la recaudación de los arbitrios, la diputación nombrará depositarios, y las cuentas se remitirán al gobierno para que las pase al congreso general para su aprobación.

Para promover la educación de la juventud velarán las diputaciones sobre el cumplimiento de lo que está prevenido a los ayuntamientos de esta ley, y se tendrá maestros públicos de leer, escribir y contar, que reúnan los que hayan de ser aprobados por las diputaciones otorgándolo el título, firmado por el jefe político del territorio por un individuo de la diputación y refrendado por el secretario de ésta, se despachará gratis y servirá para ejercer esta enseñanza en cualquier pueblo del territorio, para fomentar la agricultura, la industria, las artes y el comercio, las diputaciones presentarán al gobierno los planes y proyectos que les parezcan más oportunos.

Formarán el censo y la estadística de los territorios con la, mayor exactitud, valiéndose para ello de todas las noticias que los ayuntamientos puedan prestar, y de todos los demás datos que por medio del jefe político deberán pedirse, según se necesite a los curas, párrocos y a todas y cualesquiera personas, corporación o pueblos. Estos censos y planes de estadística serán puntualmente reunidos, además cada diputación conservará en su archivo todas las noticias.

Auxiliarán al jefe político cuando ocurriere en algún pueblo del territorio cualquier enfermedad contagiosa o epidémica. Para mejor desempeño de este deber habrá en la capital de cada territorio una junta de sanidad, compuesta del jefe político, del párroco que eligiese, de los individuos de la diputación y del número de facultativos y vecinos que la misma diputación estime conveniente.

Por último, tocará a estas diputaciones territoriales dar parte a cualquiera de las cámaras de las infracciones de la constitución federal, que se noten en su respectivo territorio. Si alguna diputación abusare de sus facultades, podrá el presidente de la república suspender a los vocales que la componen dando parte inmediatamente al congreso general de esta disposición y de los motivos de ella para la determinación que corresponda, durante la suspensión entrarán en funciones los suplentes. Las comunicaciones y recursos de las diputaciones territoriales al gobierno general, se dirigirán por conducto del jefe político a su presidente. Los individuos de los ayuntamientos y de las diputaciones territoriales al entrar en el ejercicio de sus funciones prestarán juramento, aquellos en manos del alcalde que fuere primer nombrado y éstos en la del jefe político de guardar la constitución federal, las leyes generales de la unión y las particulares que como la legislatura del distrito y territorios acordare el congreso general, y cumplir religiosamente las obligaciones de su encargo.

Estas diputaciones formarán sus reglamentos y los enviarán al congreso general para su aprobación y tendrán por lo menos dos sesiones cada semana. Además de las facultades de esta ley, serán también el consejo del jefe político para pedirles su dictamen.

Será facultad propia de estas diputaciones hacer propuestas al gobierno para el nombramiento de oficiales de milicia activa y en los empleados de hacienda y poner interventores en las oficinas de recaudación. Los diputados residirán en la capital de los propios territorios y disfrutarán las dietas que el gobierno proponga y apruebe el congreso general.

El Cuarto Capítulo: De Los Jefes Políticos. El gobierno político del Distrito Federal y de los territorios de la federación residirá en el jefe político nombrado por el presidente de la República en los términos prescritos por esta ley. Cuando los electores de distrito y territorios se reuniesen para elegir diputados al congreso general elegirán también tres individuos para su jefe político. Para ser nombrado jefe político se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos; mayor de 25 años.¹³⁷

El Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para formar La Constitución del Distrito y Territorios de la Federación, no prospera con el triunfo del Centralismo.

3.5.-Las Bases y las Leyes Constitucionales Expedidas el 29 Diciembre de 1836.

El Distrito Federal desaparece y su territorio fue incorporado al Departamento de México, con base en lo dispuesto en el artículo 3o. de la Sexta Ley de las Bases y Leyes Constitucionales expedidas el 29 de noviembre de 1836. La República quedó dividida en Departamentos, éstos en Distritos y éstos a su vez en Partidos, subsistiendo los Ayuntamientos. La agregación de la Ciudad de México al Departamento de su mismo nombre se formalizó en febrero de 1837.¹³⁸

En cada Departamento había un Gobernador, nombrado por el Presidente de la República, las atribuciones que tenía los Ayuntamientos fueron repartidas en el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos.

¹³⁷ González Oropeza Dr. Manuel. Digesto Constitucional Mexicano. pp. 274 –297.

¹³⁸ Rivas Carlos Lic. *Ibíd.*

El Gobernador, estaba provisto de facultades políticas, gubernativas y administrativas. Cuidaban de la conservación del orden público, disponían de la fuerza pública; se encargaban de la publicación y cumplimiento de las leyes y disposiciones del Gobierno General y de la Junta Departamental correspondiente. Nombraban a los Prefectos y confirmaban los nombramientos de los Sub-Prefectos y de los Jueces de Paz. Calificaban las elecciones de los Ayuntamientos, dirigían excitativas de Justicia; intervenían en la vigilancia de las oficinas de Hacienda; se les imponía la obligación de velar por la instrucción pública, imponían gubernativamente y sin ulterior recurso, multa hasta por \$200.00, arresto hasta por dos meses con destinamiento a Obras Públicas; perseguían a los vagos, autorizaban las Ordenanzas Municipales de los Ayuntamientos y los Reglamentos de Policía del Departamento. Podían expedir órdenes de cateo, por escrito, así como de aprehensión y estaban facultados para proceder a la detención de los delincuentes *in fraganti*.

El Gobernador nombraba a un Secretario General y una planta de empleados que el Presidente de la República tuviera a bien aprobar. Los Gobernadores nombraban a los Prefectos y confirmaban los nombramientos de los Sub-Prefectos y de los Jueces de Paz.

Los Prefectos podían presidir sin voto el Ayuntamiento de la Cabecera y de cualquiera otra población de su Distrito. En cada cabecera de Partido, a excepción de la de Distrito, había un Sub-Prefecto, que tenía dentro de su jurisdicción, facultades análogas a las del Prefecto, cuyo auxiliar era y a quien estaba subordinado. Los Ayuntamientos estaban sujetos al Sub-Prefecto y en su caso al Prefecto y en última instancia al Gobernador. Tenían atribuciones en materia de Policía, Salubridad, ornato, orden y seguridad. Intervenían en cuestiones de limpia, cementerios, pavimentos, cárceles, hospitales, mercados, ornatos, aguas, alumbrado, paseos, parques, y en general en todo lo conducente al mayor bien del vecindario. También era de su competencia lo relativo a espectáculos e instrucción. Tenían facultades para expedir Reglamentos de Policía y Buen Gobierno y gozaban de un patrimonio cuya administración les correspondía privativamente.

Los Alcaldes se encargaban de velar por la ejecución y cumplimiento de los Reglamentos de Policía y de las Leyes, Decretos y órdenes que se le comunicaran por los Sub-Prefectos y demás autoridades superiores. Presidían con voto las Sesiones del Ayuntamiento y en las rancherías había Jueces de Paz.

La Sexta Ley Constitucional, en los términos que señala el Artículo 3., el Distrito Federal fue incorporado al Departamento de México, desde el mes de febrero de 1837, a cuyo efecto la Junta Departamental de esta entidad, con fecha 23 de diciembre del mismo año, expidió un Decreto dividiendo el territorio del Departamento citado en los distritos que en el mismo se indican, y señalando para su capital a la Ciudad de México, el territorio del extinguido Distrito Federal, íntegro pasó a formar parte del Departamento de México.¹³⁹

Diversas disposiciones municipales se dictaron en el periodo comprendido entre la Consumación de la Independencia y el Régimen Centralista, las que a continuación se mencionan: Sobre Limpia de Ríos y Acequias, Marzo 15 de 1826.-Orden sobre las obligaciones de los cuerpos de guarnición en casos de incendio, agosto 21 de 1826.-Prohibición para volar papalotes en las azoteas, octubre 30 de 1827.-Prohibición de los combates de muchachos, enero 4 de 1829.-El Bando de Policía y Buen Gobierno, enero 7 de 1830.-Sobre cerdos tenidos Garitas adentro, noviembre 14 de 1831.-Sobre composturas de cañerías, mayo 30 de 1832.-Bando de Policía y Buen Gobierno, marzo 20 de 1833.-Prevención acerca del uso de fuentes particulares, abril 15 de 1833.-Prohibición para volar papalotes en las azoteas, octubre 13 de 1833.-Bando de Policía y Buen Gobierno, enero 15 de 1834.-Sobre aseo de la Ciudad, enero 15 de 1834.-Sobre perros sueltos en las calles y penas a sus dueños, julio 17 de 1835.-Sobre salidizos, febrero 3 de 1836.-Condiciones para la concesión de Mercedes de Agua, abril 30 de 1836.-Disposición para que se pongan llaves

¹³⁹ La disposición anterior es muy ilustrativa para los escépticos que han emprendido la Reforma Política defendiendo a la Capital de la Republica y no quieren que desaparezca el Distrito Federal. Los Poderes Federales siguieron teniendo como lugar de residencia oficial la Ciudad de México, tal como lo señala el decreto del 18 de noviembre de 1824.

en las fuentes de la Ciudad, mayo 5 de 1836.-Sobre edificios ruinosos, julio 4 de 1836.-Sobre diversiones teatrales, septiembre 29 de 1836. ¹⁴⁰

3. 6.-Las Bases Orgánicas de la Republica Mexicana de Junio de 12 de 1843.

Las Bases Orgánicas dejaron subsistentes los Departamentos de México, desde el mes de febrero de 1837, Distritos, Partidos y Municipalidades, debiendo quedar los mismos que ya existían a la fecha de la expedición de las Bases.

El Gobierno de los Departamentos quedó a cargo de las Asambleas Departamentales, de los Gobernadores, y en materia judicial de los Tribunales de Justicia y Jueces inferiores.

La Asamblea: Departamental de cada Departamento estaba compuesta de un número de miembros que variaba entre siete y once. Duraban cuatro años en sus cargos. Sus atribuciones eran múltiples, participando de una compleja naturaleza, pues lo mismo gozaba de facultades legislativas, que gubernativas y de administración. Cada Gobernador era nombrado por el Presidente de la República, a propuesta de la Asamblea Departamental respectiva. Duraba cinco años en su puesto. Tenía a su cargo el cuidado y conservación del orden público dentro de su Departamento; publicar las Leyes y Decretos, velando por su cumplimiento. Servía de conducto con respecto a las autoridades superiores de la Federación y las del Departamento; nombraba a las autoridades subalternas y a los empleados inferiores; imponía multas gubernativamente; presidía la Asamblea Departamental y era el Jefe de la Policía y de la Hacienda Pública.

El antiguo territorio del Distrito Federal, durante la vigencia del Sistema Constitucional implantado por las Bases Orgánicas, siguió formando parte del Departamento de México; correspondía: al Distrito de México, la siguiente

¹⁴⁰ S/A. Legislación Departamento del Distrito Federal y La Jurisprudencia de la Suprema Corte, Relacionada con la Misma, Primera Edición México. Dirección General de Gobernación.1970. T. I. Breves Notas de los Antecedentes Históricos del Distrito Federal.

división política por Partidos: El de la Ciudad de México, el de Coyoacán y el de Tlalnepantla. La Cabecera del Distrito era la Ciudad de México, que al mismo tiempo tenía: el rango de la capital del Departamento de este nombre y de la República.¹⁴¹

De 1837 a 1847, se expidieron numerosos Bandos, Reglamentos y Ordenanzas sobre diferentes materias, encaminadas en su mayoría a regular los aspectos más interesantes de la vida social, a garantizar el orden y la tranquilidad y a lograr un efectivo aprovechamiento de los servicios Municipales para los habitantes de los lugares situados dentro de la Circunscripción territorial sujeta a la autoridad gubernativa, que expedía dichos ordenamientos, anotando los principales:

Ley para el ejercicio de la potestad coactiva, enero 20 de 1837; prohibición de fijar avisos y rótulos sin licencia, marzo 12 de 1837; Gobierno Interior de los Departamentos, marzo 20 de 1837; Procesiones, septiembre 30 de 1837; Ley para el ejercicio de la Potestad Coactiva, noviembre 25 de 1838; Ordenanzas para la Municipalidad de México, diciembre 21 de 1840; Reglamento Provisional de Teatros, agosto 27 de 1842; Policía y Buen Gobierno, febrero 13 de 1844; Ordenanzas Municipales, noviembre 17 de 1845; Ley sobre erección de Municipios y Municipalidades, abril 28 de 1845; Reglamento de Teatros, noviembre 15 de 1845; Barrido de las Calles, enero 24 de 1846; Limpia de la Ciudad, mayo 15 de 1846; Hoteles y Mesones, septiembre 5 de 1846; Reglamento para los Sobrestantes de Aguas, diciembre 11 de 1846; Carreras de Coches y Caballos, diciembre 16 de 1846; Policía Preventiva y de Seguridad, enero 11 de 1847; y Reglamento para el Establecimiento de los Bancos de Herrador, julio 17 de 1847.¹⁴²

3.7.-El Reestablecimiento de la Constitución de 1824 y Las Bases Provisionales del 12 de Junio de 1853.

En 22 de agosto de 1846, se restauró la vigencia de la Constitución de 1824, y

¹⁴¹ S/A. Legislación Departamento del Distrito Federal. T. I. Breves Notas de los Antecedentes Históricos del Distrito Federal. *Ob. Cit.*

¹⁴² *Ibidem.*

se adicionó por el "Acta Constitutiva y de Reformas", sancionadas el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 18 de mayo del mismo año. Se suspendió el funcionamiento de las Asambleas Departamentales, se restituyeron los Estados en lugar de los Departamentos y se facultó al Ejecutivo para remover a todas las autoridades. Con relación a la ciudad de México, prevenía el Acta de Reformas en su Art. 60., que mientras fuere: "Distrito Federal, tendría voto en la elección de Presidente y nombraría Senadores.

Con la Ley del 6 de julio de 1848, el Ayuntamiento tuvo graves dificultades para el nombramiento de alcaldes, de manera que el 11 de septiembre todavía faltaban muchos de los primeros y casi todos de los segundos.

Durante esta época se observa una intensa actividad legislativa, o más bien dicho, de Reglamentación y se expiden numerosos Bandos de Policía y Ordenanzas Municipales requeridas por las exigencias y necesidades sociales de aquel tiempo. Entre otras cabe citar el Reglamento para los Celadores de la Policía Municipal de mayo 26 de 1848; para evitar alborotos y desórdenes en la Noche Buena, de diciembre 22 de 1848; sobre vacas de ordeña e Introducción de Ganado, de enero 31 de 1850; Reglamento del Rastro, abril de 1850; Ordenanza del Ramo de Carnes, abril de 1850; Carruajes, abril 4 de 1850; Guardias diurnas, mayo 6 de 1850; Reclamaciones contra las Providencias de los Ayuntamientos, julio 20 de 1850; Cargadores, septiembre 30 de 1850; Cantos Obscenos, octubre 15 de 1850; Aguadores, diciembre 16 de 1850; Letrinas y albañales en casas y accesorias en las calles con atarjeas, septiembre 10 de 1851; Reglamento para los Escribientes Públicos, enero 14 de 1852.¹⁴³

En el aspecto de la Organización puramente administrativa y policial, cabe mencionar otros decretos expedidos en esa época como el del 24 de febrero de 1852, que se refiere a una prevención sobre los Alcaldes de Cuartel, reglamentando sus funciones, que eran, a la vez judiciales, gubernativas y de

¹⁴³*Ibíd.*

policía. Dicho Alcaldes tenían la obligación de fundar en Ley sus determinaciones, estaban sujetos en lo administrativo y en lo concerniente a la Policía y Buen, Gobierno, al Gobernador del Distrito, y en lo judicial, a la Suprema Corte de Justicia. Tenían atribuciones para proceder contra los vagos. Prevenían en el conocimiento de los negocios criminales. Estos alcaldes fueron substituidos por los Jueces Menores que creó el Decreto de 17 de enero de 1853, tenían facultades mixtas en materia penal y civil; conocían de asuntos hasta de \$50.00.¹⁴⁴

El 22 de diciembre de 1852 se expidió un Reglamento para el cobro de multas y su imposición donde se determinó que las multas o penas pecuniarias impuestas por faltas de policía o delitos leves debían estar previamente determinadas por la Ley o por un Reglamento Administrativo, para evitar abusos y arbitrariedades que frecuentemente se cometían. Ninguna multa debía exceder de \$50.00 salvo que las Leyes expresamente autorizaran una multa mayor, Todas las autoridades que impusieran sanciones pecuniarias quedaban obligadas a expresar en la orden respectiva los fundamentos legales en que se apoyaban. Se concedía oportunidad a los interesados para justificar que no habían cometido la infracción que se les imputaba, haciéndose pecuniariamente responsables las autoridades de la devolución inmediata de las multas que cobraban contra Ley o Reglamento.

Por Decreto de 28 de septiembre de 1853 se crearon los Prefectos de Policía de la Capital, en número de ocho, es decir, tantos como los cuarteles en que estaba dividida la Ciudad. Sus atribuciones no sólo eran policíacas, sino Gubernativas y Administrativas en general. Tenían, entre otras, la de expedir pasaportes, levantar censos; llevar alta y baja de los habitantes de su cuartel; aseo, limpieza y conservación de las calles, el padrón de los giros comerciales, la persecución de los vagos, Registro Civil, cobrar derechos e imponer multas.¹⁴⁵

Con fecha 22 de abril de 1853, se expidieron las Bases Provisionales para la

¹⁴⁴ Rivas Carlos Lic. *Ob. Cit.*

¹⁴⁵ *Ibidem.*

Organización del País, y en virtud de las mismas cesaron en su funcionamiento las Legislaturas y demás autoridades que desempeñaban funciones legislativas en los Estados y Territorios, entretanto se publicaba la Constitución que debía elaborar el Congreso Constituyente convocado al efecto. Subsistía la antigua división político-territorial y se investía de facultades omnímodas al Gobierno de Santa Anna, para la reorganización de todos los Ramos de la Administración Pública.

En comunicación de 21 de septiembre se ordenó que los Estados se llamasen Departamentos, el Distrito Federal se convirtió en Distrito de México.¹⁴⁶

3.8.-La Ordenanza Provisional de Ayuntamiento de México y el Proyecto de Ley para Organizar la Administración de Justicia del Distrito Federal.

El 2 de mayo de 1853 se dictó la Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México. Dicha Ordenanza previno que este Ayuntamiento estaría compuesto de un Presidente, doce Regidores y un Síndico. De su seno debían nombrarse las siguientes comisiones: Hacienda; Obras Públicas; Cárceles; Alumbrado; Mercados; Pesas y Medidas; Hospitales; Vacuna; Cementerios; Limpia de calles y barrios; Teatros; Diversiones Públicas; Coches de providencia; Instrucción Pública; Policía; Lotería y las demás extraordinarias y especiales que fuesen necesarias.

La Ordenanza estableció, una separación de atribuciones del gobierno federal y municipal: “Que el instituto del Ayuntamiento es de cuidar de los intereses municipales, y practicar los actos de administración que se le encomienden por ley. En consecuencia, ninguna atribución puede ejercer que tenga relación con la política del país, ni con su forma de gobierno, ni con los actos de la administración pública encargada a los altos poderes de la nación.”¹⁴⁷

El Presidente Municipal también presidía la comisión de hacienda, junto con dos regidores, también se estableció una comisión de obras públicas a cuyo

¹⁴⁶ Tena Ramírez, Ob. Cit. pp. 478 y 482.

¹⁴⁷ Rivas Carlos Lic. *Ibíd.*

cargo, estaban los ramos de empedrados, obrería mayor, aguas, ríos, acequias, canales, paseos y calzadas, estaba integrada por tres regidores.¹⁴⁸

Al siguiente año la comisión municipal de obras públicas fue reglamentada, estableciéndose una junta municipal de edificaciones y obras públicas, integrada: por el ministerio de fomento, de cuatro arquitectos de ciudad, de uno o dos ingenieros, de uno o dos miembros de la academia de bellas artes y de dos miembros honorarios, entre los arquitectos más distinguidos de la capital.

El reglamento regula la ejecución de las obras, en sus artículos del 98 al 130.

149

La reglamentación fue muy severa que se prohíbe la exportación de maderas para la construcción y ebanistería, se requería tramitarlo en el Ministerio de Fomento.¹⁵⁰ Este sé hacia cargó de ramos que tenía el Ayuntamiento de México, entre ellos:

¹⁴⁸ Decreto del 2 de mayo de 1853. *Apud.* Dublan Manuel y Lozano José María. Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la Republica. Primera Edición. México. Imprenta del Comercio, Dublan y Chavez, a Cargo de M. Lara (Hijo). 1878. *Cfr.* S/A. Legislación Mejicana ó sea Colección Completa de las Leyes, Decretos y Circulares que se Han Expedido desde la Consumación de la Independencia. Primera Edición. Méjico. Imprenta de Juan R. Navarro. 1854.

¹⁴⁹ Decreto del 2 de septiembre de 1854. *Apud.* Dublan Manuel y Lozano José María. Legislación Mexicana. *Cfr.* S/A. Legislación Mejicana. *Ob. Cit.*

¹⁵⁰ Decreto del 14 de agosto de 1854. *Ob. Cit.* En 1854 se emite el primer Reglamento para la concesión de licencias para obras en la capital, el cual consta de 15 Artículos.

“Art. 1. No se puede emprender obra alguna en toda la extensión de la capital, sin previa licencia expedida por la administración del fondo de obras públicas, con los requisitos que previene este reglamento.

Art. 2º No podrá concederse licencia alguna para obra en edificios que no estén arreglados al alineamiento trazado en el plano icnográfico de la ciudad: Mientras éste no esté concluido, ninguna licencia podrá concederse para edificios que a juicio del arquitecto de ciudad, encargado del cuartel respectivo, no estén en alineamiento, sin previa consulta de la junta facultativa de edificaciones.

Art. 3. Siendo el fin de esta disposición la mejora del alineamiento de las vías públicas y del ornato de la ciudad, no se concederá licencia para obras cuyo resultado sea prolongar la duración de un edificio que no esté en debido alineamiento.

Art. 4. Se dividen las obras de la ciudad de México en tres clases.

Son de primera clase: las construcciones de edificios nuevos, la de pisos altos, la reparación total de una finca o el cambio absoluto de una fachada.

Son de segunda clase: las obras de reparación de edificios ya construidos, las reparaciones parciales de las fachadas.

Son de tercera clase: la apertura de vanos o reforma de éstos, siempre que no excedan de dos; la variación de las canales, y todas las obras pequeñas que a juicio del arquitecto de la ciudad respectivo no deban quedar comprendidas en las otras dos clases.

Art. 5. La construcción y reposición de albañales y toda obra que tenga relación directa con el empedrado y embanquetado de la vía pública, serán construidas por la administración de obras públicas, bajo la dirección del arquitecto de la ciudad encargado del cuartel, cobrándose por la misma administración al propietario el importe de la obra, según la tarifa que va al fin del presente reglamento, y en los casos no

El empedrado, limpia de zanjas y cañerías, puentes, calzadas, paseos desagüe, alineamiento de calles y demás obras públicas de la capital que estaba a cargo del Excmo. Ayuntamiento quedándose, con las obras siguientes: construcción, conservación y mejoras de las cárceles, hospitales, mercados, y otros edificios propios del Excmo. Ayuntamiento, los cuales continuaron a su cargo, quedaban sujeto a la aprobación del ministerio los presupuestos y proyectos de las obras y dirección de ellas. Las obras tenían que ser aprobadas por la Junta de Obras Públicas, y los empleados para su ejecución quedaban a cargo del Ministerio de Fomento.¹⁵¹

Con el objeto de que el Ministerio de Fomento pudiera realizar las obras de los ramos señalados, se puso a disposición semanariamente los productos líquidos de las rentas e impuestos siguientes:

Arrendamiento de potreros.

Arrendamientos de mercedes de agua.

Impuestos sobre coches de provincia y otros carruajes públicos.

Ídem. Sobre licencias de construcción.

Ídem. Sobre canales exteriores de derrame.

Ídem. Sobre carruajes, carros y caballos de silla.

Tercera parte del producto del tres al millar sobre fincas de la capital.

Estos impuestos se siguieron recaudándose por la tesorería municipal que los trasfería semanariamente a los sus productos al Ministerio de Fomento, ya no, se consideraron en los ingresos de los fondos municipales, para compensar al Excmo. Ayuntamiento de los fondos que le retiraron, se le consigno los productos de la Alcabala, sobre traslación de dominio. Para cumplir con estas disposiciones el Ministerio de Fomento quedo autorizado para la formación de padrones exactos del Distrito con los fondos que le fueron consignados en esta

previstos por ella según presupuesto previo del arquitecto de ciudad respectivo, aprobado por la secretaría de fomento.

¹⁵¹ Dublan Manuel y Lozano José María. *Legislación Mexicana. Ob. Cit.* Véase Art. 11 de la Ley expedida por el Ministerio de Gobernación del 2 de septiembre de 1854.

disposición jurídica.¹⁵² Como consecuencia al cobro de impuestos, se da una nueva división territorial al interior del Distrito de México.¹⁵³

Con esta ley el Ayuntamiento de México dejó de recibir ingresos y perdió su “Autonomía” sus atribuciones le fueron conferidas al Ministerio de Fomento, el mismo Ayuntamiento y sus inmuebles, quedaron sujeto a la aprobación del ministerio, los presupuestos y proyectos de las obras y dirección de ellas. Las obras tenían que ser aprobadas por la Junta de Obras Públicas, y los empleados para su ejecución quedaban a cargo del Ministerio de Fomento.

En 20 de mayo de 1853 se dispuso por Decreto, que sólo podía haber Ayuntamiento en las Capitales de Estado y en las Prefecturas, Cantones o Distritos; pero no así en los pueblos y villas. Donde no hubiere Jueces de Letras, los Prefectos o Jefes Políticos debían nombrar Jueces de Paz, que también desempeñarían la dirección de los Ramos Municipales de las poblaciones donde cesaron los Ayuntamientos. Por decreto de 16 de febrero de 1854, dar mayor extensión al Distrito de México y dividirlo en tres Prefecturas.¹⁵⁴

Durante el gobierno de Santa Anna, se creo una Comisión Legislativa para el Proyecto de Ley para Organizar la Administración de Justicia del Distrito Federal que culminara con la creación del Tribunal de Justicia del Distrito Federal.¹⁵⁵

Al publicarse el Proyecto de Ley para Organizar la Administración de Justicia del Distrito Federal, presentando al Senado las Comisiones de Justicia y de Distrito. En la exposición de motivos se señaló:

¹⁵² Decreto del 30 de enero de 1855. *Ibidem*.

¹⁵³ Decreto del 22 de febrero de 1855. *Ibid*. También al pueblo de Atzacapozalco se le concedía el título de villa en memoria del hecho de armas que tuvo lugar allí el 19 de agosto de 1821, por una parte de las fuerzas del ejército trigarante a favor de la independencia nacional. Decreto del 1 de septiembre de 1854.

¹⁵⁴ Rivas Carlos Lic. *Ob. Cit*.

¹⁵⁵ S/A. Variedades de Jurisprudencia o Colección de Diversas Piezas útiles para la Ilustración del Derecho. Tercera Parte del Semanario Judicial. Primera Edición. México. Imprenta José María Fernández de Lara. 1855. IX Tomos. Los estudios del Poder Judicial, se lo atribuyen a Benito Juárez el establecimiento del Tribunal Superior de Justicia en el Distrito Federal con la “Ley Juárez” del 23 de noviembre de 1855 y no ven que fue un proceso de las Comisiones Legislativas que se integraron en 1851, estando como Presidente don Antonio López de Santa Anna.

“Rara cosa es, señor, que esta hermosa Ciudad de México, este clamando desde 1824 por su organización, sin que el cambio de Partidos, ni la reforma de las instituciones hayan sido parte a poner el remedio. Mas hoy que en las dos Cámaras se trata de la Organización Política, es preciso arreglar también la Organización Judicial.”

”Van a presentar a la deliberación de esta augusta Asamblea el resultado de sus trabajos, descansando, sin embargo, en la profunda convicción de que han buscado lo mejor, y en la grata esperanza de que la sabiduría de la Cámara llenando los vacíos del Proyecto, rectificando sus equivocaciones, desvaneciendo sus errores y fecundando las ideas que le sirven de base, dará al Distrito federal sino un Código, a lo menos una Ley que arregle la administración recta de la Justicia. “Después de muchas y muy largas y razonadas conferencias, Las Comisiones tuvieron el sentimiento de dividirse en puntos cardinales; esto es, la conveniencia de establecer en el Distrito un Tribunal Superior, independiente de la Corte Suprema.”¹⁵⁶

En 1853, se promulga la Ley para el arreglo de la Administración de Justicia de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común. Este proceso Legislativo culmina con la fundación del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal por la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, promulgada el 23 de noviembre de 1855, siendo Presidente Interino de la República el General Juan Álvarez y Ministro de Justicia el Lic. Benito Juárez.

A partir de este año de 1855 Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, funciona como una institución de impartición de justicia, mas no como el Poder Judicial del Distrito Federal.¹⁵⁷

En los Estados de la República los Tribunales Superior de Justicia tenían una tradición en la elaboración de los proyectos de los códigos civil, penal y de procedimientos, que presentaban a los congresos estatales y cuando se ausentaba el Gobernador, el Presidente del Tribunal del Estado lo suplía, en

¹⁵⁶ *Ibidem.*

¹⁵⁷ Dublan Manuel y Lozano José María. *Ibidem.*

cambio en el Distrito Federal no tenía su Congreso Local, el Poder Legislativo de la Federación, legislaba en la capital de la República, lo mismo sucedía en la elaboración de las Leyes, se hacían en el Poder Ejecutivo en la Secretaría de Estado y de Despacho de Justicia e Instrucción Pública se realizaron los Código Civil, Penal y de Comercio.

En 17 de marzo de 1855 el Gobierno expidió un Decreto sobre el arreglo de las Municipalidades, encomendando el desempeño de las funciones administrativas y municipales a cargo de los Intendentes, de los Substitutos y de los Consejos, que sólo habían de establecerse en aquellos lugares que tuvieran cuando menos 20 individuos que supieran leer. Los Intendentes y lo Substitutos de todas las municipalidades eran nombrados por el Supremo Gobierno a propuesta de los Gobernadores y duraban en su encargo 3 años que podrían ser prorrogados indefinidamente. Con 9 años de buenos servicios tenían derecho a llegar por ascenso hasta Gobernadores por cada uno había un Substituto. En el propio Decreto se fijaban los requisitos para ser nombrado Intendente, Substituto y Miembro de los Consejos, las funciones que les estaban encomendadas y sus atribuciones. También trataba de los Fondos Municipales, de los gastos y de los presupuestos, así como de la recaudación e intervención de los fondos. La Municipalidad de México continuó provisionalmente bajo la organización que tenía en todos sus ramos a reserva de que un Reglamento Especial hiciera aplicables las nuevas Bases.

En 12 de octubre de 1855 se derogaron todas las Leyes y Decretos que se hubieran expedido desde abril de 1853 relativos a Ayuntamientos de la Capital, restableciendo las Ordenanzas de 1850.

Aparte de las anotadas de 1854 a 1857 se expidieron las siguientes disposiciones para su observancia dentro de los límites territoriales que actualmente corresponden al Distrito Federal: Ley de Dotación del Fondo del Gobierno del Distrito Federal, abril 12 de 1854; Disposiciones preventivas de Incendio, octubre 21 de 1854; Decreto para la Limpia de ríos, arroyos, canales

y zanjas, abril 12 de 1855; Ley que declara vigentes las Ordenanzas Municipales de 1840 y 1845, octubre 20 de 1855; Reglamento para Coches de Providencia, enero de 1856; Previsiones a que están sujetos los dueños de perros, mayo 17 de 1856; Reglamento de Vinaterías, mayo 30 de 1856; Ley para la desamortización de bienes de las Corporaciones civiles y eclesiásticas, julio 25 de 1856; Reglamento de la Ley anterior, junio 30 de 1856; Circular sobre adjudicación de Bienes de Repartimiento, octubre 9 de 1856; Reglamento de la Secretaría del Ayuntamiento de México, octubre 31 de 1856; Reglamento de la Dirección de Obras Públicas, octubre 31 de 1856; Reglamento de la Administración de Fiel Contraste, octubre 31 de 1856.¹⁵⁸

3.9.-El Estatuto Orgánico Provisional y La Constitución Política De 1857.

El Régimen provisional de Comonfort; derivado del Plan de Ayutla, expidió con fecha 15 de mayo de 1856 un Estatuto Orgánico Provisional que sentaba las Bases de Gobierno a que debía sujetarse la República en tanto se expedía la Constitución. Dicho Estatuto hacía descansar el Sistema de Gobierno sobre los Gobernadores de los Estados y Distrito y los Jefes Políticos de los territorios, cuyas obligaciones y atribuciones delimitaba escrupulosamente. Debían cuidar de la conservación del orden público; publicar las Leyes y Decretos del Gobierno General dentro del tercer día de su recibo, nombrar a las autoridades políticas subalternas así como a las judiciales; atender a la conservación de la Hacienda Pública y al buen estado de las Finanzas; fomentar la instrucción y los caminos públicos; expedir ordenanzas; disponer de la: policía, organizar los Tribunales y Juzgados; imponer multas no mayores de \$500.00 a los que faltaran a sus mandamientos; expedir órdenes de Cateo, aplicar las sanciones marcadas por los Reglamentos y otras. El Gobernador del Distrito era juzgado por sus delitos oficiales y comunes por la Suprema Corte de Justicia.¹⁵⁹

La Constitución Política de 1857 organizó la Nación igual que la de 1824, en forma de República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos por una Federación. Al Congreso de la Unión se reservaron facultades

¹⁵⁸ S/A. Legislación Departamento del Distrito Federal. *Ob. Cit.*

¹⁵⁹ *Ibidem.*

para arreglar el Gobierno interior del Distrito Federal, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran democráticamente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

De acuerdo a la Constitución de 1857, y por decreto de 6 de mayo de 1861, el Distrito Federal quedó dividido en cinco secciones. La Municipalidad de México y los Partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y de Tacubaya. Además, establecía la existencia de Ayuntamientos en las poblaciones mayores de 4000 habitantes. Si bien esto acabó con las Prefecturas, no así con los Prefectos, quienes siguieron siendo autoridad en los Partidos, además del Presidente del Ayuntamiento. El Gobernador del Distrito Federal, quien era la autoridad local en la Municipalidad de México, se encargaba de esos nombramientos así como designar las poblaciones Villas y barrios a cada Partido.¹⁶⁰

En los Partidos había Prefectos y el Gobernador designaba las poblaciones, Villas y Barrios correspondientes a cada Partido, formaba los Presupuestos de los Partidos, removía y nombraba a los Prefectos y en la Municipalidad de México desempeñaba las funciones de Autoridad Local. En cada Partido había un Prefecto, que era Presidente del Ayuntamiento de su Partido y Jefe de la Policía. Debía publicar las leyes y hacerlas cumplir; vigilar el funcionamiento de los Ayuntamientos; acatar las órdenes del Gobierno Federal y las disposiciones judiciales; cuidar el orden y la tranquilidad; informar al Gobierno Federal de los asuntos que éste le indicara; nombrar Jueces de paz; suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de hijos menores; excitar a los Jueces a la pronta administración de justicia; formar la estadística del Partido; fomentar la instrucción, perseguir la vagancia; atender a la higiene pública; imponer sanciones gubernativas, librar órdenes de cateo, etc.

¹⁶⁰ Gortari Rábiela, Hira de; y Regina Hernández Franyuti. Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928). IV Tomos. Departamento del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luís Mora. México, D. F., 1988.

Sobre las Bases dadas por la Constitución de 1857, se expidieron por el Gobierno numerosas disposiciones concernientes al Distrito Federal: De 1857 a 1861 se expidieron numerosos Acuerdos, Previsiones y Reglamentos sobre Actividades o Servicios Públicos en los que se imponían restricciones y se fijaban requisitos, para garantizar los intereses sociales, la tranquilidad y la paz pública, entre las principales mencionamos: la Ley que eliminó al Clero de toda intervención en Cementerios, Panteones, etc., julio 13 de 1859; Uso de Campanas, enero 5 de 1861; Cementerios y Camposantos, enero 6 de 1861; Prohibición de Juegos de Azar, enero 17 de 1861; Creación de la Inspección General de Policía, marzo 17 de 1861; Creación de la Administración de rentas municipales, mayo 23 de 1861.

Con fecha 4 de mayo de 1861 se expidió un Decreto sobre Elecciones que prevenía que el Ayuntamiento de la Capital estuviera compuesto por veinte Regidores y dos Procuradores de la Ciudad. Lo presidía el Primer Regidor y en su defecto el que le siguiera, por orden de su numeración. En las poblaciones del Distrito cuyo censo fuera de cuatro mil habitantes, habría un Ayuntamiento compuesto de siete Regidores y un Procurador. Además de los Ayuntamientos, se elegían en las fechas establecidas al efecto los Jueces de lo Criminal, de lo civil, el Gobernador del Distrito y los Magistrados del Tribunal. Y el 6 de mayo de 1861 se dividió el Territorio del Distrito Federal en Municipalidad de México, Partido de Guadalupe Hidalgo, Partido de Xochimilco, Partido de Tlalpan y Partido de Tacubaya. Además, establecía la existencia de Ayuntamientos en las poblaciones mayores de 4000 habitantes. Si bien esto acabó con las Prefecturas, no así con los Prefectos, quienes siguieron siendo autoridad en los Partidos, además del Presidente del Ayuntamiento.¹⁶¹

Durante el año de 1862 la actividad Legislativa fue muy intensa en el Distrito Federal, pues de ese año datan los siguientes Reglamentos, Previsiones y Leyes: Municipalidades del Distrito Federal, marzo 5 de 1862; Facultades y Atribuciones de los Prefectos Políticos, marzo 25 de 1862; Ley que declaró vigente la Suprema Orden de 20 de julio de 1850, Reclamaciones contra los

¹⁶¹ *Ob. Cit.*

Ayuntamientos, abril 10 de 1862; Nombramiento de Abogados para: el cobro de los créditos del Ayuntamiento de la Ciudad de México, julio 18 de 1862; Ley Electoral para la Renovación de Ayuntamientos en el Distrito Federal, diciembre 16 de 1862.¹⁶²

En 1864 se dictaron diversas leyes durante la Regencia y el Gobierno de Maximiliano en el Distrito Federal: Con fecha 20 de enero de 1864, el Prefecto Político del Departamento del Valle de México expidió un Bando, ordenando que dentro de un plazo perentorio se blanquearan y pintaran todas las casas de la Ciudad de México, apercibiendo de sanción pecuniaria a los renuentes, sin perjuicio de que la policía preventiva procediera a pintar y blanquear a su costa sus casas. Sancionaba también a: los que ensuciaren o maltrataren las paredes, puertas o ventanas. Se prohibía anunciar en las paredes de los edificios, así como poner salientes con tarjetas, figuras u otros objetos. Por Decreto de 25 de febrero de 1864 se hicieron extensivas a todo el Imperio las disposiciones del Bando de 17 de enero de 1861, publicado en la Capital sobre juegos prohibidos.

El Secretario de Gobernación de la Regencia, con fecha 29 de marzo de 1864, en vista de la negativa: de algunos párrocos para inhumar en los cementerios a personas muertas fuera de la Iglesia, previno al Prefecto Político del Departamento de México, que todos los Cementerios existentes en uso, debían considerarse como públicos, quedando al cuidado y vigilancia: de la inmediata autoridad Política de cada lugar, según lo prevenía la Ley de 31 de julio de 1859.

En dos de abril de 1864 la Regencia fijó el horario para la apertura y cierre de los expendios de licores diecinueve horas, pulquerías, vinaterías, cafés -veinticuatro horas-. Por Decreto de 26 de marzo de 1864 se dieron las bases para la organización de la Policía Preventiva. Con fecha 13 de mayo de 1864 se expidió el Reglamento interior de cárceles de la capital del Imperio, y contenía disposiciones encaminadas a reprimir los abusos que en ellas se

¹⁶² *Ibidem.*

cometían. La Cárcel de Ciudad y los separos de las Comisarías, sólo eran considerados como lugares de mera detención. Enumeraban los empleados que componían personal y obligaciones, así como los diversos servicios existentes en las mismas, para el tratamiento y beneficio de los reclusos, contenía disposiciones relativas a la situación de estos, creaba la Junta de Cárceles.¹⁶³

3.10.-El Estatuto Provisional del Imperio de 10 de abril de 1865.

El Estatuto Provisional del Imperio de 10 de abril de 1865, prevenía que el Gobierno proclamado por la Nación era la Monarquía Moderada Hereditaria, y que el Representante de la Soberanía Nacional era el Emperador, quien gobernaba por medio de un Ministerio. El Territorio Nacional se dividía en Departamentos, cada Departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades. Los Departamentos estaban administrados por los Prefectos Imperiales, que se auxiliaban por un Consejo de Gobierno, con funciones judiciales, administrativas y consultivas.

Los Prefectos debían residir en la Capital de su Departamento. En cada Distrito había Sub-Prefectos, nombrados por los Prefectos con la aprobación Imperial. Cada población del Imperio debía tener una Administración Municipal a cargo de los Alcaldes, Ayuntamientos y Comisarios Municipales. El Alcalde de la Capital del Imperio era nombrado y removido por el Emperador; los demás por los Prefectos en cada Departamento. Los Alcaldes ejercían solamente facultades Municipales. Durante el Imperio el territorio del Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento llamado del Valle de México, siendo su capital la Ciudad de México.¹⁶⁴

Los Ayuntamientos tenían competencia para nombrar los empleados de su servicio, formar proyectos de arbitrios y ordenanzas, formar presupuestos, nombrar comisiones de entre los concejales para vigilar los diversos ramos de la Administración Municipal y en general, iniciar cuantas medidas fueren

¹⁶³ *Ibíd. Vid.* Rivas Carlos Lic. Colección de Leyes y Disposiciones Gubernativas Municipales y de Policía Vigentes en el Distrito Federal.

¹⁶⁴ S/A. Legislación Departamento del Distrito Federal. *Ibíd.*

conducentes al bien común. Los Alcaldes tenían entre sus atribuciones la de cumplir con los Reglamentos de Policía. Disponer de las fuerzas municipales, aprehender a los delincuentes, poniéndolos a disposición del Juez competente, llevar el registro del estado civil de las personas, atender las obras públicas cuidando el buen estado de plazas, mercados, alumbrado, limpieza, alineamiento, conservación de monumentos, paseos, parques, jardines, redes de distribución de agua, rótulos, avisos y anuncios, conservación de pavimentos; igualmente debían vigilar la instrucción primaria, la exactitud de las pesas y las medidas y presidían el Ayuntamiento.

Con fecha 10 de noviembre de 1865 Maximiliano expidió la Ley sobre la Policía General del Imperio, que contenía disposiciones especiales para la Ciudad de México. Según dicha Ley, el Servicio de Policía en el Imperio estaba a cargo de los Prefectos en los Departamentos y de los Alcaldes de las Municipalidades. La Policía Municipal comprendía todo lo concerniente a la comodidad y seguridad del Tránsito en la vía pública; la limpia, el riego e iluminación de las calles y plazas, el drenaje, el cuidado de los transeúntes preservándolos de la caída de objetos suspensos de los balcones y azoteas. Conocía de las faltas contra la tranquilidad pública, tales como riñas, disputas, tumultos, tropelías nocturnas y el ruido. Estaba a su cargo la conservación del orden en los sitios públicos, tales como mercados, ferias, diversiones, espectáculos, juegos, cafés, templos, etc. Cuidaba de inspeccionar la fidelidad en el despacho de las mercancías que se venden por medida o peso (incluso las medicinas) y de la salubridad de las bebidas y comestibles destinados al consumo. Atendía a la prevención y cesación de los incendios y las calamidades, de los accidentes peligrosos, así como de las inmundicias, epizootias, etc. Debían cuidar de ornato, comprendiendo la conservación de los edificios públicos, monumentos, paseos y alineamientos de las calles y regularidad de las fachadas. También le correspondía la enumeración y nomenclatura, la represión de la mendicidad y de la vagancia, de las faltas contra la honestidad y la decencia, el señalamiento de las horas de apertura y cierre de los expendios de bebidas alcohólicas y establecimientos públicos, la inspección de las hospederías, la reglamentación de las actividades de los cargadores, billeteros, cocheros, etc. Todos los otros ramos no comprendidos dentro de la enumeración apuntada correspondían a la

Policía General del Imperio.

De esta época data una Ley sobre trabajadores, antecedente importante de la Legislación vigente fechada el 1 de noviembre de 1865; contenía disposiciones tutelares para la clase obrera y campesina, trataba de salarios, jornada máxima, trabajo de menores y mujeres, días de descanso, auxilios médicos, obligación de los patronos de sostener escuelas para la educación de las hijas de sus trabajadores, etc

Desde la restauración de la República en 1867 el Ayuntamiento Constitucional de México funcionó, regularmente hubo necesidad de reformar las Ordenanzas de 1813, de la época Colonial y las del Centralismo de 1842, tratándose de buscar los medios de hacerse independiente; y la Revolución de 1876 trajo en su bandera el lema “Municipio Libre”, y hasta se fundó un periódico con este nombre, sin embargo, la libertad fue efímera, el que daba las órdenes era el Presidente de la República, sin más condiciones que obedecerlas ciegamente, los conflictos entre el Gobernador y el Ayuntamiento eran frecuentes por el mando del Inspector de policía que en, realidad recibía y ejecutaba las órdenes del Ejecutivo y el Gobernador era uno de los últimos que quedan de los Prefectos suprimidos por la Revolución.¹⁶⁵

Además se dictaron numerosas disposiciones: Ley de dotación del Fondo Municipal de la Ciudad de México, noviembre 28 de 1867; Sobre fachadas de lotes existentes en calles recién abiertas, 30 de octubre de 1867; De operarios de panaderías y tocinerías, 27 de noviembre de 1867; De bailes de máscaras, 21 de febrero de 1868; Sobre fondos o bienes de las antiguas parcialidades, abril 4 de 1868; Para la Noche de Navidad, 23 de diciembre de 1868; De Incendios. 20 de septiembre de 1869; Prohibición de elevar papalotes en las Plazas Públicas etc., febrero 2 de 1869; De Zahúrdas, 13 de diciembre de 1869; Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal. Marzo 15 de 1869; Para los días 10 y 2 de noviembre, 30 de octubre de 1869

¹⁶⁵ *Ibíd.*

En 1871.-Marzo 22, Basureros, Pozos artesianos, Arboledas, Adulteración de leche; Julio 27, Clausura de los Panteones de Santa Paula, Los Ángeles, San Pablo, San Fernando; Septiembre 15, Prohibición de que haya depósitos de sebo, pellejos o deshechos de las carnicerías; Octubre 5, Prohibición de que los animales vaguen sueltos en las calles; Octubre 25, Prohibición para la venta de Tronadores; Noviembre 4, Prohibición para el establecimiento de zahúrdas dentro de las poblaciones; Noviembre 12, Reglamento para el tránsito de carros de transporte; Noviembre 12, Reglamento para las fábricas de velas de sebo; Noviembre 30, Reglamento del Rastro de la Ciudad; Noviembre 30, Reglamento de Panaderías; Diciembre 7, Artículos relativos del Código Penal sobre Juegos Prohibidos; Diciembre 7, Faltas de primera, segunda, tercera y cuarta clases. Arts. relativos del Código Penal; Diciembre 7, Artículos 842 al 853 del Código Penal sobre: Salubridad Pública; Diciembre 7, Vagancia y mendicidad.-Artículos 854 al 862 del Código Penal; Diciembre 7, Loterías, rifas, Artículos 863 al 868 del Código Penal; Diciembre 11, Se hace extensivo el ejercicio de la facultad Económico-Coactiva, al cobro de toda clase de adeudos fiscales, en los términos de los decretos de 20 de enero de 1837, y 20 de noviembre de 1838; Diciembre 19, Reglamento para establecer coheterías y fábricas de pólvora; Diciembre 20, Creación de la Inspección de Bebidas y Comestibles. 1872.-Febrero 14, Reforma de la .Ley de dotación del Fondo Municipal de México; Abril 9, Reforma del Bando de 21 de octubre de 1854 sobre incendios; Abril 15, Reglamento de la Policía de la Ciudad de México y del Distrito Federal; Junio 27, Reglamento de coches; Diciembre 16, La Ley de dotación del Fondo Municipal de México se hace extensiva a los Municipios Foráneos; Diciembre 28, Reglamento de la Ley anterior fijando cuotas.¹⁶⁶

1873.-Diciembre 30, Decreto que somete a la Contaduría Mayor de Hacienda la glosa de las cuentas llevadas por las Oficinas de Rentas Municipales del Distrito Federal. 1874.-Mayo 2, Prohibición de las lidias de gallos; Mayo 30, Reglamento de la Junta Protectora de Cárceles; Diciembre 14, Reformas Constitucionales sobre cultos, matrimonios, etc. 1875.-28 de Febrero, Reglamento de Fondas y Figones.-Referencia el 6 de noviembre de 1884:

¹⁶⁶ *Ibíd.*

Mayo 18, Quedan a beneficio de los Municipios los edificios de mano muerta; Reglamento sobre portación de armas.

1876.-Septiembre 28, Bases para la enajenación de capitales de parcialidades y de Beneficencia, impuestos a favor del Ayuntamiento de la Ciudad de México; Septiembre 28, Plazos en que deben hacerse los pagos de las rentas de impuestos Municipales. 1877.-Febrero 27, Pago de multas impuestas a los reos; Febrero 27, Destino, inversión e inutilización de los instrumentos de delito; Abril 9, No se autorizará la apertura de ningún comercio que no esté revisado por el Fiel Contraste; Abril 9, Prevenciones para evitar la Hidrofobia en los perros; Abril 17, Reglamento de los Ferrocarriles del Distrito Federal; Agosto 23, Reglamento de los Artículos 71, 72 y 73 del Código Penal sobre condena de reos; Septiembre 10, Disposiciones sobre la circulación de moneda lisa; Septiembre 29, Disposiciones de Policía para la carga del pulque; Diciembre 25, Bases para el establecimiento de Líneas Férreas en el Distrito Federal. 1878.-Enero 22, Prohibición para la venta de vendimias en las calles; Enero 24, Reglamento de Comisarías de Policía, Inspectores, Ayudantes, etc.; Marzo 20, Salubridad Pública.-Materias colorantes que puedan usar los dulceros; Marzo 30, Reglamento de Pulquerías; Abril 30, Reglamento para la adjudicación de terrenos nacionales; Junio 5, Reglamento de casas de empeños y sus adiciones; Julio 23, Prohibición de cazar en las calzadas; Julio 27, Prohibición de tránsito de carros por diversas calles de la Ciudad; Septiembre 23-, Prohibición para la compra y venta de libros pertenecientes a las Escuelas Nacionales en el Atrio de la Catedral y Alacenas de los Portales; Septiembre 28, Prohibición de la venta de licores en las cantinas después de las 9 de la noche. 1879.-Marzo 10, Designación de los lugares en que quedan permitidas las ordeñas de vacas; Junio 23, Organización de la Policía Urbana; Julio 14; Reglamento del Consejo Superior de Salubridad; Agosto 29, Apertura del Asilo de Mendigos y disposiciones para perseguir la mendicidad; Octubre 24, Reforma del Reglamento de coches; Noviembre 10., Reglamento de criados domésticos; Noviembre 28, Decreto sobre pago de la contribución de coches.

1880.-Marzo 23, Reformas al Reglamento de coches; Octubre 16, Reglamento de la Policía Judicial-Artículos relativos del Reglamento de la Ley de

Organización de Tribunales; Noviembre 19, Reglamento de la Junta de Vigilancia de Cárceles; Diciembre 31, Reglamento de Debates del Ayuntamiento de la Ciudad de México.

1881.-Julio 17, Disposiciones para que las cantinas, fondas y figones se cierren diariamente a las nueve de la noche; Agosto 10., Reglamento de la Beneficencia Pública: en el Distrito Federal; Septiembre 6, Reglamento para el servicio de Alumbrado Público; Octubre 10., Condiciones que deben tener los andamios de las obras; Diciembre 14, Decreto sobre libertad Preparatoria de los Reos; Diciembre 22, Reglamento para la Administración de la Vacuna.
1882.-Abril 18, Reglamento para la libre introducción y circulación de los efectos destinados a las exposiciones municipales; Mayo 30, Ley sobre expropiación concedida al Ayuntamiento de la Ciudad de México; Noviembre 20, Ley para la elección de autoridades judiciales; Diciembre 25, Designación de la Demarcación de las Inspecciones de Policía.

1883.-Febrero 17, Adiciones al Reglamento de coches; Marzo 31, Reglamento para el servicio de Limpia de la Ciudad; Abril 25, Tránsito de Carros por la Ciudad; Junio 11, Reglamento para Organizar la Estadística General de la República; Junio 12, Ley de Expropiación.-Se hace extensiva a los Municipios foráneos del Distrito la de 30 de mayo de 1882; Agosto 20, Adición al Artículo 40 del Reglamento de coches; Octubre 6, Reglamento para el servicio y recaudación del Ramo de Mercados; Diciembre 14, Decreto sobre Pesas y Medidas.

1884.-Febrero 24, Disposiciones que deben adaptarse para impedir el desarrollo del tifo; Marzo 31, Bienes Mostrencos.-Capítulo IV del Código Civil; Agosto 18, Reglamento de las Secciones Médicas de las Inspecciones de Policía; Septiembre 10., Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal; Noviembre 6, Reglamento para fondas y figones; Noviembre 20, Reglamento de Aguadores; Noviembre 20, Reglamento de Cargadores; Noviembre. 27, Reglamento de Pulquerías.

1885.-19 de febrero, Reglamento de Pulquerías; 20 de abril, Reglamento para

el Servicio y Recaudación del Ramo de Mercados, puestos fijos, semifijos y ambulantes. 1886.-23 de noviembre, Reglamento de empeños. 1887.-15 de marzo, Reglamento de Panteones. 1888.-Diversas disposiciones relativas a beneficios, acordados en favor de los policías y sus familiares. (Fueron dictadas de agosto de 1879 a 16 de enero de 1888.) 1893.-Enero 15, Reglamento para el Cuerpo de Gendarmería Montada. 1894.-Diciembre 10, Reglamento de Teatros. 1896.-Proyecto de Reglamento de Bomberos.-Septiembre. Ley del Catastro.-23 de diciembre.-Su Reglamento 14 de febrero de 1899. 1897.-Enero 20, Ley General de Ingresos de las Municipalidades de México y Foráneas del Distrito Federal.-Adiciones.-29 de diciembre de 1897 y 15 de diciembre de 1898.-Aclaraciones.-Marzo 10, marzo 25 y abril 13 de 1897; 23 de enero, Reglamento del Rastro General de la Ciudad de México; 13 de diciembre, Decreto que organiza los Establecimientos Penales del Distrito Federal; Febrero 15, Reglamento de las obligaciones del Gendarme. 1898.-Febrero 16, Reglamento de Toros. 1900.-14 de septiembre, Reglamento de Cárceles; 15 de septiembre, Reglamento de la Penitenciaría; otro de 31 de diciembre de 1901. 1901.-23 de septiembre, Reglamento del Servicio Médico de Comisarías. 1902.-24 de enero, Reglamento de Reventa de Boletos; 26 de julio, Reglamento del Banco de Préstamos y Auxilios de la Policía Urbana. 1903.-Agosto 10., Reglamento de casas de enganche en el Distrito Federal; Agosto 4, Reglamentos de Juegos en el Distrito Federal; Abril 24, Ley expedida para incorporar los Impuestos y Rentas Municipales del Distrito y los Bienes de los Municipios.

1903.-Agosto 25, Reglamento de Circulación de Automóviles; 29 de agosto, Reglamento para Vendedores Ambulantes de Billetes de Lotería, Periódicos y otras publicaciones en el Distrito Federal; Diciembre 31, Reglamento del Ayuntamiento de México. 1904.-Enero 28, Reglamento de Expendios de Bebidas Embriagantes; Noviembre 12, Disposición relativa a que los billares deben quedar fuera de la zona central de la Ciudad de México; Diciembre 15; Reglamento de Fábricas de Fósforos o Cerillos en el Distrito Federal. 1905.-Agosto 28, Reglamento de Coches de Alquiler para la Ciudad de México; Julio 5, Reglamento en el Distrito Federal; Diciembre, Reglamento de Velocípedos; 22 de febrero, Reglamento del Rastro General de la Ciudad de México. 1906.-

Marzo, Reglamento del Tránsito de Ganado en las calles de la Ciudad de México; Septiembre 14, Reglamento General de Establecimientos Penales. 1907.-Septiembre 24, Reglamento para la Circulación en el Bosque de Chapultepec. 1909.-Noviembre 25, Reglamento para el Puesto de Socorros; Diciembre 18, Reglamento de Pulquerías.¹⁶⁷

3.11.-La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal del 16 de Diciembre de 1899. Suprime la personalidad jurídica de los Ayuntamientos.

Por Decreto de 16 de diciembre de 1899, se dividió el Territorio del Distrito Federal, para su régimen interior en la Municipalidad de México y las Prefecturas de Guadalupe Hidalgo, con la Municipalidad de Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco; de Atzacapotzalco con las Municipalidades de Atzacapotzalco y Tacuba; de Tacubaya, con la Municipalidad de su nombre, Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa; la de Coyoacán, con Coyoacán y San Angel; la de Tlalpan, con Tlalpan e Ixtalapa y la de Xochimilco, con las Municipalidades de Xochimilco, Hastahuacan, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Ostotepec.¹⁶⁸

En el año de 1901 se reformó la fracción 6ª. Del Artículo 72, quedando redactada en los términos siguientes: "El Congreso tiene la facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios" y en atención a este precepto, el 26 de marzo de 1903 se expide la "Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal". Dicha ley en su artículo primero fijaba como limite del Distrito los establecidos por decreto de 15 y 17 de diciembre de 1898 (que modificaba la extensión fijada en 1857) y dividía al territorio en trece municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtalapa.

La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal en su Artículo 18 prevenía que el Distrito Federal era parte integrante de la Federación y que

¹⁶⁷ *Ibíd.*

¹⁶⁸ . Dublan Manuel y Lozano José María. Legislación Mexicana .Cfr. S/A. Legislación Mejicana. Ob. Cit.

se regiría por las disposiciones que para su régimen interior dictara el Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le concede la fracción VI del Artículo 72, y en el orden administrativo, político y municipal, depende del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, menos en lo que por ley expresa corresponda a otras Secretarías. El Ejecutivo ejercía el Gobierno del Distrito Federal por medio de tres funcionarios, dependientes de Gobernación: el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas.¹⁶⁹

La Trinidad Municipal, como satíricamente llamaba el público al Gobernador del Distrito, al Presidente del Consejo Superior de Salubridad y al Director de Obras Públicas funcionaba en todo y para todo, viniendo a ser los regidores verdaderas figuras decorativas, buenos a lo más para arreglar las fiestas florales y las corridas de toros.

Los Ayuntamientos conservaron sus funciones políticas y en lo concerniente a su Administración Municipal tenían voz consultiva y derechos de vigilancia, iniciativa y veto. En cada Municipalidad había un Ayuntamiento y en las foráneas un Prefecto Político por cada una de ellas, nombrado y removido por el Presidente de la República. En las poblaciones que no fueran cabeceras de Municipio había comisarios de policía. Los Reglamentos y Bandos de Policía debían ser expedidos por el Ejecutivo de la Unión, oyendo al Gobernador del Distrito, al Presidente de Salubridad, al Director de Obras Públicas y a los Ayuntamientos. Continuaron en vigor los Reglamentos de Servicios Públicos no derogados expresamente por la Secretaría de Gobernación. Se suprimió la personalidad jurídica de los Ayuntamientos, haciéndose cargo de todos sus bienes, derechos, acciones y obligaciones, el Gobierno Federal. El Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad, y el Director de Obras Públicas, actuando juntos, formaban el Consejo Superior de Gobierno, que tenía a su cargo la dirección general de los negocios y la marcha de la Administración del Distrito Federal.

¹⁶⁹ S/A. Legislación Departamento del Distrito Federal. *Ibíd.*

La Primera Autoridad Política del Distrito Federal, era el Gobernador. Tenía a su cargo la policía,¹⁷⁰ la imposición de penas por faltas a las Leyes y Reglamentos; los establecimientos penales; las festividades cívicas, las diversiones públicas; los juegos; los expendios de bebidas embriagantes, fondas y figones; carros y coches, Registro Civil, Inspección de Pesas y Medidas y otras.

El Director de Obras Públicas conocía de la dotación y distribución de aguas potables; vías públicas y calzadas; parques y paseos; numeración, alumbrado, desagüe, saneamiento y limpia; edificios, rastros y mercados, construcciones, montes, terrenos y ejidos.

La Ley de 1903 señalaba: “En cada una de las municipalidades en que se divide el Distrito Federal, habrá un ayuntamiento, electo popularmente en elección indirecta en primer grado. Estos ayuntamientos conservarán sus funciones políticas y tendrán, en lo concerniente a la administración municipal, voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y veto, en los términos que dispone la ley.

En cada municipalidad foránea habrá un prefecto político que tendrá a su cargo el gobierno y administración de los diversos ramos del servicio público dentro de su circunscripción. Los prefectos políticos serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Cesa la personalidad jurídica de los ayuntamientos y el Gobierno Federal se hace cargo de los bienes, derechos y obligaciones de los municipios del Distrito y de todos los gastos que demandé la administración política y municipal del mismo, según los presupuestos que apruebe el Congreso de la Unión. Las rentas, públicas de carácter municipal quedarán como rentas de la federación. Los ayuntamientos se compondrán de concejales electos

¹⁷⁰ El mando de la policía había sido muy conflictivo. En 1877 el Municipio salió lastimado por la conducta irrespetuosa del Inspector General de Policía hacia el regidor del ramo, y no obstante las ordenanzas del centralismo y la amistad de los regidores con el Ministro de Gobernación, obtuvo el acuerdo para que el Inspector sufriera un arresto de ocho días bajo su palabra de Honor, en alojamiento.

popularmente, en elección indirecta en primer grado, durando en su encargo cuatro Años y renovándose cada dos años. Podrán ser reelectos. Quedaban los ayuntamientos bajo la dependencia del gobernador del Distrito y de los prefectos políticos.¹⁷¹

En materia electora. La Ley fue elaborada por el jurista Miguel S. Macedo que representa a la clase aristocrática porfirista, quien fue el ideólogo para exterminar del Municipio escribió, .."Que aunque él. Poder municipal, implica naturalmente la función legislativa en lo tocante a la organización de la Ciudad en México nunca los ayuntamientos han tenido tal función; considerados como agentes subalternos del poder ejecutivo y dependientes de él, ni han arreglado ellos las bases del gobierno de las ciudades, ni han dictado disposiciones sino mera e ínfima policía, ni menos aún han decretado estos, para cubrir sus presupuestos.¹⁷²

En lo general, han sido y son los ayuntamientos cuerpos que administran por sí mismos y directamente, y cuyas resoluciones se ejecutan por comisiones de su seno. El sistema pudo subsistir sin graves inconvenientes durante la tranquilidad de la colonia. Subsistió en la época revolucionaria, porque el estado de crisis impedía reorganizar la administración. Pero constituida la República, ha entrado en un, período de transformación que mucho se aproxima a su disolución.

Compuestos de funcionarios sin remuneración ni responsabilidad, los ayuntamientos van dejando de cumplir su misión, y la, creciente complicación de sus negocios ponen de manifiesto la insuficiencia de su organización. Se ha reducido la esfera de las atribuciones municipales y los Gobiernos superiores han ido absorbiendo las funciones de los ayuntamientos. No parece aventurado suponer que tal absorción continuará, su curso y que en un porvenir poco distante habrá desaparecido de las grandes poblaciones.¹⁷³

¹⁷¹ Gortari Rabiela, Hira de; y Regina Hernández Franyuti. *Memoria y encuentros. Ob. Cit.*

¹⁷² Macedo Miguel S. "El Municipio." *México y su Evolución Social*. Primera Edición. México. J. Ballescá y Compañía, Sucesor, Editor. 1902. p.665- 687.

¹⁷³ *Ibidem.*

La obra del siglo XX será dar a las instituciones municipales una organización fuerte y eficiente, privando a los ayuntamientos de sus logros, Como vemos, esta ley de 1903, suprime el sistema liberal creado por la Constitución de 1857, que postulaba los derechos políticos del ciudadano. Esta ley no fue discutida en el Congreso, sino dada en uso de facultad especial concedida al Ejecutivo Federal.

Causa fue sin duda esta organización al sobrevenir la revolución que derrocó la administración de 1910; pero la mala semilla cría profundas raíces y el nuevo gobierno que había proclamado la libertad municipal, la puso en duda; siguió la trinidad municipal, y la soñada libertad quedó como un mito. Los gobiernos se han sucedido y el levantamiento de 1913 fijó en su bandera La Libertad de los Municipios y la Constitución de 1917 la consigna como uno de sus principales triunfos. Acerca de la administración municipal, disponía la Ley de Organización que el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal.

El Gobierno político y la Administración de cada uno de los Municipios del Distrito Federal, estaban a cargo de un Ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular directa. Gozaban dichos Ayuntamientos de las más amplias facultades para dictar con sujeción a las Leyes, disposiciones concernientes a los asuntos de su competencia y para administrar libremente su Hacienda. Subsistió provisionalmente la división municipal existente con anterioridad.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México se formaba de veinticinco Concejales y el de las demás Municipalidades del Distrito Federal de quince cada uno los Ayuntamientos debían combatir la embriaguez, perseguir los juegos prohibidos y vigilar el estricto cumplimiento de las Leyes del Trabajo, particularmente en lo relativo a salario mínimo e indemnizaciones por accidentes.

El Presidente Municipal en cada Municipio era la primera autoridad política local y en consecuencia le correspondía publicar y hacer cumplir las Leyes, Decretos, Bandos, sentencias, y demás disposiciones, legalizar exhortos y demás documentos, expedir certificados de vecindad, imponer multas y

arrestos por infracciones al reglamento de policía y conservar el orden y la tranquilidad pública en poblaciones de cada Municipalidad que no fuera la de la residencia del Ayuntamiento, funcionaban delegados que auxiliaban a éste en el ejercicio de sus labores administrativas.

La Ley de Organización del Distrito Federal dejó vigentes los reglamentos de servicios públicos y demás disposiciones expedidas con anterioridad, en cuanto no fueran incompatibles con la Constitución de 1917.

Capítulo Tres.

SUMARIO: III. ANÁLISIS DEL DISTRITO FEDERAL EN EL DERECHO COMPARADO. 3.1-La función ejecutiva autocrática y el control de las actividades de las Capitales. 3.2.-Teorías de Residencia de los Supremos Poderes. 3.3.-Teorías Americanas. 3.4.-Teoría Europea. 3.5.-Modalidades Hispánicas. 3.6.-Examen de algunas legislaciones especiales sobre Capitalidad. Distrito Federal. (Caracas, Venezuela) 3.7.-Paris. 3.8.-Londres. 3.9. Lisboa. 3.10.-Copenhague. 3.11.-Washington. 3.12.-Estocolmo. 3.13.-Berna (Suiza). 3.14.-Conclusiones.

III. ANÁLISIS DEL DISTRITO FEDERAL EN EL DERECHO COMPARADO

3.1.-La función ejecutiva autocrática y el control de las actividades de las capitales.

El régimen de gobierno que tienen diferentes países del mundo, se refleja en sus capitales, en función de que son la residencia de los poderes gubernamentales. Hans Kelsen, escribió lo siguiente: "La legalidad de la función ejecutiva que significa en una legislación democrática **voluntad popular** y, por consiguiente **democracia** se mantiene indudablemente en los organismos regionales y locales mucho mejor que por las corporaciones autónomas por órganos individuales nombrados por el Poder central y responsables ante él, es decir, por una organización autocrática de este sector de la formación de la voluntad estatal".

Kelsen, señala: "Atribuyendo la vigilancia sobre la legalidad de las funciones consentidas por la ley a los órganos regionales y municipales a otros órganos autocráticos nombrados por las jerarquías superiores o a los menos responsables ante ellos y amovibles, se acepta para la organización administrativa provincial y municipal, un sistema mixto de elementos democráticos y autocráticos".

Kelsen destaca: Allí donde impera el principio de la forma mixta de Estado en los grados provincial y municipal, pero no en los superiores, estando reservada en éstos la volición estatal a los órganos democráticos exclusivamente, no puede temerse ningún riesgo, antes bien, un fortalecimiento de la democracia. Una vez reconocido que la idea de la legalidad -sigue diciendo Kelsen-, No obstante conducir a restricciones de la democracia, debe ser mantenida para la

realización de ésta, se hace necesario instar para ella todas las instituciones de control que puedan asegurar la legalidad de la función ejecutiva y que sólo pueden ser consideradas como incompatibles con la democracia por una demagogia miope.¹

Sin discernir las cuestiones que se plantean en relación con la función ejecutiva y con el control de la legalidad en los organismos constitucionalmente autónomos por razones sociopolíticas naturales, las ideas expuestas de Kelsen, no serían compatibles con el sociologismo municipal, se separan, dentro de la función ejecutiva, aquella que se contrae a los principios y normas de interés nacional de la que se refiere, por su naturaleza, a lo colectivo vecinal o regional, para las primeras las ideas de Kelsen serían correctas, no así para las segundas. Claro está que Kelsen no puede plantearse así la cuestión, ya que es adverso a la Escuela Sociológica del Municipio.² Pero destruida la falacia de su anti jusnaturalismo, y pensando en la viva realidad fluyente del derecho, al modo de Renard que postula, con razón, la existencia de un derecho natural en constante progreso,³ el ámbito de validez de sus pensamientos queda reducido a las funciones ejecutivas, en que, lo estatal, municipal, estas funciones se contraen a los intereses o necesidades generales de la nación.

Estos planteamientos teóricos, aplicándolos a la evolución del tipo de gobierno que gobernó durante 70 años el Distrito Federal en la Ciudad de México, ha tenido, como la designación autocrática de un Jefe del D. D. F: por el Presidente de la República que ejercía las funciones ejecutivas sin límites y el control que el mismo imponía. Restringía las funciones ejecutivas del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a las esencialmente políticas del interés (Presidencial) personal, además hay que considerar que no existían organismos regionales y locales autónomos este modelo jerárquico se repetía

¹ Kelsen Hans. "Esencia y valor de la democracia", p. 103 a 106, Colección Labor, Biblioteca de Iniciación Cultural, T. IX. *Apud.* Carmona Romay Adriano G. Estructura Política y Funcional del Distrito Federal de la Capital de la Republica. Caracas, Venezuela. Primera Edición 1964. p. 19

² Carmona Romay Adriano G. "Ofensa y Defensa de la Escuela Sociológica del Municipio," Revista de la Facultad de Derecho, No. 4, Universidad del Zulia, 1963.

³ Filosofía del Derecho, Renard. *Apud.* Carmona Romay Adriano G. Estructura Política y Funcional del Distrito Federal de la Capital de la Republica. *Ob. Cit.*

en las Delegaciones Políticas, donde el Regente,⁴ implantaba su voluntad a los Delegados Políticos y el modelo presidencial "La legalidad de la función ejecutiva" no existía una legislación democrática **voluntad popular** y por consiguiente no había democracia, esta forma de Gobierno perduro de 1929 a 1994. Con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se eligió democráticamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en 1998 y se designo a los Jefes Delegacionales en una incipiente y amañada democracia, de elección indirecta, al ser ratificados por la Asamblea Legislativa. Posteriormente se eligieron popularmente a los Jefes Delegacionales sin decisión de mando. El Poder Ejecutivo, ejerce el control "previo" y control "a posteriori" de las actividades de las 16 Demarcaciones, al centralizar sus funciones y atribuciones, ejerce las funciones ejecutivas sin límites y el control, el Estatuto de Gobierno reglamentariamente asigna a la Contraloría del Gobierno el D. F., como órgano de control, lo mismo sucede con el Poder Legislativo que ha monopolizado sus decisiones, al no existir los Cabildos en el Distrito Federal. Restringir las funciones ejecutivas de los Jefes de las Demarcaciones del Distrito Federal a las esencialmente políticas de interés partidista del Gobierno de la Ciudad de México y de la Asamblea Legislativa, no coliga con una "Autonomía Delegacional." El centralismo que vive el Distrito Federal es contrario al sistema federal mexicano, que es, un sistema de descentralización a través de la creación de entidades autónomas, dentro de la unidad nacional.

Sin embargo, este modelo de gobierno ha sido rebasado en los últimos seis años del 2000 al 2006, al modificarse todos los ordenamientos jurídicos que regulan al Distrito Federal,⁵ y atribuir mas funciones a los Órganos Centrales, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a sus Secretarios, estableciéndose un periodo de transición, a un Sistema Administrativo de Gobierno Socialista

⁴ Con este nombre de Regente se le denominaba al Jefe del D. D. F., herencia de las primeras formas de Gobierno y del Imperio Mexicano, del centralismo y de Maximiliano.

⁵ En el Primer Capitulo se señalo: "El poder, es un factor social; es el dominio sobre los ánimos de los hombres socialmente obligados, la aptitud de influir sobre el sentimiento, el pensamiento y la voluntad de los demás, en el orden externo o en el interno. Mediante el poder (o dominio), cuyo principal elemento integrante es el poder legislativo, el Estado puede determinar su propia forma y ordenar independientemente su organización: Mediante el Derecho constitucional, concreto pueden resultar, teóricamente, innumerables variantes dentro de los límites del concepto general de Estado. Pero en la práctica sólo se ha podido desarrollar un número de tipos estatales limitado.

Gobernado por Consejos, bajo la Dictadura del Partido de la Revolución Democrática, (PRD) al colocar sus cuadros en las primera y única elección de Consejeros Ciudadanos y posteriormente congelar la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, los representantes vecinales fueron captados a sueldo, convirtiéndose en voraces y corruptos gestores de las demandas ciudadanas, en complicidad de las autoridades capitalinas, estableciéndose un vínculo entre Gobierno, Vecino y Partido, muy similar a los Soviet o al modelo Cubano, pero no con el lema de “La Dictadura del Proletariado” sino bajo “El Imperio del Centralismo” que es sinónimo de “Corrupción y el Corporativismo.” Con un dictador que se auto nombro Presidente Legítimo de México, desconociendo a las Instituciones Republicanas, en una concentración de masas acarreada del interior de la republica y pagadas por los funcionarios Gobierno del Distrito Federal.

Son muchas las anomalías ejercidas por el Poder Ejecutivo del Distrito Federal, ejemplo de ello, son el aumento de atribuciones de la Tesorería del Distrito Federal, como la incorporación de los pequeños contribuyentes, que anteriormente pertenecían al régimen fiscal federal, no solo les cobraron los impuestos correspondientes de acuerdo a sus obligaciones fiscales, sino también el IVA que es un impuesto federal, los comerciantes que se negaron a pagar sus negocios fueron clausurados, al mismo tiempo que entraba mas dinero a la Tesorería se descentralizaba en las Secretarias del Gobierno del Distrito Federal, en el cobro de determinados impuestos como el agua, multas, servicios, etc., aumentando mas la corrupción, en el manejo de dinero en las Secretarias del Distrito Federal.⁶

⁶ Algunas oficinas de la Tesorería de la Secretaría de Finanzas fueron cerradas por “Corrupción simultáneamente, se dieron atribuciones para el cobro de multas a otras Secretarias del Gobierno del Distrito federal.

3.2.-Teorías de Residencia de los Supremos Poderes.

La cuestión del régimen de la capital, se encuentra regulado por el Derecho Municipal Comparado, es útil hacer un análisis comparativo de la estructura jurídica de las Capitales de diversos países: Colombia, Paris, Londres, Lisboa, Copenhague, Estocolmo y Washington.

La capital de la nación constituye, en muchos casos, en el mundo hispánico, una variante muy caracterizada del régimen municipalista normal. Ello encuentra sus inmediatos precedentes en Europa y en los Estados Unidos, determinando un fenómeno de gran trascendencia, que interesa considerar con atención en sus diversos aspectos.

El problema de la administración particular de la capital debe desglosarse del problema de la gran ciudad, con el que se le ha confundido con demasiada frecuencia. En otros términos: a la capital no se le asigna un régimen especial por su gran volumen de contenido, sino porque en la misma residen los poderes centrales del Estado, es decir, que no es un simple aspecto del fenómeno de la hipertrofia urbana, del llamado "metropolitanismo", "megalópolis", etc. sino una cuestión esencialmente política.

Existe o ha existido régimen especial de capitalidad en Londres, en Berlín, en Viena, en Roma, en Estocolmo y en otros centros urbanos en donde residen de modo permanente los Supremos Poderes del Estado, pero los determinantes de los sistemas hispanoamericanos de capitalidad derivan directamente de dos diversas procedencias: Washington y París; y muy especialmente de la primera ciudad.

En los Estados Unidos, el régimen federal exigía que la capital de la federación estuviera situada fuera de la órbita jurisdiccional de cualquiera de los Estados que integran la Unión. A dicho fin se creó una nueva ciudad, desglosándose su área del territorio de los Estados de Virginia y Maryland, y se instituyó para ella, en la Ley del 19 de julio de 1878, un particularismo sistema de gobierno, completamente al margen de los principios clásicos del municipalismo. En Washington las funciones legislativas las ejerce directamente el Congreso; las

ejecutivas, el Presidente de la República, quien delega en un board integrado por tres Commissioners afianzados y con sueldo que designa el propio Presidente con el consentimiento del Senado, debiendo uno de ellos pertenecer al cuerpo de Ingenieros del Ejército. Esta Comisión posee; amplios poderes, incluso de carácter reglamentario.

En París, tal como plantean su gobierno local los Decretos de 21 de abril y 13 de junio de 1939, la Ordenanza de 13 de abril de 1945 y la Ley de 5 de septiembre de 1947, constituye el mismo una excepción al sistema general uniforme que estableció la Ley Orgánica de 1884, reuniendo en un solo mecanismo la administración municipal de la Capital y la del Departamento del Sena.

No existe Maire, y la competencia ejecutiva está atribuida a dos funcionarios, que el Presidente de la República nombra y separa con entera libertad: el Préfet de la Seine y el Préfet de Police; el primero administra el Departamento del Sena, como cualquier otro Prefecto y ejerce, al mismo tiempo, todas las funciones de Alcalde, excepto las de Policía de seguridad, sanitaria y vialidad atribuidas al otro Prefecto. Funciona un Conseil Municipal de noventa miembros designados por sufragio universal, con atribuciones semejantes a los de los demás Municipios, al cual se unen otros sesenta Consejeros para constituir el Conseil Général de la Seine que gobierna el Departamento.

¿Qué razones justifican esa situación excepcional de las capitales? Observamos dos diversos criterios para explicarla: el americano y el europeo.⁷

⁷ Fernando Albi, "Derecho Municipal Comparado del mundo hispánico." *Apud.* Carmona Romay Adriano G. Estructura Política y Funcional del Distrito Federal de la Capital de la Republica. *Ob. Cit.*

3.3.-Teoría Americanas.

Sistema que sirvió de base para el establecimiento del gobierno de Washington: El Distrito Federal debe ser administrado por la Nación. "Lo que ha querido la Constitución americana, lo que ha querido nuestra Constitución al adoptarla, es que en la Capital de la República la acción del gobierno general sea tan amplia, tan exclusiva, que en ningún caso poder alguno, ni autoridad alguna, pueda limitar en lo más mínimo sus atribuciones"⁸ Así, pues, y como consecuencia de ese principio, no era concebible, que la voluntad del Presidente de la Nación en lo ejecutivo, y la del Congreso en lo legislativo, pudieran ser contrariadas por mandatos populares otorgados en comicios especiales."⁹

En realidad no se comprende demasiado cuáles puedan ser, en la práctica, las consecuencias nocivas de que funcionen en la capital organismos municipales con atribuciones propias, ni por qué ello pueda disminuir las facultades de los Poderes Centrales en la misión específica que les está confiada. Esa coexistencia se observa en numerosos países, sin que se produzca la menor fricción entre órbitas perfectamente diferenciadas.

Ahora bien, en el fondo de todas las razones de tipo político apuntadas, encontramos que los fundamentos reales son más bien de carácter administrativo.

En Washington funcionó durante algún tiempo, hasta 1878, una Municipalidad de elección popular, y su supresión fue motivada por la falta de recursos de la misma, que obligó a la Tesorería Federal a conceder fuertes subsidios, y por la deficiente actuación de aquella entidad.¹⁰

De todo ello se deriva el criterio de los tratadistas hispanoamericanos de que en los Distritos Federales no existe Municipio ni puede hablarse de lo municipal

⁸ Ley de 1881 sobre régimen de la capital de la República Recopilación de los Debates de Leyes Orgánicas Municipales- y sus textos definitivos. Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, 1938, tomo II. p. 42

⁹ Studenski (Paul): The Government of Metropolitan areas. New York, 1930. *Apud.* Carmona Romay Adriano G. *Ibidem.* p. 21.

¹⁰ Munro: The Gov. of U. U. S. S., p. 543. *Apud.* Carmona Romay Adriano G. *Ibid.* p. 22

propriadamente dicho. Ejemplo de ello es Buenos Aires, que es una ciudad sin poder municipal propio, y que su Municipalidad "ejerce únicamente atribuciones delegadas por los poderes nacionales, que, en consecuencia, pueden ser extensas o limitadas según el criterio que predomine en los departamentos de gobierno." Según Carrera Jústiz, la palabra "Distrito" significa demarcación administrativa, es decir, algo que puede crearlo a su placer el gobernante, el poder público; viene a ser lo contrario del Municipio, que es la sociedad local comprendida dentro de una extensión superficial naturalmente determinada por necesarias relaciones de vecindad".¹¹

3.4.-Teoría Europea.

La especialidad de gobierno de la capital obedece, para los tratadistas europeos, a motivos mucho más racionales y definidos, que procuraré resumir a continuación.

a) Aspecto político: Las razones de seguridad, los mayores problemas de orden público que son consecuencia de la residencia del Jefe del Estado, de los supremos poderes del mismo y del cuerpo diplomático, exigen el pleno dominio de todos los resortes del régimen local.

b) Aspecto económico: Las funciones de orden nacional que se llevan a cabo en la capital, desbordan las estrictamente municipales. En ella polarizan todas las corrientes espirituales, científicas y políticas de la vida de la nación, obligando a mantener una elevada tónica urbana y un conjunto de servicios que no benefician exclusivamente al vecindario, sino que repercuten sobre todos los residentes en el país, obligando a grandes desembolsos que no es justo graviten exclusivamente sobre los vecinos de la misma, resolviéndose el problema con la frecuente aportación del Estado de subvenciones de capitalidad con cargo a los ingresos nacionales.

3.5.-Modalidades Hispánicas.

Para plantear nuestro estudio de las soluciones del problema de la capitalidad

¹¹ Carrera Jústiz (F.): El régimen de las grandes ciudades, con especial referencia a La Habana. La Habana, 1930 pág. 27. *Apud.* Carmona Romay Adriano G. *Ibíd.*

en el mundo hispánico, vamos a ofrecer una visión esquematizada y temporal de las mismas, en la forma siguiente:¹²

Sistema norteamericano del Distrito:

Federal.

El concepto de federalismo proviene del latín *foedus*; unión, alianza, pacto, acuerdo. En el terreno político se refiere a la unión de diferentes conjuntos políticos que, no obstante su asociación, conservan su carácter individual. El Dr. Ignacio Burgoa, señala que existen tres etapas en la formación de un estado federal: 1) Independencia previa de estados soberanos. 2) La unión formada por ellos. 3) Formación de un nuevo estado que los comprenda a todos sin absorberlos.

A este proceso se le denomina "centrípeto", ya que opera del exterior al centro. Existe otra forma de llegar al federalismo y que se denomina "centrífuga", que consiste en partir del centro hacia el exterior, diseminando el poder central; en este caso, las etapas a que aludimos líneas arriba no se presentan. Un ejemplo claro de la forma centrípeta, lo constituyen los Estados Unidos de Norteamérica y de la forma centrífuga nuestro país. En los países con sistema federal, cada individuo pertenece a dos comunidades, al estado miembro y a otra más amplia, la nación. Los estados federales se caracterizan por la interrelación de independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación. Las funciones gubernamentales se reparten entre la federación y los estados miembros, aunque las entidades federativas se encuentran integradas a la federación, cada nivel tiene su propio sistema de gobierno; existen además varios centros de poder y ordenamientos jurídicos relacionados entre sí, lo que viene a confirmar la característica pluralista de estos sistemas.¹³

El Sistema Federal se basa en el principio de gobierno del Presidente de la

¹² El estudio comparativo fue realizado a mediados del Siglo XX, el propósito del mismo, fue demostrar la Tesis de Kelsen.

¹³ Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México. Editorial Porrúa. 1985. p. 404.

República. Ejemplo de ello son las siguientes ciudades:

Ciudad de México. Centralista, Jefe de Gobierno electo, unipersonal. Legislación Local y Federal. Principio de la autonomía municipal.

Ciudad de Buenos Aires y capital de la República Argentina. Legislación exclusiva del órgano legislativo nacional.

Caracas: Corporación electiva de tipo normal y Ejecutivo de designación gubernativa. Principio de la autonomía municipal.

Río de Janeiro Corporación electiva de tipo normal y Ejecutivo de designación gubernativa. Principio de la autonomía municipal.

El Sistema Nacional lo tienen:

Tegucigalpa: Comisión de nombramiento gubernativo. (Depende del Poder Ejecutivo).

Managua: Gobierno del Presidente de la República, representado por un Ministro.

Santo Domingo: Corporación del sistema francés y nombramiento gubernativo.

San Juan de Puerto Rico. Gerente y Comisión, esta última de nombramiento gubernativo y el Gerente designado por la misma.

Variantes de detalle respecto al sistema general en cada país:

Bogotá: diferencias económicas y de competencia.

La Habana: posibilidad de prestación de los servicios municipales por el Poder Central.

Santiago de Chile: alcalde de nombramiento gubernativo. Tendencia al sistema presidencialista.

Asunción. Nombramiento gubernativo del Intendente. Escasas variantes

funcionales.

Modalidad portuguesa: sistema de Gerente y Comisión, el primero de designación gubernativa; con variantes en la intervención tutelar. Examinando las directrices generales apuntadas, llegaremos a determinar ciertas consecuencias generales, que resumimos así:

a) Tendencia muy generalizada a proscribir, total o parcialmente, los procedimientos electorales, sustituyéndolos por la designación gubernativa. Parece buscarse la mayor garantía del orden público y la máxima eficacia por eliminación de las formas democráticas.

b) Tendencia a la concentración de poderes, con referencia a la modalidad orgánica normal en el país.

Dicho esto, consideraremos por separado las fórmulas utilizadas en los países federales hispánicos, que aunque parecen derivarse en todos los casos del sistema norteamericano, ofrecen en realidad, en ocasiones, diferencias esenciales del mismo. Los cuatro aceptan la denominación de "Distrito" para un territorio situado fuera del área jurisdiccional de los Estados; los cuatro son gobernados por un funcionario que nombra libremente el Presidente de la República. Pero ahí terminan las coincidencias.

México tiene una Constitución Federal su capital es el Distrito Federal, el Dr. Ignacio Burgoa hace referencia de algunas características de un estado federal, partiendo del criterio de la de centralización:

- a) Autonomía democrática de las entidades, que se refiere a la posibilidad de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial.
- b) Autonomía constitucional; ésta es relativa a que las entidades pueden organizarse jurídica y políticamente, respetando siempre la constitución nacional.
- c) Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que se refiere a las

materias no comprendidas en la órbita federal.

- d) Participación de las entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto en la integración del cuerpo legislativo federal, como en las reformas de la Constitución General. En el caso de nuestro país, la forma federal no se creó a partir de estados libres y soberanos que decidieron unirse, sino que fueron creados a posteriori.¹⁴

3.6.-Examen de algunas legislaciones especiales sobre Capitalidad.

Distrito Federal. (Caracas, Venezuela)

El sistema de gobierno y administración de la capital de Venezuela, se encuentra establecida por Ley de 10 de Octubre de 1936 y tiene su razón en los artículos 9, 10, 11 muy especialmente, 12, el inciso 6 del Art. 136 e inciso 17 del Art. 190, ya especialmente relacionados o ya referentes al régimen municipal en general, de la Constitución Nacional de 23 de Enero de 1961.¹⁵

El Distrito Federal se divide en dos Departamentos y veinticinco Parroquias, el régimen gubernativo se estructura de la manera siguiente: civil y político, y administrativo y económico. La primera autoridad civil y política es el Presidente de la República que la ejerce por medio de un Gobernador que nombra y renueva libremente.

El régimen administrativo y económico es responsabilidad del Consejo Municipal y del Gobernador como autoridad ejecutiva de las decisiones del Consejo Municipal.

Caracas, como Capital de la República, tiene la consideración de Distrito Federal y se organiza por una Ley Especial, que coordina las veinticinco Parroquias que constituyen una Municipalidad que es electa por voto popular secreto y directo. Cada parroquia elige a un miembro. La municipalidad elige a su Presidente, quien ejerce sus atribuciones mediante disposiciones de carácter legislativo entre las que destacan las ordenanzas municipales.

Los preceptos constitucionales señalados son:

¹⁴ Burgoa, Ignacio. *Ibidem*. t. p. 412.

¹⁵ Carmona Romay. *Ibid*. p. 17-26.

- Art. 9.- El Territorio Nacional se divide, para los fines de la organización política de la República, en el de los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales.
- Art. 10.- Las modificaciones de límites, compensaciones o cesiones de territorio entre el Distrito Federal o los Territorios o Dependencias Federales y los Estados, podrán realizarse por convenios entre el Ejecutivo Nacional y los respectivos Estados, ratificados por las correspondientes Asambleas Legislativas y por el Senado.
- Art. 11.- La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del poder nacional. Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio transitorio del poder público en otros lugares de la República.

Una Ley Especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal.

- Art. 12.- El Distrito Federal y los Territorios Federales serán organizados por Leyes Orgánicas, en las cuales se dejará a salvo la autonomía municipal.
- Art. 14. -Son Dependencias Federales las porciones del territorio de la República no comprendidas dentro de los Estados, Territorios y Distrito Federal, así como las islas que se formen o aparezcan en el mar territorial o en el que cubra la plataforma continental. Su régimen y administración serán establecidos por la ley.
- Art. 47.- En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros, que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de sus funciones públicas.
- Art. 136 inciso 6.- Es de la competencia del Poder Nacional: La Organización y Régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales.

- Art. 140.- No podrán ser elegidos Senadores ni Diputados: Inciso 2. Los Gobernadores y Secretarios de Gobierno de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales, hasta 3 meses después de la separación absoluta de sus cargos si la representación corresponde a su jurisdicción o mientras ejerzan el cargo si se trata de otra jurisdicción.
- Art. 229.- En la Ley de Presupuesto se incluirá anualmente, con el nombre de Situado, una partida que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales en la forma siguiente...etc.

De acuerdo con la Constitución de la República de Venezuela, el Municipio es autónomo y tiene un área de competencia específicamente delimitada. El Distrito Federal, asiento de la capital de la República, tiene, según esta Constitución, un régimen especial de gobierno y administración.

La Constitución reitera que siempre ha de quedar a salvo la autonomía municipal, en la coordinación de las distintas esferas de gobierno de la capital, la actividad administrativa municipal, propia y exclusiva de los municipios, y por ello del Distrito Federal en su rama económica y administrativa, se puede resumir de la siguiente manera: Autonomía administrativa municipal. El Municipio tiene la libre gestión en las materias de su competencia. Formas de realizarse la actividad administrativa municipal: Municipio tiene el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad. Tiene materias propias por su naturaleza, materias delegadas (por descentralización estatal), materias delegadas (por delegación estadual) y materias directamente por el Municipio, por el sistema de mancomunidad con otros Municipios. Todas las materias propias de la vida local, especialmente cuando tenga relación con sus bienes e ingresos, urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.¹⁶

3.7.-Paris.

Antecedentes históricos.- El régimen administrativo de París tiene firme apoyo en la tradición, en la época de la Monarquía absoluta, la capital fue favorecida

¹⁶ *Ibíd.*

por los reyes, partidarios de centralizar los poderes en ella para fortalecer su dominio y destruir los particularismos locales. Pero el verdadero origen del régimen local parisino está en las disposiciones dictadas a partir de la Revolución, especialmente la Ley de 28 de pluvioso del año VIII, por virtud de la cual el Prefecto del Sena asumió las funciones de Alcalde de París, excepto las relativas a policía, tanto general como municipal, que fueron confiadas al Prefecto de Policía. No existía Consejo Municipal como en los demás municipios, reconociéndose sólo un órgano deliberante: la Asamblea departamental.¹⁷

La restauración respeta en líneas generales esta organización hasta que en 1834 se distinguen la representación de la ciudad y la del departamento. Las variaciones posteriores han afectado principalmente al número de miembros del Consejo y a la forma de su elección, que varía según los distintos regímenes políticos. De esta suerte, al promulgar la Ley municipal de 5 de abril de 1884. París quedó exceptuado de sus disposiciones orgánicas. Las reformas posteriores, singularmente las llevadas a cabo en 1939, han tratado de limitar la competencia de los Consejos y así se llega a la legislación vigente, en la que juega un importante papel la Ley de 5 de septiembre de 1947.

Rasgos generales del sistema.- En la organización se distinguen dos elementos integrantes: 1) *La ciudad* propiamente dicha, esto es, el casco urbano que se divide en veinte distritos (arrondissements): 2) "*La banlieue*", constituida por los cantones suburbanos unidos a la gran ciudad, que con ella forman el Departamento del Sena. El verdadero carácter de esta aglomeración constituye un conjunto urbano situado fuera de los límites jurídicos y financieros de la *vieja ciudad*, alrededor de la cual las aglomeraciones han proliferado a partir de la década de los años 50's del siglo XX.

Este fenómeno de crecimiento urbano nos muestra un hecho, clave de la organización: la imposibilidad de disociar la ciudad de París de las

¹⁷ Estudio de J. L. Fuertes ("Rev. de Estudios de la Vida Local" N° 96 1957) Es fundamental para el estudio de la organización de París, la obra de Maurice Félix, Le régime administratif du Département de la Seine et de la Ville de París (2 vols.). París, 1946. Vid. Carmona Romay. *Ibid.* p. 27.

municipalidades suburbanas del Departamento del Sena. De aquí deriva la peculiaridad del sistema, consistente en que las dos administraciones, municipal y departamental, se funden en una sola, a diferencia de lo que sucede en los restantes municipios de la nación, en los que ambas jurisdicciones están perfectamente diferenciadas. En París no hay Maire (equivalente a nuestro Alcalde) y sus funciones en lo referente a la Presidencia de la Corporación están asumidas por el Presidente del Concejo Municipal y en lo relativo a sus atribuciones como órgano ejecutivo por los Prefectos del Sena y de Policía.

Exposición de los principales órganos administrativos. La compleja administración de la aglomeración parisina se refleja en una serie de órganos, unos de carácter unipersonal y activo, y otros deliberantes y colegiados.

Órganos activos.- Hay que distinguir los siguientes:

1. *El Prefecto del Sena.*-Además de las funciones que le corresponden por Derecho común referentes al Departamento, tiene también las de carácter estrictamente municipal que afectan a la ciudad de París. Desde este punto de vista sus atribuciones son más amplias que las de los demás Prefectos; por otra parte, resultan más restringidas si se tiene en cuenta la competencia del Prefecto de Policía. El Prefecto del Sena actúa como representante del Estado, tanto frente al Departamento como respecto a la ciudad de París, teniendo importante participación en el funcionamiento, tanto del Consejo General del Departamento, como del Consejo Municipal. Si se examina la larga enumeración de las facultades que integran su competencia, se observará una mayor extensión de ésta comparándola con la de los restantes Prefectos; pero lo verdaderamente original en la institución reside en las funciones municipales, ya que en este punto el Prefecto del Sena sustituye al Alcalde, correspondiéndole en ciertas ocasiones facultades bastante más amplias que las asignadas por la Ley municipal a esta magistratura.

2. *El Prefecto de Policía.*- Esta magistratura constituye otro rasgo original

de la organización de París. Así como en el Derecho común las atribuciones referentes a Policía son competencia de los Prefectos y de los Alcaldes en sus respectivas esferas, en la capital de Francia todo lo relativo a seguridad y orden público se confían a un funcionario bajo la autoridad directa del Gobierno, de forma que no hay una perfecta separación entre la policía general y la de orden municipal. Sus atribuciones, como en el caso anterior, son dobles; relativas unas al Departamento del Sena (seguridad del Estado y mantenimiento del orden, higiene y salubridad, comercio y aprovisionamiento, protección de la infancia, beneficencia, etcétera); otras hacen referencia a la ciudad, a las comunidades suburbanas (policía de la circulación, higiene y limpieza de las calles, prevención de incendios, policía del comercio).

3. *El Presidente del Concejo Municipal de París.* Es elegido por la Asamblea municipal y sus únicas funciones son presidir las sesiones, dirigir los debates y alguna otra más de carácter representativo, sin que tenga ninguna atribución de las que en Derecho común constituyen la competencia de los Alcaldes, hasta el punto que la propia convocatoria del Consejo Municipal corresponde al Prefecto del Sena.

4. *Los Alcaldes de los veinte distritos.* Son nombrados por el Poder central, y, a pesar de su nombre, son meros agentes para ejecutar determinados actos bajo la autoridad del Prefecto del Sena. Tanto ellos como sus adjuntos están investidos de la doble calidad de administradores y oficiales del Estado civil.

5. *Los Alcaldes de los municipios suburbanos.*-En los municipios que forman la "banlieue", existen Alcaldes, si bien sus atribuciones están tan mermadas como la de los Alcaldes de los distritos de París, quedando reducidas de hecho al papel de agentes de los Prefectos.

2) *Asambleas deliberantes.*

1. *Consejo Municipal de París.* Consta de noventa miembros elegidos

por escrutinio de lista en una vuelta, con representación proporcional integral, durando su mandato seis años. Su competencia es más reducida que la atribuida a los demás Consejos Municipales. Los objetos sobre los cuales puede deliberar son limitativamente enumerados por los decretos de 21 de abril y 13 de junio de 1939, modificados por la ordenanza de 13 de abril de 1945.¹⁸ El Consejo está sometido a una fuerte tutela administrativa, de tal forma que los acuerdos ejecutivos por sí mismos constituyen la excepción, en tanto que la mayoría de las decisiones sólo adquieren pleno efecto mediante la intervención de la autoridad de tutela, requiriendo las menos importantes la aprobación del Prefecto y las más la del Ministro o Ministros interesados. No faltan decisiones que por su importancia deban ser aprobadas por decreto simple o acordado en Consejo de Ministros, e incluso, por decreto del Consejo de Estado; determinadas resoluciones, por ejemplo, la creación de un nuevo impuesto, precisan una ley para su aprobación.

3. *Consejo general del Sena.* Su composición actual ha sido fijada por Ley de 5 de septiembre de 1947 y Decreto de 22 de abril de 1953. Conforme a estas disposiciones cuenta con ciento cincuenta miembros, de los que noventa representan a la ciudad de París y sesenta a la "banlieue". Como puede verse, tres quintas partes de sus miembros son al mismo tiempo Consejeros municipales. La elección tiene lugar por el mismo procedimiento que la del Consejo Municipal. Sus facultades, limitativamente enumeradas, son muy reducidas; solamente puede adoptar un escaso número de acuerdos. La competencia queda referida al examen de cuentas de ambos Prefectos, al voto del Presupuesto y de los créditos suplementarios.

4. *Administraciones autónomas.*- Podrían citarse, entre otras, el "Crédito municipal de París", establecimiento público dotado de personalidad civil y autonomía financiera, y la "Beneficencia pública de París", algunas de cuyas instituciones se remontan a la Edad Media. Así sucede con el

¹⁸ *Ibíd.* p. 27.

"Hotel Dieue", que goza de presupuesto independiente.

En conclusión, el régimen administrativo parisino se caracteriza, por las precauciones tomadas para que los representantes elegidos por sufragio no tengan una influencia muy fuerte; La fijación de las atribuciones del Consejo se hace en forma sumamente casuística y por la gran intervención asegurada a los órganos del Poder central en la administración de la capital.

Diversos movimientos democráticos se registraron en los sectores oficiales una reacción frente al régimen descrito. El primero se inició el 18 de marzo de 1954 donde se nombro una Comisión de revisión, con el fin de preparar la reforma administrativa de la capital. El Comité de redacción tomo como base el trabajo presentado por Jean Legaret, que fue aprobado por la Asamblea plenaria reunida en el Ayuntamiento de París el 11 de julio de 1955, bajo la presidencia de Jacques Feron, Presidente en aquella fecha del Consejo Municipal, ha sido elevado al Bureau de la Asamblea nacional para su definitiva adopción.¹⁹

3.8.-Londres.

a) *Antecedentes.* Londres gozó de régimen especial desde época bien antigua. Buena prueba de ello tenemos con Guillermo I, quien después de haber reconquistado la totalidad del país, tuvo que tratar con Londres como si fuese un Estado soberano. Al confirmar la Carta Magna, Eduardo I decretó que la ciudad de Londres conservaría "todas las libertades y costumbres que había disfrutado usualmente". Tan arraigados estaban estos derechos que, por no reconocerlos, algunos monarcas perdieron el trono (casos de Eduardo II, Ricardo II, etc). El engrandecimiento de Londres comienza con los Tudor y continúa progresivamente, sobreponiéndose a ciertos hechos luctuosos, entre ellos el gran incendio que casi destruyó la ciudad en 2 de septiembre de 1666. A partir de la segunda mitad del siglo XVIII, el desarrollo incesante de Londres

¹⁹ Las líneas generales del proyecto tienden a acentuar en lo posible la autonomía de las autoridades de la capital, principalmente en lo que concierne a los poderes de decisión del Concejo Municipal y de su Presidente, para el cual se propone el título de Presidente Alcalde (President Maire), confiriendo a este último las atribuciones que conforme a la Ley de 1884 corresponden al Primer Magistrado municipal. *Vid* Legaret, *Ob. Cit.*, pág. 52 y ss. *Apud.* Carmona Romay. *Ibid.* pp.31-34.

convierte la antigua City amurallada en la gran capital que se conoce.²⁰

Londres tuvo siempre su estatuto propio y, en ocasiones, afirmó sus derechos frente a la Corona. (Por ejemplo, la pugna surgida entre el Ayuntamiento y la Cámara de los Comunes en 1771, con motivo de hacer valer la Corporación municipal el derecho de los ciudadanos londinenses de ser informados libremente sobre los debates de la citada Cámara).

b) *Organización actual.*

Caracteres generales.- La organización actual arranca de la "Local Government Act" de 1888. Para comprender la especialidad del sistema hay que tener en cuenta, como señala Morrison, que la palabra "Londres" sirve para designar las siguientes unidades administrativas: La *City of London* (Ciudad) pequeña extensión de una milla cuadrada, de gran tradición histórica; El *Count of London* (Condado) que rodea a la City y forma una extensa circunferencia, dentro de la cual están comprendidos los 28 Metropolitan Boroughs (Burgos-Condados Metropolitanos); y El *Greater London* (Gran Londres), que extiende su jurisdicción no sólo en el condado, sino además fuera de esta unidad administrativa (Outer London) y comprende diversas entidades, tales como Wimbledon, East Ham, Hornsey, Croydon, etc.

En las presentes notas concretaremos la cuestión al Londres propiamente dicho, esto es, al Condado de Londres. Dentro de sus límites se desarrolla una completa Organización, *sui generis*, que diferencia la capital británica del resto de las entidades locales del Reino Unido. Distinguiremos dos clases de órganos: unipersonales y colegiados.

1) *Lord Mayor.* Este cargo, equivalente a nuestro Alcalde, es elegido por el Consejo de los *aldermen*, de entre dos de sus regidores designados ante el Court of Common Hall por la asociación de Corporaciones. Aunque la elección

²⁰ Además de las obras generales referentes al régimen municipal inglés, en las que se hacen referencias al régimen de Londres, deben consultarse las siguientes: Herbert Morrison, How London is governed. Londres, 1949; Robson (William A.), London, en "Great Cities of the World". Londres, 1954; T/w youngest country. A description of the London as a county and its public services (Publicaciones Del Condado de Londres), 1951. *Apud.* Carmona Romay. *Ibíd.*

no es directa, la selección impide que una persona inaceptable para el conjunto de la ciudad, tenga probabilidad de alcanzar el cargo de Mayor. El mandato dura un año y lleva consigo una alta dignidad, hasta el punto que su jerarquía sigue inmediatamente a la del rey dentro de la City y precede, incluso, a la del príncipe heredero.²¹ El Lord Mayor preside las tres Asambleas de la Corporación de la Ciudad de Londres, es Magistrado jefe de la ciudad y tiene importantes privilegios y deberes en relación con el Soberano, el puerto de Londres y la administración de justicia.

Órganos unipersonales.-Deben citarse los siguientes:

2) *Sheriffs.*-Son los dos funcionarios de rango inmediato inferior al Lord Mayor. Actúan solamente por un año y tienen importantes obligaciones, tanto en el aspecto judicial como en el administrativo.

3) *Aldermen* (Regidores) .-Son 26, uno por cada distrito municipal, eligiéndose con carácter vitalicio. El cargo de Aldermen es obligatorio y el conjunto de todos ellos forma el Tribunal, que antiguamente tuvo importantes funciones de gobierno y que aún conserva ciertas tareas, entre ellas el control de las fuerzas de Policía de la ciudad.

c) *Órganos colegiados.* Nos referimos a los órganos del Condado de la Ciudad y de los Burgos metropolitanos.

1) *The London County Council.*-El Consejo del Condado de Londres es el primer órgano de gobierno de esta localidad y, al mismo tiempo, la autoridad local más importante del Reino Unido. Se compone de 150 miembros, de los cuales 21 son regidores (aldermen) y 129 consejeros o concejales (councillors). Estos últimos se eligen mediante sufragio directo por las 43 divisiones electorales existentes (tres miembros cada uno). Su mandato dura tres años. Los regidores se designan por los concejales, por seis años, renovándose la mitad de su número cada tres. Pueden ser candidatos los mismos consejeros o

²¹ La precedencia quedó afirmada en 1805, al pretender el Príncipe de Gales colocarse delante del Lord Mayor, Sir Jacobo Shaw. El Rey Jorge In, ante quien apeló la autoridad municipal decidió que el Lord Mayor debía preceder al príncipe heredero. *Apud.* Carmona Romay. *Ibíd.*

bien personas que no tengan tal cargo, siempre que reúnan los correspondientes requisitos. La práctica muestra que en ocasiones han llegado a designarse regidores a candidatos derrotados en las elecciones para consejeros.

Al frente del Consejo figura un Presidente, que es elegido anualmente, ostentando desde 1935 el título de "The Right Honourable". Puede ser elegido incluso quien no pertenezca al Consejo. El Presidente representa al Consejo y preside sus reuniones. Está auxiliado por un *Vicepresidente* y un *Presidente delegado*, nombrados, el primero por el partido que constituye la mayoría y el segundo por la oposición; tanto uno como otro han de elegirse obligatoriamente entre los miembros del Consejo.

En cuanto a los *servicios* que están a cargo del Consejo del Condado, podrían señalarse los siguientes: 1) Viviendas, que constituye una de sus principales actividades. 2) Sanidad, especialmente centros maternos e infantiles. 3) Servicio de Incendios. 4) Ambulancias. 5) Bienestar, desarrollándose estas actividades de acuerdo con la "National Assistance Act" de 1948, que encomendó al Consejo la obligación de proporcionar acomodo residencial a las personas que, por razón de su edad, enfermedad u otras circunstancias, se encontraban impedidas. 6) Educación, correspondiendo al Consejo el mantenimiento o ayuda a unas 900 escuelas primarias, 346 secundarias y 180 escuelas técnicas y nocturnas. 7) Urbanización, ampliación de calles, mantenimiento de los puentes sobre el Támesis, etc. 8) Parques y zona verde. 9) Seguridad, inspección de construcciones, espectáculos, pesas y medidas. 10) Alcantarillado. 11) Licencias de motores. 12) Museos, etc. Los servicios del Condado no son tan extensos como los de los Ayuntamientos de cualquier Burgo-condado inglés, ya que en Londres la Administración local está repartida entre el Consejo del Condado y las autoridades locales incluidas dentro de él.

2) *The Corporation of the City of London*. De gran arraigo tradicional, es la única Corporación respetada en su integridad por la "Municipal Corporation Act" de 1835. Por su historia y su prestigio, tanto como por sus facultades, se diferencia de las restantes autoridades locales inglesas. Funciona, lo mismo

que hace varios siglos, mediante tres Cámaras o Consejos.

1. *The Court of Common Council*, compuesto por el Lord Mayor y 206 consejeros, es elegido por los habitantes y ocupantes de propiedades en la ciudad. La duración del mandato de estos consejeros es de un año.

The Court of Aldermen, compuesto de 26 regidores, uno por cada barrio o ciudad, de los cuales uno es el Lord Mayor. Los aldermen se eligen a perpetuidad, y en esto se diferencian de los demás Burgos, en los cuales el mandato sólo dura seis años.

The Court of Common Hall, integrado por el Alcalde, los Sheriffs, los Regidores y la "Comunidad de ciudadanos de Londres". Esta condición se adquiere a través de los gremios o compañías, pero no coincide necesariamente con la categoría de habitante o contribuyente. La competencia de la Corporación se hace efectiva mediante los Comités, extendiéndose no sólo a sus servicios propios, sino a contribuir en cierta proporción a los del Condado.

Metropolitan Boroug Councils. Completan la organización los Consejos de los 28 Burgos metropolitanos incluidos en el Condado. Todos ellos tienen igual condición, salvo Westminster, que tiene el título de ciudad, y Mensingyon, que ostenta el de burgo real. Los Consejos de estos Burgos se componen de Alcalde, regidores y consejeros. Los consejeros son elegidos por trienios, mediante sufragio directo, cesando todos ellos al mismo tiempo. Su número varía según los casos. Los regidores son elegidos por los consejeros, entre éstos o entre personas con derecho a serlo, y la duración de su mandato es de seis años, renovándose por mitad cada tres. El Alcalde es elegido de entre los consejeros o regidores, o bien nombrado entre personas que no pertenezcan al Consejo, siempre que tengan la necesaria capacidad.

Los Consejos se reúnen normalmente una vez al mes, y sus facultades son menores que las de un "burgo-no condado". Por ejemplo, no poseen facultades para el suministro de aguas, ni para licencias de estaciones de petróleo o inspección de tiendas, pesas y medidas, atribuciones que asume el Condado.

No obstante, los Consejos de los Burgos metropolitanos tienen una considerable tarea a realizar en lo que se refiere a conservación de calles, instalaciones sanitarias, baños, bibliotecas, cementerios, jardines públicos, etc.

c) *La Administración local fuera de los límites del Condado.* Puede decirse que no hay una frontera visible entre el Condado de Londres y las entidades que le rodean (Outer London).

Londres y sus alrededores están ligados por intereses comunes. El sistema de gobierno de las citadas entidades es el general vigente en el resto de Inglaterra y en el País de Gales, si bien en ciertos servicios cooperan las autoridades de Londres. Tanto en lo referente al mantenimiento del orden público como respecto al suministro de agua y el saneamiento, coinciden en el "extra London" distintas autoridades y buen número de Comités Inter-Locales, con lo que el sistema resulta más complicado que en el Condado administrativo.

3.9.-Lisboa.

a) *Precedentes.* La condición de capitalidad aparece unida a la historia de Lisboa. En efecto, si en los primeros tiempos, desde su conquista por Alfonso Enríquez, esta ciudad tuvo más bien el carácter de marca fronteriza, con Alfonso no se convierte en cabeza del Reino de Portugal, papel que, quizás por su privilegiada situación geográfica, no había de abandonar en lo sucesivo. A partir de este momento Lisboa inicia un desenvolvimiento progresivo, que se acentúa especialmente desde la segunda mitad de la pasada centuria. El caso es que en los últimos cincuenta años ha quedado Lisboa elevada por su intenso desarrollo urbano a la categoría de gran capital europea. La población se ha duplicado con exceso entre 1900 y 1950. Según los datos estadísticos, en 1900 contaba Lisboa con 356.311 habitantes; en 1950 el número de éstos se eleva a 790.434.²²

²² A. Celestino Da Costa, Lisboa, capital de Portugal. Lisboa, 1942; Alexandre Vasconcelos, Extensión remodelación de Lisboa, Orientación administrativa. 2 Congreso das Capitais. Lisboa, 1950; Código administrativo e Estatuto dos distritos autónomos das Ilhas adjacentes. Lisboa, 1941. *Apud.* Carmona Romay. *Ibíd.* 34- 37.

La expansión ha influido en los municipios que rodean a la capital, íntimamente vinculados a la suerte de ésta. La población de estas entidades alcanza en 1950 la cifra de 346.671 habitantes, lo que permite señalar en dicho año, a la aglomeración llamada "Gran Lisboa", una población total de 1.137.105 almas. Este firme y rápido incremento de la población y los vertiginosos progresos técnicos efectuados en el mismo período han dado lugar, a una profunda transformación del ambiente de Lisboa y al enorme aumento de su área construida.

b) *Organización actual.* La necesidad de una regulación específica, distinta de la aplicable al resto de los municipios, ha sido reconocida a las ciudades de Lisboa y Aporto por el vigente Código administrativo, aprobado por Decreto-Ley núm. 31.095, de 31 de diciembre de 1940. Concretándonos a Lisboa, su órgano de gobierno es la *Cámara municipal (Ayuntamiento)*, integrada por un Presidente (semejante, con ciertas diferencias, al Alcalde español) y doce vereadores o consejales. Aquí resalta la primera diferencia del régimen especial de Lisboa, porque mientras los demás Consejos (excepto Aporto, en que rige el mismo sistema) tienen además un Concejo Municipal, que apenas se reúne dos veces al año, de cuyo seno se eligen los vereadores que han de constituir la Cámara municipal, en la capital del vecino Estado se prescinde de dicha Asamblea.

1) *Presidente de la Cámara municipal.* Es nombrado por el Gobierno, acentuándose su carácter de delegado del mismo. El Presidente tendrá *un suplente*, también nombrado por el Gobierno, cargo que puede coincidir o no con el de consejal. Lo típico de la organización reside en la supremacía que al Presidente reconoce el Código administrativo en el Concejo de Lisboa, ya que puede resolver por sí mismo la mayor parte de los asuntos que integran la competencia municipal, salvo aquellos que requieren especial acuerdo de la Cámara. El papel de ésta consiste en asistir al Presidente, fiscalizar la Administración municipal y colaborar en ciertos asuntos de gran importancia. Si a esto unimos la cooperación que al Presidente o Alcalde prestan los llamados directores de Servicios, cargos eminentemente técnicos, concluiremos, de acuerdo con el profesor Marcelo Caetano, afirmando que así como en los

Concejos de menor importancia es fácil ver la preferencia por el sistema de *Comisión*, en Lisboa y aporto se opta tendencialmente por el de *gerencia* (City Manager).²³

Respecto a su intervención en la gestión económica, los poderes del Presidente de la Cámara revisten también gran amplitud, toda vez que, como se indica en el Código administrativo, en la elaboración del presupuesto sólo debe obediencia a las disposiciones legales y a las instrucciones del Gobierno.

Cámara municipal.

1) Composición. Además del Presidente, integran la Cámara doce vereadores (equivalentes a nuestros concejales), los cuales son elegidos por sufragio orgánico, cada cuatro años, siendo electores las Juntas de parroquia y las organizaciones corporativas situadas dentro de la jurisdicción de la capital. A este efecto, Lisboa está dividida en cuatro barrios y éstos, a su vez, en cuarenta y tres parroquias. Los vecinos cabezas de familia eligen las Juntas de parroquia y, tanto éstas como los organismos corporativos, serán representados en el acto electoral por los Presidentes, Directores, Rectores o Proveedores o por quien legalmente les sustituya. El Código administrativo dicta minuciosas reglas respecto a la forma de llevar a cabo la elección, que se hará por candidaturas completas.

2 *Competencia.*-Hay que distinguir dos clases de Cámara puede adoptar por si misma, y los que precisan la aprobación del Gobierno. Requieren acuerdo adoptado en sesión por la Cámara o Ayuntamiento los siguientes asuntos: 1, la aprobación de reglamentos de Policía; 2, la adquisición o enajenación de bienes inmuebles; 3, la aceptación de herencias, donativos, legados; 4, la adjudicación de suministros por plazo superior a un año; 5, la confesión, abandono o transacción judicial en los procesos pendientes en que el municipio sea parte; 6, la aprobación del plan de urbanización y ensanche; 7, la realización de obras públicas cuyo valor exceda de 300.000 escudos; 8, la petición al Gobierno de declaración de utilidad pública y urgencia de una

²³. Carmona Romay. *Ibíd.*

expropiación; 9, la municipalización de servicios; 10, la concesión de exclusivas; 11, la concesión de servicios públicos o de obras públicas de valor superior a 500.000 escudos; 12, la creación de nuevos impuestos o tasas o el aumento de los existentes; 13, la emisión de empréstitos; 14, la aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios, y 15, la organización interna de los servicios municipales.

Necesitan aprobación del Gobierno, para ser efectivos, los acuerdos siguientes: 1, las disposiciones o reglamentos referentes a policía sanitaria o tránsito por la vía pública; 2, los que impliquen la realización de obras públicas cuyo valor exceda de 300.000 escudos; 3, los que concedan servicios públicos u obras públicas de valor superior a 500.000 escudos; 4, los de asuntos municipalización de servicios; 5, los que establezcan exclusivos al público; 6, los referentes a la instalación de generadores de energía eléctrica; 7º, los empréstitos, y 8, los que tengan por objeto la organización interna de los servicios municipales.

3. *Funcionamiento.* La Cámara o Ayuntamiento celebra una sesión ordinaria cada mes y las extraordinarias que sean convocadas por el Alcalde. En las sesiones ordinarias pueden discutirse los actos realizados por el Alcalde en su gestión, y los acuerdos resultantes de esta discusión serán sometidos a examen del Ministerio del Interior.

Es curioso un precepto contenido en el Código administrativo, según el cual, cuando un vereador perturbe repetidamente el funcionamiento de las sesiones, revelando falta de espíritu de colaboración y haya sido llamado al orden más de tres veces por el Presidente, la Cámara podrá sancionarle separándole del cargo.

4) *Directores de servicios.*-En la elaboración de sus decisiones y en la ejecución de todos los actos de administración, el Presidente de la Cámara municipal será secundado por los Directores de servicios. Compete a éstos: 1º, dirigir todos los servicios comprendidos en la respectiva Dirección y supervisar los actos en ellos efectuados, 2º, someter a despacho del Presidente,

debidamente instruidos e informados, los asuntos que dependan de su resolución; 3°, recibir y hacer distribuir por las Secciones la correspondencia; 4°, proponer al Presidente todo lo que sea de interés al municipio y a los servicios a su cargo, 5°, colaborar en la elaboración de las bases del presupuesto municipal, en el proyecto anual de actividades municipales y en la memoria de administración; 6°, estudiar los problemas que se le encarguen y proponer las soluciones adecuadas; 7°, promover la ejecución de las órdenes y decisiones del Alcalde y de los acuerdos del Ayuntamiento en las materias concernientes a su servicio; 8, relacionarse directamente en asuntos de su competencia, por delegación del Presidente, con autoridades y oficinas públicas; y 9, asistir a las reuniones de la Cámara para prestar todas las informaciones y aclaraciones que les sean pedidas por intermedio del Presidente.

5) *Administradores de barrio*. La organización se complementa en cada barrio de los que existen en la capital con un Administrador de barrio, que puede ser sustituido por el secretario de la respectiva administración.

Su competencia comprende, siempre bajo la inspección del Gobernador civil de la provincia, las facultades propias del Presidente de la Cámara, excepto las relacionadas con el funcionamiento de ésta, así como atribuciones de policía e incluso algunas de carácter civil, como son las correspondientes a ciertos juicios de desahucio.

Sin Perjuicio de los rasgos originales del sistema, el carácter que se da al Presidente de la Cámara, como magistratura de amplios poderes, y la institución de los Directores de servicios, exclusivamente técnica, recuerdan el gobierno por gerente de algunas ciudades americanas.²⁴

3.10.-Copenhague.

a) *Antecedentes caracteres generales*. La norma de autogobierno local, proclamada en principio por la primera Constitución de 1849, se ha visto en la

²⁴ *Ibíd.* pp. 34 a la 37.

realidad sumamente limitada a través de diversas disposiciones sobre administración local dictadas por el Gobierno. Sin embargo, esta orientación ha servido de fundamento al régimen especial que disfruta la ciudad de Copenhague, que arranca de una disposición de 4 de marzo de 1857, modificada en 18 de marzo de 1938, que, conjuntamente con otras normas dictadas por el Poder central, han contribuido a formar los Estatutos de la capital danesa. La Constitución de Copenhague se halla incluida en la Ley constitucional danesa de 5 de junio de 1953, que, por lo que se refiere a la Administración central, proclama el derecho de las municipalidades a dirigir sus propios asuntos, bajo la supervisión del Estado.²⁵

Según la Constitución vigente, la Corporación municipal de Copenhague consta de un Consejo ejecutivo (Magistrat) y un Consejo de la ciudad (Borgerrepraesentation). El Consejo de la ciudad, cuyos miembros se eligen directamente por los electores, es la autoridad designada para aprobación de los asuntos municipales, en tanto que el Consejo ejecutivo, compuesto por los Alcaldes y concejales, elegidos todos por el Consejo de la ciudad, forma el Poder ejecutivo. Como señala Axel Holm, comparados con las instituciones del Poder central, el Consejo de la ciudad corresponde al Parlamento, y el Consejo ejecutivo, al Ministerio.

b) *Consejo de la ciudad.* Se compone de 55 miembros, elegidos mediante sufragio directo, por cuatro años, verificándose la elección por listas, representativas cada una de ellas de los diversos partidos. Para las discusiones dentro del Consejo de la ciudad funcionan los Comités, exponiendo los representantes de las distintas minorías sus puntos de vista. Se adoptan los acuerdos por simple mayoría de los Consejeros presentes, requiriéndose mayoría absoluta de toda la Asamblea para la elección de Presidente y para otras designaciones individuales.

A las sesiones del Consejo de la ciudad pueden asistir los Alcaldes y

²⁵ Axel Holm, A. Textbook on Local Government of Copenhagen, 1954. *Apud.* Carmona Romay. *Ibíd.* pp. 38- 40.

concejales, e incluso tomar parte en las discusiones, estando obligados, respecto a las mociones que interesen a su respectiva competencia, a emitir informe. La primera reunión de cada mes se reserva especialmente para responder a las preguntas que puedan formular los consejeros. Conviene destacar una nota peculiar, como correctivo de los excesos del parlamentarismo: el tiempo para formular y contestar las preguntas se limita a diez minutos.

c) *Consejo ejecutivo.*

1) *Organización.* El Consejo ejecutivo (magistraten) se compone de un Alcalde principal (overborgmester), cinco Alcaldes (Borgmester) y cinco concejales (raadmaend), todos elegidos por representación proporcional cada ocho años por el Consejo de la ciudad.

El cargo de Alcalde o de concejal es incompatible con el de miembro del Consejo de la ciudad, razón por la cual si un consejero es elegido Alcalde o concejal tendrá que renunciar a su cargo como tal consejero. No obstante en la actualidad la mayoría de los Alcaldes y los concejales son designados entre los consejeros de la ciudad.

Los Alcaldes perciben sueldos y tienen derecho a pensiones de retiro. El sueldo del Alcalde principal es de 25.000 coronas, al que hay que agregar ciertos emolumentos adicionales o pluses, que forman con aquél un total de 43.600 coronas. Además, tienen asignada una cantidad para gastos de representación que se elevan a 4.800 coronas. Los cinco Alcaldes tienen el sueldo de 22.000 coronas, que, con las remuneraciones adicionales, forman un total de 39.000 coronas. Los concejales perciben una gratificación de 6.600 coronas. Agregando los pluses adicionales, totalizan 11.600 coronas. No tienen derecho a pensión.

2) *Funcionamiento.* Los Alcaldes y concejales tienen una doble actuación: como cuerpo deliberante, mediante decisiones colectivas adoptadas por todos ellos, y como jefes de cada uno de los Departamentos de la Administración municipal, al frente de los cuales se hallan el Alcalde principal y los restantes

Alcaldes. Los asuntos relativos al municipio en general, tales como la votación del presupuesto anual, los reglamentos de los servicios o aquellos asuntos que afecten al mismo tiempo a más de una rama administrativa o sean de vital importancia, son competencia exclusiva del Consejo ejecutivo y requieren resolución colectiva de éste. Independientemente de esto, cada Departamento es competente para resolver las cuestiones referentes a los servicios que le están encomendados.

Relaciones con el Poder central. La Ley constitucional, al expresar el principio del auto gobierno por las Corporaciones locales, consigna que este derecho, bajo la supervisión del Estado, será establecida por ley. En Copenhague, esta función revisora es desempeñada por un "lord lieutenant" (overpraesident), cuyo cargo data de la Corte de 1671, cuando los Alcaldes de la ciudad eran elegidos por el Rey.

Al instaurarse los principios democráticos en el pasado siglo, el cargo perduró como Presidente del Consejo ejecutivo. A partir de 1938 el "lord lieutenant" abandonó la Corporación, quedando como superintendente del Estado. En tal concepto tiene derecho a solicitar informaciones y negociar con la Corporación, así como a asistir a las reuniones del Consejo de la ciudad y del Consejo ejecutivo. Si la Corporación adopta una decisión que a juicio del "lord lieutenant", excede de su competencia, o es contraria a la ley o dificulta la ejecución de un acuerdo que interese al municipio, el mencionado magistrado informará al Home Office, quien decidirá después de oída la Corporación si la decisión debe ser anulada.

Como puede verse, existe una clara dependencia de la Administración local respecto a la Administración central, que se acentúa en el aspecto financiero, puesto que los impuestos municipales y las normas administrativas para la recaudación, son fijados de antemano por el Poder central.²⁶

3.11.-Washington.

El régimen especial de la ciudad de Washington, es consecuencia del sistema

²⁶ Carmona Romay. *Ibíd.*

federal que rige en los Estados Unidos de América del Norte y encuentra su fundamento en el artículo primero de la Constitución. Era necesario sustraer a la capital federal la influencia que sobre la misma pudiera ejercer cualquier Estado. Para lograr este fin, en 1778 y 1779 los Estados de Maryland y Virginia, cedieron una pequeña parte de sus territorios respectivos para constituir sobre ella el Gobierno federal, siendo aceptadas las cesiones por Ley del Congreso de 16 de julio de 1790, formándose así el distrito de Columbia. En 1800 se constituyó la Administración central en la ciudad de Washington, dividiéndose el distrito, por Ley de 26 de febrero de 1801, en dos condados: el de Washington y el de Alexandría correspondientes, respectivamente, a las cesiones verificadas por Maryland y Virginia, situación que se altera en 1846 al decidir el Congreso la devolución al Estado de Virginia de esta última parte.²⁷

Al principio, la ciudad de Washington se rigió por su sistema de gobierno bicameral con un Mayor, nombrado por el Presidente de la Unión, hasta que en 1812 se decretó que fuese elegido por ambas Cámaras municipales y, por último, desde 1820 fue designado por sufragio directo. Este sistema no acreditó la necesaria eficacia, siendo objeto de sucesivas reformas en 1871 y en 1874, regulándose definitivamente por Ley de 1º de julio de 1878.

b) *Organización actual.* La organización actual descansa en el principio de que el gobierno del Distrito Federal pertenece a la competencia de los órganos del Estado. En este sentido puede afirmarse que Washington constituye una excepción a las normas generales del moderno Derecho municipal.

1) Existe una separación entre las funciones legislativas y ejecutivas. Las primeras son ejercidas directamente por el Congreso de los Estados Unidos, para lo cual funcionan las correspondientes Comisiones. No obstante, el Congreso puede delegar algunas de sus facultades (no todas) y así lo ha hecho en cierta esfera de su competencia, por ejemplo, sanidad, edificaciones, normas de policía, etc.

²⁷ Munro, W. B., The Government of the United States, 5 ed., Nueva York, 1946. Vid. Zinz (Harold), Government of Cities in the United States, Nueva York, 1950. Vid. District of Columbia Code (Annotated) 1951. Washington, 1952, vol. I Parte 1, p 3 a 329. *Apud.* Carmona Romay. *Ibid.* pp. 41- 43.

Para el despacho de los asuntos existe una Comisión permanente en cada Cámara, con el fin de preparar la legislación referente a una serie de materias que se determinan por el sistema de los poderes enumerados, entendiéndose su competencia concretada sólo a los casos expresamente señalados por la ley, tales como policía de la seguridad pública, sanidad, inspección de alimentos y bebidas, Tribunales de menores, etc.

2) Las funciones ejecutivas corresponden, en principio, al Presidente de los Estados Unidos, quien delega en un "board" o Comisión, formado por tres "Commissioners", nombrados por él, de acuerdo con el Senado. Los comisionados deben prestar una fianza por valor de 50.060 dólares para garantizar las responsabilidades inherentes al ejercicio de su cargo; tienen asignado el sueldo de 5.000 dólares anuales. Uno de los comisionados habrá de pertenecer al Cuerpo de Ingenieros del Ejército, con el fin de buscar una base técnica en la dirección de las obras públicas, y deberá contar, por lo menos con quince años de servicio activo. Los dos comisionados han de tener en el momento de su nombramiento, la condición de residentes en el distrito de Columbia por un periodo mínimo de tres años.

3) *Departamentos*. Cada comisionado rige un Departamento administrativo. Estos Departamentos son los siguientes: 1, Obras públicas; 2, Finanzas; 3, Higiene, seguridad y ornato. Dentro de los Departamentos, la organización reviste extremada complejidad por la variada serie de entidades, organismos e instituciones que en los mismos se integran. Todo ello da al gobierno del distrito de Columbia un carácter fundamentalmente técnico y, por otra parte, la falta de órganos propiamente municipales, distingue este régimen del vigente en las restantes ciudades de los Estados Unidos.

3.12.-Estocolmo.

Desde tiempos muy antiguos Estocolmo ha gozado de un régimen distinto del resto de las ciudades suecas. Se remonta al siglo XIII una antigua ley dictada especialmente para Estocolmo, conocida con el nombre de Carta de Biorko. La administración de la ciudad fue confiada a un Consejo el cual, según disponía

la Ley municipal de Magnus Eriksson (1350), estaba compuesto de seis burgomaestres y treinta consejeros, de éstos la mitad suecos y la mitad alemanes, si bien la representación alemana fue abolida en 1471.²⁸

El régimen especial de capitalidad se ha apoyado siempre en el hecho de ser Estocolmo sede de los órganos del Poder central. En efecto, ya una antigua Carta de privilegios a la ciudad, que data de 1436, mencionaba oficialmente a la ciudad que nos ocupa como capital de la Monarquía, designación confirmada definitivamente en 1634.

A fines del siglo XVII el "Consejo" fue reorganizado, experimentando posteriormente nuevas transformaciones hasta que en 1862 Estocolmo recibe Estatutos orgánicos que, en gran parte, están todavía vigentes. Como otras capitales, a partir del presente siglo Estocolmo ha experimentado un extraordinario desenvolvimiento. De 330.000 habitantes en 1900, pasa a 590.000 en 1940 y en 1952 a 760.000. Si contamos los grupos anexionados últimamente, por ejemplo Spanga (enero 1949), que forman el llamado "Gran Estocolmo", la población pasa del millón de habitantes.

Organización. Los organismos que constituyen la administración especial de Estocolmo son: El Consejo Municipal, el Colegio de la ciudad y el Comité de consejeros cívicos.

Concejo Municipal. Consta de 100 miembros elegidos por sufragio universal mediante el sistema de representación proporcional por todos los ciudadanos, - hombres y mujeres- inscritos en el censo. El mandato de los consejeros dura cuatro años, y tienen condición de elegibles las mujeres. El Concejo Municipal se reúne por lo menos una vez al mes; elige un Presidente y dos Vicepresidentes que han de pertenecer al Consejo. Su competencia se concreta a los asuntos de mayor importancia, tanto en el aspecto orgánico como en el relativo a la aprobación de los presupuestos y planes financieros.

²⁸. Carmona Romay .*Ob. Cit.* p. 40-41.

Colegio de la ciudad. Ocupa el lugar de los órganos administrativos municipales. Consta de doce miembros elegidos por el Consejo Municipal, quien designa además el Presidente y el Vicepresidente. Los partidos políticos están representados en el Colegio en la misma proporción que en el Consejo Municipal.

El Colegio de la ciudad se reúne, normalmente, una vez cada semana. Le compete el estudio preparatorio de todas las cuestiones que hayan de ser sometidas al Consejo Municipal. Además, el Colegio tiene una función de control respecto a las decisiones del citado Consejo. Por último, este organismo goza de amplios poderes para dirigir la gestión de las diferentes obras y servicios de la municipalidad.

Comité de consejeros cívicos. Los consejeros cívicos se eligen por un periodo de cuatro años por el Consejo Municipal. A cada uno le corresponde la gestión de una rama específica de la Administración municipal, es decir, de un Departamento administrativo propiamente dicho. Actualmente los consejeros cívicos son ocho, correspondiendo a cada uno de ellos la dirección de un Departamento administrativo.

Como puede apreciarse, los consejeros tienen una doble actuación: aisladamente, como titulares del Departamento cuya dirección se les atribuye y reunidos en un cuerpo que es designado como Comité de consejeros cívicos. Este órgano es el encargado de estudiar y preparar las medidas encaminadas al aseguramiento de un trabajo metódico y simplificado dentro del ámbito administrativo. Preside el Comité el consejero de finanzas. Este carácter, en cierto modo técnico, ofrece cierta semejanza con algunas instituciones del Derecho norteamericano, y quizás pueda verse en él cierta influencia del antiguo principio técnico-autoritario del Derecho alemán.

Departamentos administrativos. Los Departamentos administrativos cuya dirección corresponde a los consejeros, son los siguientes: 1) Finanzas; 2) Personal; 3) Propiedades inmobiliarias; 4) Construcción y planes urbanos; 5) Industrias; 6) Asuntos sociales; 7) Asuntos culturales y 8) Higiene y servicios

sanitarios. De estos Departamentos dependen 50 Comisiones aproximadamente, cuya presidencia, en las más importantes, es ejercida por un consejero cívico. Los miembros de las Comisiones son designados generalmente por el Consejo Municipal.

Dependencia de los órganos locales respecto al Poder central. Existe un Gobierno general de Estocolmo que ejerce en la capital el control administrativo del Estado. En esto se diferencia el régimen especial de Estocolmo del vigente en el resto de las municipalidades, en las cuales dicho control es ejercido por las Prefecturas.

3.13.-Berna (Suiza).

Berna al igual que Estocolmo perteneció a la Confederación Helvética. La Confederación Suiza tiene una constitución federal que data de 1874. Ejerce el poder ejecutivo un Consejo Federal de siete miembros, que son electos cada cuatro años por la Asamblea Federal, quienes designan de su propio seno cada año a su presidente que también lo es de la confederación. La Asamblea Federal se compone de dos Cámaras: el Consejo de los Estados, constituido por cuarenta y seis miembros, dos por cada cantón y uno por cada medio cantón; y, el Consejo Nacional, con doscientos miembros elegidos por sufragio universal para un término de cuatro años. Los dos Consejos reunidos en Asamblea Federal nombran el Tribunal Federal que consta de veintiséis efectivos y trece suplentes y el Tribunal Federal de Seguros.

La capital de Suiza, Berna, lo es también del cantón del mismo nombre. Las autoridades de dicha ciudad son electas mediante elecciones, por lo que el gobierno federal no tiene participación en la administración de la ciudad.

Posiblemente Berna es el ejemplo más radical de descentralización, resultado de los orígenes de Suiza como Confederación de Estados Autónomos y por el

hecho de que no se creó una capital federal especial sino que se utilizó la capital de un cantón ya establecido.²⁹

3.14.-Conclusiones.

El régimen de gobierno que tienen diferentes países del mundo, se refleja en sus capitales, en función de que son la residencia de los poderes gubernamentales, es a partir del conocimiento de ellas, en que, el Estado ejerce un control de la legalidad de la función ejecutiva, en un sistema mixto de elementos democráticos y autocráticos, que es incompatible con la democracia, las instituciones de control que puedan asegurar la legalidad de la función ejecutiva y con el control de la legalidad en los organismos constitucionalmente autónomos por razones sociopolíticas naturales no serían compatibles con el sociologismo municipal, se separan, dentro de la función ejecutiva, aquella que se contrae a los principios y normas de interés nacional de la que se refiere, por su naturaleza, a lo colectivo vecinal o regional.

El modelo de "la legalidad de la función ejecutiva", aplicándolos al tipo de gobierno que gobernó durante 70 años el Distrito Federal en la Ciudad de México, así, como la designación autocrática de un Jefe del D. D. F: por el Presidente de la República que ejercía las funciones ejecutivas sin límites y el control que el mismo imponía, que no existían organismos estatales y locales autónomos y jerárquico se repetía en las Delegaciones Políticas, no existía una legislación democrática voluntad popular y por consiguiente no había democracia, este modelo de Gobierno perduró de 1929 a 1994.

Con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se eligió democráticamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en 1998 y se designó a los Jefes Delegacionales en una incipiente y amañada democracia, de elección indirecta, al ser ratificados por la Asamblea Legislativa. Posteriormente se eligieron democráticamente a los Jefes Delegacionales sin decisión de mando en su territorio.

²⁹ S/A. Instituciones Políticas de los Estados Federales. Comprende Varias Constituciones Regionales e Instituciones Municipales de la Confederación Helvética. Segunda Edición. Madrid. Establecimiento Tipográfico de Góngora y Compañía. 1882. p. 45-61.

El modelo del presidencialismo, establecido por el Partido Institucional Revolucionario, fue heredado al Jefe del Distrito Federal con el Estatuto de Gobierno, que, ejerce el control "previo" y control "a posteriori" de las actividades de las 16 Demarcaciones, al centralizar sus funciones y atribuciones, sin límites y el control que el mismo establece en el Estatuto de Gobierno y con el Poder Legislativo que ha monopolizado sus decisiones al no existir los Cabildos en el Distrito Federal al restringir las funciones ejecutivas de los Jefes de las Demarcaciones del Distrito Federal a las esencialmente políticas de interés partidista del Gobierno de la Ciudad de México y de la Asamblea Legislativa, no coliga con una "Autonomía Delegacional." El Centralismo que vive el Distrito Federal es contrario al Sistema Federal Mexicano, que es, un sistema de descentralización a través de los Estados y Municipios, que conforman la nación mexicana.

Sin embargo, el modelo Institucional de Gobierno del Distrito Federal ha rebasado al Estado Mexicano, en los últimos seis años del 2000 al 2006, al modificarse todos los ordenamientos jurídicos que regulan al Distrito Federal, y atribuir mas funciones a los Órganos Centrales, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a sus Secretarios, estableciéndose un periodo de transición, a un gobierno de corte socialista gobernado por consejos, bajo la dictadura del Partido de la Revolución Democrática, (PRD) al colocar sus cuadros en las primera y única elección de Consejeros Ciudadanos, estableciéndose un vinculo entre "Gobierno, Vecino y Partido", muy similar a los Soviet o al Modelo Cubano, pero no con el lema de "Bajo la Dictadura del Proletariado", sino bajo "El Imperio del Centralismo que es sinónimo de Corrupción y del Corporativismo."

El establecimiento de un sistema de gobierno y administración especial para la Capital de la República Mexicana, el Gobierno Federal no ha sabido resolver el problema, que él mismo creó. El régimen federal exigía que la Capital de la República estuviera situada fuera de la órbita jurisdiccional de cualquier Gobierno de los Estados y del Gobierno de la Ciudad de México, actualmente se fusionó la Capital con el territorio del Gobierno del Distrito Federal y se

encuentra con una serie de limitaciones, problemas y conflictos con el gobierno local, al grado que no puede utilizar la Plaza de la República, por que, el gobierno de la Ciudad y los partidos políticos la tienen secuestrada destruyendo el Centro Histórico, Patrimonio de la Humanidad, con sus eventos masivos, puede mas lo político, que la cultura, este fenómeno político es único en el mundo, y se atribuye que el Distrito Federal, no cuenta con un sistema especial de gobierno (limitar el territorio de la sede de los poderes), y en el resto del territorio establecer instituciones democráticas, como la creación de un nuevo Estado y sus Municipios Autónomos, como lo han hecho diversas capitales de países en el mundo.

El fenómeno que ha vivido la capital mexicana se ha manifestado en otros países, el estudio del derecho comparado nos conduce a la necesidad de un sistema especial de gobierno y administración, para las Capitales, según criterios universalizados, se confronta tanto en los Estados Unitarios como en los Federales, pero por razones que -comunes en una gran mayoría- tienen, no obstante, sus particularidades. París y Washington se toman de ejemplos. Francia, unitaria; Estados Unidos de América, federada; son naciones cuyas capitales, no obstante su común y subrayada significación en la historia de la democracia, son gobernadas y administradas con absoluta o parcial interferencia de los respectivos Gobiernos Nacionales.

El régimen de la capital, que se encuentra regulado por el Derecho Municipal Comparado, es útil hacer un análisis comparativo de la estructura jurídica de las principales Capitales, que se autocratiza -se dice- el sistema de gobierno de las Capitales de los Estados democráticos para defender precisamente el sistema democrático de gobierno. La legislación, en los diversos países, han dado solución al problema del gobierno y administración de sus capitales, son diversas las teorías que han contribuido a solucionar el problema de la democracia.

La capital de la nación constituye, en muchos casos, en el mundo hispánico, una variante muy caracterizada del régimen municipalista normal. Ello

encuentra sus inmediatos precedentes en Europa y en los Estados Unidos.

Se han tomado como modelos a Washington y París; donde residen de modo permanente los Supremos Poderes del Estado, estos han sido determinantes de los sistemas hispanoamericanos de capitalidad, que adoptaron el americano.

En los Estados Unidos, el régimen federal exigía que la capital de la federación estuviera situada fuera de la órbita jurisdiccional de cualquiera de los Estados que integran la Unión. A dicho fin se creó una nueva ciudad, desglosándose su área del territorio de los Estados de Virginia y Maryland, y se instituyó para ella, en la Ley del 19 de julio de 1878, un particularismo sistema de gobierno, completamente al margen de los principios clásicos del municipalismo.

En París, tal como plantean su gobierno local los Decretos de 21 de abril y 13 de junio de 1939, la Ordenanza de 13 de abril de 1945 y la Ley de 5 de septiembre de 1947, constituye el mismo una excepción al sistema general uniforme que estableció la Ley Orgánica de 1884, reuniendo en un solo mecanismo la administración municipal de la Capital y la del Departamento del Sena.

El sistema americano sirvió de base para el establecimiento del gobierno de Washington: El Distrito Federal debe ser administrado por la Nación. Lo que ha querido la Constitución americana, se pretendía que en la Capital de la República, la acción del gobierno general fuera tan amplia, tan exclusiva, que en ningún caso poder alguno, ni autoridad alguna, pudiera limitar en lo más mínimo sus atribuciones. Así, pues, y como consecuencia de ese principio, no era concebible, que la voluntad del Presidente de la Nación en lo ejecutivo, y la del Congreso en lo legislativo, pudieran ser contrariadas por mandatos populares, este Sistema fue adoptado en México al suprimir los Ayuntamientos en 1929 al crearse el Departamento del Distrito Federal

El modelo Mexicano implantado por la Constitución de 1824, al crearse el Distrito Federal en un radio de tres leguas, dejó vivo al Ayuntamiento de México

y rompió con el criterio de los tratadistas hispanoamericanos de que en los Distritos Federales no existe Municipio ni puede hablarse de lo municipal propiamente dicho. La palabra "Distrito" significa demarcación administrativa, es decir, algo que puede crearlo a su placer el gobernante, el poder público; viene a ser lo contrario del Municipio, que es la sociedad local comprendida dentro de una extensión superficial naturalmente determinada por necesarias relaciones de vecindad.

México tiene una Constitución Federal y es la misma que se aplica en su capital, ha tenido diversas formas de gobierno, de 1929 a 1994, conforme una tendencia ortodoxa: Gobernó el Distrito Federal el Presidente de la República, mediante un representante designado por él, supresión de todo órgano deliberatorio local de elección popular, intervención del Congreso de la Unión de la "legislación exclusiva" del Distrito, y, como consecuencia de todo ello, la eliminación de cualquier género de autonomía o autarquía municipal. De 1994 al 2006 se establece en el Distrito Federal un Modelo Centralizado, inmerso en un Sistema Federal, se han promulgado leyes reglamentarias como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se elige democráticamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, limitado en sus funciones por el Presidente de la República y el Congreso de la Unión y se eligen a los Jefes Delegacionales sin decisión de mando. El Poder Ejecutivo Local, ejerce el control "previo" y control "a posteriori" de las actividades de las 16 Demarcaciones sin autonomía municipal.

En México los ideólogos de la Reforma Política han confundido con demasiada frecuencia, el problema de la administración particular de la capital con el problema de la gran ciudad, creándose Comisiones Metropolitanas. En otros términos: a la capital no se le asigna un régimen especial por su gran volumen de contenido, sino porque en la misma residen los poderes centrales del Estado, es decir, que no es un simple aspecto del fenómeno de la hipertrofia urbana, del llamado "metropolitanismo", "megalópolis", etc. sino una cuestión esencialmente política.

Haciendo un breve balance de las principales capitales de los países de

América Latina en Buenos Aires se sigue una tendencia ortodoxa: Gobierno del Distrito por el Presidente de la República mediante un representante de libre designación y remoción, supresión de todo órgano deliberatorio local de elección popular, intervención del Parlamento nacional con la fórmula norteamericana de la "legislación exclusiva" del Distrito, y, como consecuencia de todo ello, la eliminación de cualquier género de autonomía o autarquía municipal.

En cambio, en Caracas y en Río de Janeiro la situación es bien distinta. En uno y otro lugar, a pesar de las exterioridades apuntadas, encontramos "un organismo municipal con cuerpo electivo deliberante, con la única salvedad de que el órgano ejecutivo lo designa el Presidente de la República. En Río de Janeiro el citado organismo es el normal en todo el territorio de la República, mientras que en Caracas funciona un sistema presidencialista, frente al francés del resto de la nación. Pero no es esto sólo; tanto en Caracas como en Río de Janeiro la Ley orgánica declara expresamente el principio de la autonomía municipal, que constituye el contrapunto del sistema norteamericano del Distrito Federal.

Finalmente, que las modalidades establecidas en Tegucigalpa, Managua, Santo Domingo y San Juan de Puerto Rico, representan formas centralizadas que se inspiran en la solución norteamericana, aunque no falta en ninguna de ellas el órgano deliberatorio, si bien el mismo es de carácter estrictamente gubernativo. El principio del gobierno del Presidente de la República, con expresiones distintas, lo contienen las Leyes Orgánicas de Managua y de Tegucigalpa.

El examen de algunas legislaciones especiales sobre Capitalidad de diversos países nos auxilian a entender y ahondar más el complejo problema de las principales ciudades capitales del mundo y conocer su régimen jurídico que al compararlo con el régimen jurídico de la Ciudad de México, podemos encontrar alguna solución a los problemas que enfrenta la Capital de la República Mexicana.

Capítulo Cuatro.

SUMARIO: IV. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL MUNICIPIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

4.1. -La Reforma Política inacabada. 4.2.- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 4.3.-La División de Poderes en el Distrito Federal: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Poder Ejecutivo. 4.4.-El restablecimiento del Municipio en el Distrito Federal y su territorialidad. 4.5.-Estructura administrativa del Municipio y sus funciones en el Distrito Federal. 4.6.-Renovación y elección de Municipalidades y Ayuntamientos. 4.7.-La Reforma Política Electoral. 4.8.- El Código Electoral del Distrito Federal. 4.9.-Conclusiones.

IV. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL MUNICIPIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

4.1.-La Reforma Política inacabada.

La Reforma Política en el Distrito Federal se inicia en 1977 con una reforma electoral, se adicionó la base segunda a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, se estableció que al legislar el Congreso de la Unión lo relativo al Distrito Federal, se sometería a *Referéndum* y a *Iniciativa Popular* los ordenamientos determinados por la ley secundaria, la reforma pasó inadvertida y desapareció posteriormente del texto constitucional.¹

En 1985, el Ejecutivo Federal convocó a una nueva consulta para llevar a cabo una reforma en el gobierno del Distrito Federal, los partidos de oposición plantearon de manera articulada y argumentada la creación del Estado 32 de la Federación, el cual se denominaría Estado del Valle de México y estaría situado en el espacio que ocupa el Distrito Federal. Esta iniciativa tenía el propósito, que los gobernantes pudieran elegir gobernador, Congreso local, presidentes municipales y que gozara de plena autonomía. Frente a estas las propuestas de la oposición, el partido oficial defendió la tesis de que los habitantes del Distrito Federal no tenían derechos disminuidos, puesto que elegían democráticamente al Presidente de la República, el cual, a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal gobernaba la Ciudad. El mismo argumento se sostenía con relación a la formación de un Congreso local, debido a que los capitalinos nombraban 40 diputados federales, además, existía una comisión en el poder legislativo que atendía las cuestiones del

¹ Sirvent Gutiérrez Carlos. “La Reforma Política del Distrito Federal.” Análisis y Perspectiva de la Reforma Política del Distrito Federal. Primera Edición. México. Instituto Electoral del Distrito Federal. Colección sinergia. 2001. p.155.

Distrito Federal.

En 1986, el Presidente de la República, convocó a los diversos actores sociales a una consulta popular sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. En las mesas de trabajo se trataron dos vertientes importantes:

Primera.- Mantener al Distrito Federal con su status político y jurídico actual, con la superficie que hoy ocupa y con su carácter de asiento de los poderes federales.

Segunda.- Consistió en la creación de un nuevo Estado libre y soberano en el territorio del Distrito Federal, con la elección directa de un gobernador, de diputados locales, así como de presidentes municipales y ayuntamientos que suplieran a las actuales delegaciones políticas del Distrito Federal.

En las mesas de negociación proponen, la creación de un órgano legislativo local competente para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal así como para ratificar los nombramientos que el presidente hiciese del gobernador, el procurador y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Los coordinadores de las fracciones parlamentarias de los Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Revolucionario de los Trabajadores, Mexicano de los Trabajadores y Demócrata Mexicano, plantearon la creación de un nuevo Estado de la Federación que se denominaría Estado de Anáhuac, asentado en el territorio que ocupa actualmente el Distrito Federal y con los límites de éste.² Dejándose la residencia de los poderes federales en un municipio del nuevo Estado que conservaría la estructura política que hoy jurídicamente posee el Distrito Federal.³

² Iniciativa presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados el pasado 21 de octubre de 1986.

³ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 44 contempla la creación del Estado del Valle de México, en caso de que se trasladen los poderes del Distrito Federal.

Con la creación del Estado de Anáhuac, se pretendía restituir al Distrito Federal su calidad de entidad federativa y a sus habitantes restablecerlos en el pleno goce de sus derechos políticos.

Las iniciativas de los partidos de oposición no prosperaron, imponiéndose la voluntad del Ejecutivo Federal, la consulta concluyó de la manera siguiente:

1. El Congreso de la Unión tiene la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, según lo que se contiene en el Primer Párrafo de la Fracción VI del Artículo 73, por ser ésta una decisión política fundamental del pueblo de México, al constituirse como República Federal.
2. Se reafirma el principio Constitucional contenido en la Base 1ª, único congruente con nuestro Sistema Federal, en el sentido de que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República, para dar unidad de acción ejecutiva en el territorio del Distrito Federal.

“Es conveniente expresar que la creación de un nuevo Estado, con los actuales territorio y población del Distrito Federal, atentaría contra el equilibrio del pacto federal, esencia de la República, pues se crearía un Estado de dimensiones políticas, económicas y sociales, desproporcionado respecto de las características de los demás Estados que integran la Nación, lo que originaría una singular preeminencia de dicho Estado y, en consecuencia, un desequilibrio contrario a nuestro pacto federal. Se incorpora una nueva y trascendental Base 23, que eleva a principio Constitucional la decisión de que la descentralización y desconcentración de la administración del Distrito Federal deben estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, y para ello deberá incrementar el nivel de bienestar social, ordenar la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciar el desarrollo económico, social y cultural de la Entidad.”⁴

⁴ Gutiérrez Salazar Sergio Elías y Solís Acero Felipe. Gobierno y Administración del Distrito Federal en México. Primera Edición. México. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios Serie II Administración Pública Mexicana. 1985. p. 141.

El gobierno evadió una reforma estructural del Estado Mexicano con problemas de carácter burocrático- administrativo de la Ciudad de México, Los planteamientos que se hicieron fueron de carácter político.

En la negociaciones se planteo la creación de una Asamblea Cívica del Distrito Federal con facultades reglamentarias, ante la falta de un órgano de representación ciudadana que permitiera conocer la opinión de los habitantes del Distrito Federal, y buscar soluciones a los graves problemas que enfrentaba la Ciudad de México, ya que por parte del Gobierno Federal se hacía notoria una pérdida de poder para mantener el control de la capital.⁵

Como resultado el 10 de agosto de 1987 se reformó la fracción VI del artículo 73, para establecer la Asamblea Representantes del Distrito Federal, como un órgano de representación ciudadana de elección popular directa para los habitantes del Distrito Federal.⁶

Las Reformas al artículo 73 establecieron en su fracción VI que: "El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal", así mismo, la Base 3ª de dicha fracción dice: Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, sus Integrantes se elegían cada tres años y por cada propietario había un suplente.⁷

Las facultades de la Asamblea fueron reglamentarias, dictaban bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión, su

⁵ *Ob. Cit.* p. 142.

⁶ La Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, nos dice que la palabra «*asamblea*» deriva del francés /*asamblée*/, procedente del latín /*ad*/ y /*simul*/. Señala que la palabra «*asamblea*» significa: "Junta, reunión de personas en un mismo lugar; el total de individuos reunidos, y por extensión el local donde se reúnen, cuando lo hacen habitualmente. Cuerpo político y deliberante, como el Congreso o el Senado.

⁷ Garay Fernando de., *et al.* Memoria Histórica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. (Noviembre de 1988- Septiembre de 1997). Primera Edición. México. Comité de Asuntos Editoriales Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura. 2000. p. 7.

objeto fue atender las necesidades de los habitantes del Distrito Federal.⁸

La Asamblea estaba subordinada a la Cámara de Diputados en materia hacendaría, prevista en la reforma constitucional de 1987, encargada en última instancia de dictaminar y aprobar los presupuestos y la cuenta pública del Distrito Federal. Sin embargo, el control y supervisión sobre los fondos públicos entregados para su administración al Gobierno del Distrito Federal eran más estrictos.

El propio cuerpo estaba investido con otras facultades de índole administrativa, podía proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios que afectaran a la población del Distrito Federal. La Asamblea se convirtió en un foro de denuncias contra abusos de la autoridad y asumió carácter reglamentario y representativo, al igual que la II Asamblea de Representantes.

Nuevamente se convocó a otra consulta de la Reforma Política en 1993, en donde participaron los grupos parlamentarios y la representantes de la sociedades civil, entre las propuestas presentadas destacaron el planteamiento del partido oficial, que se centro en una intervención restringida del Ejecutivo Federal y del Congreso en el Distrito Federal, en compatibilidad con una administración local, ejecutiva, normativa y judicial. Mediante una reforma que modifique, principalmente, los artículos 89, 73, fracción VI, y 74 de la Constitución General. El planteamiento consistía en establecer una Alcaldía para la Ciudad de México y en una Asamblea de Representantes, como órganos de responsabilidad gubernativa, ejecutiva y normativa, para el Distrito

⁸ La primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, aprobó diversos Ordenamientos Jurídicos, entre los que destacan: Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes. Reglamento de Tránsito del Distrito Federal. Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social. Reglamento de Protección Civil del Distrito Federal. Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal. Reglamento de la Medalla al Mérito Ciudadano de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Reglamento para la Atención de Minusválidos del Distrito Federal. Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos del Distrito Federal. Reglamento para el Servicio de Limpia del Distrito Federal. Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal. Reglamento para el Transporte Urbano de Carga del Distrito Federal. Reglamento para la Protección de los No Fumadores del Distrito Federal.

Federal, articulados con ámbitos de jurisdicción de los poderes federales.⁹

El interés central del PRI fue cómo instituir un gobierno propio en una ciudad que es sede de los poderes federales, sin afectar los intereses del Poder Ejecutivo. “Considero que era posible instituir un gobierno propio, compatible con la soberanía del Gobierno Federal, en el territorio del Distrito Federal, para ello deriva la necesidad de establecer las bases jurídicas, políticas y financieras para la conformación de la organización política de la ciudad.” Su propuesta que realizo fue muy hábil en el lenguaje político, demagógico, utiliza los conceptos: “Soberanía del Gobierno Federal en el territorio del Distrito Federal,” el solo concepto de soberanía tiene un connotación histórica en la nación.¹⁰

El PRI señaló que la capital de la República, sede de los poderes federales y zona metropolitana, con énfasis en lo distinto que es esta entidad con respecto a otras entidades políticas y, por tanto, lo distinto que debe ser su organización política.¹¹

El legislador del PRI creyó necesario la inserción constitucional de la Ciudad de México en el Distrito Federal y, con ello, la imputación a la ciudad de personificación jurídica y patrimonio. De esa manera se le otorga personalidad jurídica al Departamento del Distrito Federal (Artículo 32 de la Ley Orgánica del propio Departamento) y no a la entidad del Distrito Federal.¹²

Estas reformas estaban encaminadas a reformar el decreto de 18 de noviembre de 1824 del Congreso General, que señaló a la Ciudad de México como sede oficial de los poderes de la nación y le asignó al Distrito, que desde entonces se llama Federal.

⁹ Eduardo Escobedo Miramontes. Representante del Grupo del PRI ante la Asamblea del D.F. “La Reforma Política en el Distrito Federal. *Ibidem*. pp. 173 –188.

¹⁰ El Acta Constitutiva de la Federación Art. 3 La Soberanía reside radical y esencialmente en la nación.

¹¹ El legislador trata de extender el territorio de la Sede de los Poderes con el concepto de Zona Metropolitana, el concepto urbanístico comprende el D. F: el Estado de México y Parte del Estado de Hidalgo.

¹² La inserción la Ciudad de México en el Distrito Federal es anticonstitucional no se deroga decreto de 18 de noviembre de 1824 del Congreso General, que señalo a la Ciudad de México como sede oficial de los poderes de la nación y le asignó al Distrito, que desde entonces se llama Federal, la superficie comprendida en un círculo de dos leguas de radio (8,800 metros) con centro en la Plaza Mayor.

El PRI sustentó su tesis de la participación de la voluntad federal en la tarea de revisar la Constitución General de la República, establecida desde el 18 de mayo de 1847, en el Artículo 6 del Acta de Reformas de ese año: "Mientras la Ciudad de México sea Distrito Federal tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos Senadores."¹³

La argumentación de Eduardo Escobedo, fue tendenciosa, queriendo sorprender con falacias históricas, el legislador ignora, que en 1846 volvió a regir la Constitución de 1824, por decreto de 22 de agosto y se adicionó por el "Acta Constitutiva y de Reformas", sancionadas en el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, cuando fue además jurada y promulgada. Este ordenamiento expresaba en su artículo 6º: "La ciudad de México sea Distrito Federal tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores." El texto hace alusión a elecciones federales, seguramente el representante del PRI ignoraba la renovación de Ayuntamientos y Alcaldías, por ejemplo las que contienen las Ordenanzas Municipales de noviembre 17 de 1845 o Ley del 6 de julio de 1848, donde el Ayuntamiento tuvo graves dificultades para el nombramiento de alcaldes.

Concluyó el PRI, que no era viable la restauración del sistema municipal en el Distrito Federal y propuso un gobierno integrado por cuatro órganos: el Presidente de la República, el Congreso Federal, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la Alcaldía de la Ciudad de México.

Dentro de este contexto, el Partido de Acción Nacional planteó que: "El Presidente de la República ya no puede ser responsable de la administración del Distrito Federal bajo el esquema de Regente y Delegados, es necesaria una Reforma Política integral que acabe con el centralismo. En el Distrito Federal se debe contar con autoridades ejecutivas elegidas mediante el voto popular y directo, por ello se debe efectuar una profunda reforma política que les restituya a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos plenos,

¹³ Como puede ser un Legislador tan ignorante., y no acudir directamente a las fuentes señala: "La Constitución General de la República, establecida desde el 18 de mayo de 1847." Esto es una falacia El 21 de Mayo, el congreso decretó la Acta de reformas á la Constitución Federal, y el día 23 se publicó con toda solemnidad. Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847.

mediante la creación del Estado 32, con Gobernador electo, Congreso Local propio y una organización municipal, que debidamente coordinada responda a las particularidades propias de la zona metropolitana de la Ciudad de México. Convertir al Distrito Federal en Estado con autonomía para darse su propia Constitución en la cual habrán de establecerse las bases de integración (con plenas facultades) de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial con un régimen municipal es la condición de la reforma, toda vez que de lo que se trata es de abrir espacios de representación que posibiliten la existencia de gobierno propio para la Ciudad de México.”¹⁴

En su propuesta el Partido de la Revolución Democrática considero que se podría cumplir el Artículo 44 y que se creará el Estado del Valle de México, sin que tengan que salir los Poderes de la Federación y que definan mediante una consulta ciudadana, si debe haber aquí un Poder Legislativo, si los gobernantes deben ser elegidos por los ciudadanos, y se debe convertir esta entidad en un Estado de la Federación.¹⁵

Otro planteamiento del mismo partido resalta: “La elección por voto universal, secreto y directo del titular del gobierno de la ciudad, el cual sería designado como "Gobernador del Distrito Federal" duraría en su encargo seis años, y sería electo en los comicios generales en los que se renueve la titularidad del Poder Ejecutivo Federal.”¹⁶

Jesús Reyes Heróles, señaló que era necesario ampliar las facultades de la Asamblea y que “se elija de entre sus miembros al Gobernador de la ciudad, que será el representante político de la entidad, que en las delegaciones también deberían beneficiarse de una reforma de este tipo con la elección, por representación proporcional, de consejos delegacionales. Ellos mismos

¹⁴ Pablo Retes González Cos. Reforma Política y Participación Ciudadana en el Distrito Federal. “La Reforma Política en el Distrito Federal.” Ideas Políticas: Revista de Análisis y Debate del Centro de Estudios Políticos. Cambio XXI Fundación Mexicana A. C. Año 2, marzo 1993, No 4. pp. 189 –196.

¹⁵ *Ob. Cit.* pp. 197 - 205.

¹⁶ *Ibidem.* p. 215

elegirían de entre sus miembros al Delegado.”¹⁷

El Maestro Batiz afirmó que “el Jefe del Departamento y los delegados, centralizan el poder en sus manos y las facultades administrativas en sus personas y no comparten sus responsabilidades con un Cabildo o un Consejo electos directamente por los habitantes, como acontecía en el Distrito Federal antes de la reforma de 1928.”¹⁸

Manuel Camacho Solís, entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, propuso la elección indirecta del Jefe de Gobierno, estableciendo que dicho cargo correspondería al partido que hubiere obtenido el mayor número de curules en la Asamblea de Representantes, la cual haría su propuesta al Presidente de la República, quien nombraría al Jefe de Gobierno de la Ciudad.¹⁹ Lo anterior, en términos históricos, no dejaba de significar un salto hacia atrás porque nos regresaba al voto indirecto que predominó durante el siglo XIX en México y que desapareció por las luchas a favor del voto directo. Además se incluyeron otros cambios significativos. Se pretendió que la Asamblea de Representantes estuviera facultada para legislar en algunos aspectos; se estableció la creación de un Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión; la designación de los delegados debía ser ratificada por la Asamblea; se crearía un Consejo de Ciudadanos y organizaciones sociales en las delegaciones. Se crearían además, las Comisiones Metropolitanas para la solución de los problemas de la zona conurbana del Distrito Federal con otros estados.²⁰

Las propuestas de la Mesa de Concertación sobre la Reforma Política del Distrito Federal fueron discutidas en la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, donde se aprobaron los planteamientos del partido oficial. La

¹⁷ *Ibid.* pp. 221 a la 228.

¹⁸ *Ibid.* pp. 206 a la 213.

¹⁹ Sirvent Gutiérrez Carlos. *Ibidem.* p. 162

²⁰ “La Reforma Política en el Distrito Federal. Ideas Políticas: Revista de Análisis y Debate del Centro de Estudios Políticos. Cambio XXI Fundación Mexicana A. C. Año 2, marzo 1993, No 4. p. 173 –234.

Reforma Constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de octubre de 1993.²¹ Señalando que el régimen jurídico del Distrito Federal estará constituido por las Bases Constitucionales contenidas en el artículo 122, por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y por el conjunto de leyes de toda índole aplicables en esta entidad y que se han promulgado por el Congreso de la Unión desde 1928 y por la Asamblea de Representantes a partir de las reformas de 1993.

También se modificó el Art. 44 que dice lo siguiente: “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”

Las reformas de este Artículo son Anticonstitucionales ya que no se consideraron las razones históricas del Decreto de 18 de Noviembre de 1824 del Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, génesis del Estado Mexicano.

El nuevo texto del Art. 44 denomina de una forma arbitraria a la Ciudad de México que sea el Distrito Federal, dándole mayor amplitud, ahora resulta que las poblaciones como: Azcapozalco, Tacuba, Tacubaya, Cuajimalpa, Contreras, Tlapan, Xochimilco, Iztapalapa; Tlahuac, Milpa Alta, La Villa, entre cientos de pueblos y barrios, son la Ciudad de México, además sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo está confuso, tiene una doble atribución y su estructura no es lógica, pero ¿qué sucedería si los Poderes Federales se trasladen a otro lugar y se

²¹ Se reformaron los artículos 31, fracción IV; 44; 73, fracciones VI, VIII Y XXIX-H; 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; 79, fracción II; 89, fracción II; 104 fracción I-B; 105; Y 107, fracción VIII, inciso b; la denominación del Título Quinto y el artículo 122. Se adicionan los artículos 76 con una fracción IX y 119 con un primer párrafo, pasando los actuales primero y segundo a ser segundo y tercero, respectivamente, y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

erige en el Estado del Valle de México, desaparece el nombre “La Ciudad de México es el Distrito Federal,” no sería lo correcto desaparecer el Distrito Federal y se conservara la Ciudad de México, la otra interrogante, si se erige el Estado del Valle de México, ¿cual sería su Capital,? es obvio que La Ciudad de México, y donde quedaría la Capital de los Estados Unidos Mexicanos sería el nuevo “Distrito Federal” en el lugar donde se establezca, o a caso existe una Capital de un país distinta a la Sede de los Poderes.

Nuevamente los derechos de los habitantes del Distrito Federal fueron vulnerados, al nombrar al Jefe del Distrito Federal el Presidente de la República, al reservarse el Congreso la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y Legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.²²

Estas consideraciones evidencian que la Asamblea de Representantes carece de autonomía legislativa y está subordinada al Congreso de la Unión. Qué avances hubo en materia legislativa, si el Congreso sigue legislando, y el nombramiento y la remoción del Jefe del Distrito Federal son facultades exclusivas del Senado de la República.²³

En enero de 1995 la Cámara de Diputados y La Asamblea Legislativa del Distrito Federal convocaron a una serie de consultas y debates públicos para avanzar en la Reforma Política y que los ciudadanos eligieran al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Posteriormente, el 22 de agosto de 1996 se decretó la reforma del Art. 122 que determina la naturaleza jurídica del Distrito Federal, contiene las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial que corresponden a los Poderes de la Unión en el ámbito local de la entidad que es su sede; al ejercicio de sus atribuciones con las autoridades locales. Pese a estas reformas constitucionales los habitantes del Distrito Federal no han alcanzado sus derechos que tenían antes de suprimirse los Ayuntamientos.

²² La Asamblea de Representantes del Distrito Federal. se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Artículo 76.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades del Gobierno del Distrito Federal es regulada en el Art. 122, quedando plasmada la voluntad del Presidente de la Republica, por lo que el Congreso de la Unión siguió legislando en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa. También se expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Al Congreso de la Unión se quedo la facultad de legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; y dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

El Presidente de la República envió las leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal para proponer al Senado a quién debería de sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, en los términos que disponga la Ley; además de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y las demás atribuciones que le señala la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes correspondientes.²⁴

De acuerdo a las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, se establece que las autoridades locales del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno el Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa se formará por diputados electos cada tres años por voto universal, libre y secreto. Su composición será mixta, es decir, con representantes electos por el principio de mayoría y por el principio de

²⁴ Estas reformas constitucionales, que fueron incorporadas al artículo 122 de la Constitución, se recogieron en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994. Ha sido reformado en las siguientes fechas: el 3 de junio de 1995, el 12 de diciembre de ese mismo año, el 22 de noviembre de 1996 y el 4 de diciembre de 1997.

representación proporcional.

La Asamblea Legislativa tendrá atribuciones amplias para legislar, pero el Legislativo Federal conservará algunas atribuciones claves como son por ejemplo, expedir el Estatuto de Gobierno y legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal. En suma, la Asamblea no podría participar como legislatura local y tampoco constituirse en un Congreso estatal, por lo que no podría revisar y formular las facultades del Gobierno del Distrito Federal, que es materia del Poder Legislativo Federal.

El Jefe de Gobierno será elegido por votación universal, libre, directa y secreta, y ejercerá el cargo por seis años a partir del 5 de diciembre del año de la elección, a excepción del primer Jefe de Gobierno que sería elegido en 1997, el cual debería estar en el cargo hasta el año 2000.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales seguirán denominándose Delegados, que serán electos de manera universal, libre, secreta y directa, a partir de las elecciones del año 2000.

Se establece que el mando de la fuerza pública del Distrito Federal corresponderá al Presidente de la República, así como la designación del funcionario que la tendrá a su cargo, pudiendo disponer que el mismo quede bajo las órdenes del Jefe de Gobierno. Asimismo, el Presidente podrá delegar en este último las funciones en materia de seguridad pública. En caso de remoción del Jefe de Gobierno, el Senado nombrará un sustituto a propuesta del Presidente de la República.²⁵

Como puede observarse, las reformas promulgadas en 1996 avanzan todavía más en el proceso de consolidación de la democracia electoral y de constitución de figuras que acercan al Distrito Federal a lo que es un Estado Federado, sin llegar a serlo el Jefe de Gobierno no es gobernador, la Asamblea Legislativa tiene atribuciones compartidas con el Legislativo Federal por lo que

²⁵ Sirvent Gutiérrez Carlos. *Ibíd.* p. 163

no es plenamente un Congreso Local, y los delegados, si bien serán electos por los ciudadanos a partir de las elecciones del año 2000, no constituyen autoridades municipales. Asimismo, se conservan algunas atribuciones en manos del Ejecutivo Federal como son el manejo formal de la fuerza pública, entre otras.

4.2.-El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto señala: las bases normativas para la distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos locales del Distrito Federal, su organización y facultades. Asimismo determina los derechos y obligaciones de carácter público; el ordenamiento legal trata de suplir lo que sería una Constitución Política del Distrito Federal, fue elaborado para conservar a la Sede de los Poderes y la Capital de la República Mexicana.

Podemos señalar que el Estatuto otorga mas restricciones que derechos a los ciudadanos y está lleno de incongruencias jurídicas y técnicas legislativas que disfrazan y callan a millones de ciudadanos, al no gozar plenamente de sus derechos ciudadanos y frenar la Reforma Política.

El Estatuto contiene artículos distribuidos en siete títulos y transitorios, distribuidos de la manera siguiente:

Titulo Primero. Disposiciones Generales.

Titulo Segundo. De los Derechos y Obligaciones de carácter público.

Titulo Tercero. De las atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal.

Titulo Cuarto. De las Bases de Organización y Facultades de los Órganos Locales de Gobierno del Distrito Federal.

Titulo Quinto. De las Bases para la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus Órganos.

Titulo Sexto. De las Autoridades Electorales Locales y los Partidos Políticos.

Titulo Séptimo. Del Régimen Federal Patrimonial del Distrito.

Transitorios.

El Título Primero. Disposiciones Generales. Artículo 1º.- Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁶

Artículo 2º.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Este artículo establece que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes Federales y, a la vez, capital de los Estados Unidos Mexicanos, como se señaló anteriormente los términos sede y capital, fueron empleados arbitrariamente.²⁷

Es importante destacar que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su Artículo 2º. y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señalan: “El Distrito Federal es una entidad federativa,” estos términos no aparecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se hace una separación entre los estados y el Distrito Federal.²⁸

Los dos últimos reglones del Artículo 2º del Estatuto determinaron la forma de gobierno y el modelo que adoptaría el Distrito Federal, que dice: “Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.”

²⁶ Estas normas dejan a un lado el interés privado de millones de habitantes al privarlos del Territorio denominado “Distrito” que fue usurpado, al ampliar el radio de la Ciudad de México, como sede de la residencia de los Supremos Poderes de acuerdo al Decreto de 18 de Noviembre de 1824.

²⁷ No estoy viendo el traslado de la Capital en casos fortuitos de guerra o de golpes militares, como ha sucedido.

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos: 3o.- “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios.”

El régimen jurídico del Distrito Federal estuvo planeado por Carlos Salinas de Gortari desde la Presidencia de la República, al reservarse el Congreso la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa. Sin embargo los actores oficiales de la Reforma Política del partido oficial, no previeron su fracaso en las elecciones del año 1997 donde perdieron los cargos de elección popular en el Distrito Federal, por ende la Jefatura de Gobierno y la Asamblea Legislativa. Ni tampoco previeron que iba a tener la mayoría un partido de oposición y que representaría a los intereses del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, fusionándose los Poderes Legislativo y Ejecutivo, convirtiéndose, en un gobierno centralista equiparable a una dictadura de partido, donde en un solo hombre recae todo el poder y atribuciones del Estatuto de Gobierno que fue reformado de acuerdo a sus intereses, al igual que las leyes y reglamentos que fueron aprobados por la Asamblea Legislativa y que se mencionan mas adelante.

El Artículo 3º señala el territorio que conforma al Distrito Federal. Sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 expedidos por el Congreso de la Unión así como por los convenios amistosos aprobados por el Poder Legislativo Federal de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución. Además se hace mención de la ley que regule la administración pública del Distrito Federal contendrá la descripción de los límites del Distrito Federal.

El Artículo 4º señala.- Son originarios del Distrito Federal las personas nacidas en su territorio, y el Artículo 5º.- Son habitantes del Distrito Federal las personas que residan en su territorio. Son vecinos del Distrito Federal, los habitantes que residan en él por más de seis meses. La calidad de vecino se pierde por dejar de residir en el Distrito Federal por más de seis meses, excepto con motivo del desempeño de cargos públicos de representación popular o comisiones de servicio que les encomiende la Federación o el Distrito Federal, fuera de su territorio. El Artículo 6º.- Son ciudadanos del Distrito Federal los varones y mujeres que teniendo calidad de mexicanos reúnan los

requisitos del artículo 34 Constitucional y posean, además, la calidad de vecinos u originarios de la misma.

Artículo 7º.- El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables. La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto.

Nuevamente la redacción de este artículo es confusa, nos preguntamos ¿De qué forma el gobierno del Distrito Federal se hace cargo de los Poderes Federales y al mismo tiempo de sus poderes locales? Lo que se pretende ocultar es la imposición del Ejecutivo Federal y el centralismo dictatorial del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Además no existe una relación cordial entre los dos niveles de gobierno.

El Artículo 8 del Estatuto, determina que las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El Artículo 9º regula al Tribunal de lo Contencioso Administrativo señala “tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.” El artículo alude: “tendrá plena autonomía.” Y nos preguntamos ¿Será posible que se lleve a cabo dicha autonomía, cuando los Magistrados los nombra el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la ratificación de la Asamblea Legislativa? No existe una separación de poderes entre el poder legislativo y el judicial. Lo mismo sucede en el Artículo 10º que dicta: “El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que es nombrado y

removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República. El Procurador adopta las políticas generales de seguridad pública que establece el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.”

El Artículo 11º establece la organización política y administrativa al gobierno del Distrito Federal considerando, su condición de Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Título Tercero se señala las atribuciones del Congreso de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal: “El Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.”

En este sentido el Congreso de la Unión, facultado para ello por la fracción VIII del artículo 73 constitucional, aprueba el endeudamiento del Distrito Federal. Asimismo, aprueba anualmente los montos de endeudamiento que deberán de incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal. Sin embargo, según lo establece el artículo 79 constitucional y el 25 del propio Estatuto, actualmente es la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación la encargada de vigilar el correcto uso de los recursos provenientes del endeudamiento del gobierno del Distrito Federal. Reforzando el fundamento para aquellos que quieren mantener la "capitis diminutio", el Congreso puede dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal, es decir, cualquier tipo de disposición, sin consultar o someter a opinión de la Asamblea Legislativa dichas disposiciones.²⁹

Este artículo limita a todos los habitantes del Distrito Federal a ejercer sus derechos ciudadanos que consagra la Constitución Política y a la Asamblea Legislativa que se sujeta al Estatuto de Gobierno el cual fue elaborado y aprobado por el Congreso de la Unión, sin que los diputados locales del Distrito Federal nada tuvieran que ver y por aquellas facultades que le confiere la

²⁹ Ortiz Cervantes Luís Felipe. Evolución del Poder Legislativo Local en el Distrito Federal. Tesis que opta el grado de Lic. en Derecho en la Universidad Iberoamericana México D. F. 2000.

propia Constitución. El artículo es ambiguo y limita la organización del Distrito Federal a una situación política y no jurídica. Sin embargo, parece contradictorio que en el siguiente artículo 12, que establece que la organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los principios estratégicos de previsión de la actuación gubernativa con criterios de unidad, autonomía, funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad y se mencione a las demarcaciones territoriales de un órgano político-administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga este Estatuto y las leyes.

El artículo 13 del Estatuto establece que: "Las relaciones de trabajo entre el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley que el Congreso de la Unión emita sobre la materia". Al respecto, resulta contradictorio que los trabajadores del Distrito Federal, de la Asamblea Legislativa y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando se trata de un gobierno local.³⁰

La Reforma Política, olvido otorgar a la Asamblea Legislativa facultades para legislar respecto de las relaciones laborales de los servidores públicos del Distrito Federal, toda vez que ya no son trabajadores federales, pero tampoco se encuentran en el supuesto del artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política:

"Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias". La Asamblea Legislativa debe ampliar sus facultades para legislar a los burócratas del Distrito Federal.

³⁰ *Ibidem.*

Artículo 14.- La justicia laboral en el ámbito local será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 15.- Las responsabilidades de los servidores públicos de los poderes locales del Distrito Federal, salvo las de los servidores de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, se regularán por la ley federal de la materia en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¿De qué sirve la legislación laboral?, si el Gobierno del Distrito Federal no acata los laudos emitidos en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, actualmente existen alrededor de 3000 demandas laborales.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece que el Jefe de Gobierno será el Titular de la Administración Pública del Distrito Federal.

A él corresponden todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal y de todas Dependencias Centralizadas, Desconcentradas y Paraestatales, que están jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno.

Los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal, tienen las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación, referidas a la planeación del desarrollo del Distrito Federal, de acuerdo con las prevenciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y demás disposiciones aplicables. Formulación y conducción de las políticas generales que de conformidad con la ley se les asignen en sus respectivos ramos de la administración pública. Regulación interna sobre organización, funciones y procedimientos de la Administración Pública y dentro de ésta, la relativa a órganos desconcentrados constituidos por el Jefe de Gobierno y la administración de la hacienda pública del Distrito Federal.

La adquisición, administración y enajenación de bienes del patrimonio de la Ciudad y fijación de lineamientos para su adquisición, uso y destino. Tratándose del patrimonio inmobiliario destinado a las Delegaciones, los Jefes Delegacionales deberán ser consultados cuando se trate de enajenar o adquirir inmuebles destinados al cumplimiento de sus funciones.

La prestación o concesión de servicios públicos y planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una Delegación cuando sean de alta especialidad técnica, de acuerdo con las clasificaciones que se hagan en las disposiciones aplicables.

El Jefe de Gobierno tiene las facultades de imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos. Para ello tendrá a su cargo la dirección y coordinación de las unidades administrativas que tengan adscritas a sus respectivos ramos, de las entidades paraestatales que les sean sectorizadas y de órganos desconcentrados, y determinara los sistemas de participación y coordinación de las Delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos.

Además de las funciones de administración, planeación y ejecución de obras, prestación de servicios públicos, que se relacione con el conjunto de la Ciudad o tengan impacto en dos o más Delegaciones.³¹

Como vemos el Jefe de Gobierno tiene infinidad de atribuciones, entre las mas importante destacan: la elaboración de proyectos de reglamentos sobre leyes que expida el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y los someterá a la consideración del Presidente de la República. Además podrá constituir comisiones interdependencia les, y designará a los servidores públicos que participarán en el Comité de Trabajo para la determinación de la división territorial a que se refiere el artículo 109 del Estatuto de Gobierno y podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con el Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades, los gobiernos estatales y con los municipales, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan y con los

³¹ Ley Orgánica de La Administración Publica del Distrito Federal. publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Martes 29 de diciembre de 1998.

sectores social y privado.³²

Para el desempeño de sus funciones el Jefe de Gobierno se auxilia de las siguientes dependencias: Secretaría de Gobierno. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Secretaría de Desarrollo Económico. Secretaría del Medio Ambiente. Secretaría de Obras y Servicios. Secretaría de Desarrollo Social. Secretaría de Salud. Secretaría de Finanzas. Secretaría de Transportes y Vialidad. Secretaría de Seguridad Pública. Secretaría de Turismo. Secretaría de Cultura. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Oficialía Mayor. Contraloría General del Distrito Federal, y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

El Jefe de Gobierno nombra a los titulares de las Secretarías de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

En materia de seguridad pública el mando de la policía se centraliza en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y en el Secretario de Seguridad Pública.

El Estatuto señala que el Jefe de Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover al Titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.

El Estatuto de Gobierno señala: A las Dependencias Centralizadas tienen las siguientes atribuciones generales: Acordar con el Jefe de Gobierno el despacho de los asuntos encomendados a las dependencias adscritas a su ámbito, así como recibir en acuerdo a los servidores públicos que les estén subordinados, conforme a sus reglamentos interiores, manuales administrativos, circulares y demás disposiciones que expida el Jefe de Gobierno. Someten, respecto de los asuntos de su competencia, una vez revisados por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a la aprobación del Jefe de Gobierno los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y

³² Estatuto de Gobierno. *Ob. cit.*

circulares; y vigilan su cumplimiento y suscriben contratos, convenios, escrituras públicas, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas y órganos desconcentrados que les estén adscritos. También pueden suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción.

El titular de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales dependen directamente del Jefe de Gobierno, y son nombrado y removido libremente por éste.

El Jefe de Gobierno resolverá, lo procedente, cuando exista duda sobre la competencia de alguna dependencia o cuando exista controversia sobre la competencia de dos o más dependencias.

En cambio los Jefes Delegaciones únicamente tienen competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deporte. El ejercicio de estas atribuciones se limita por las normas aplicables en cada materia y las asignaciones presupuestales.

El Estatuto de Gobierno señala en el Artículo 105.- Cada Delegación se integrará con un Titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la Ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el reglamento respectivos.

Para ser Jefe Delegacional se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno goce de sus derechos;
- II. Tener por lo menos veinticinco años el día de la elección;
- III. Ser originario del Distrito Federal con dos años de residencia efectiva inmediatamente anteriores al día de la elección, o vecino de él con residencia

efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección,
y

IV. Cumplir los requisitos establecidos en las fracciones IV a X del artículo 53 del presente Estatuto.

Los Jefes Delegacionales electos popularmente no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por designación de la Asamblea Legislativa desempeñen ese cargo, no podrán ser electas para el periodo inmediato.

Artículo 106.- La elección de los Jefes Delegacionales se realizará en la misma fecha en que sean electos los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Sólo los partidos políticos con registro nacional podrán registrar candidatos al cargo de Jefe Delegacional, siendo electos el cargo durará tres años, iniciando el primero de octubre del año de la elección y rendirán protesta ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Los Jefes Delegacionales en materia de Planeación coordinan el desarrollo en su demarcación, presiden el Comité Mixto de Planeación, ante las distintas autoridades públicas y privadas. Participan en la elaboración del Programa General y en la integración del Comité de Planeación y remiten al Jefe de Gobierno el proyecto del programa delegacional, dictan las medidas administrativas para su cumplimiento y para la observancia del Programa General. Formulan los anteproyectos de presupuesto de egresos de acuerdo con los objetivos del programa delegacional y de los programas parciales, incorporando los programas de inversión para ejecutarse en su demarcación, con base en las prioridades establecidas por el Comité Mixto de Planeación. Controlan y evalúan la ejecución e informan al Jefe de Gobierno los resultados y remiten al Comité de Planeación los resultados de las consultas públicas en la materia.³³

4.3.-La División de Poderes en el Distrito Federal: Ejecutivo, Legislativo y

³³ Ley Orgánica de La Administración Pública del Distrito Federal. publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Martes 29 de diciembre de 1998.

Judicial.

La división de poderes en el Distrito Federal, estuvo regulado por el artículo 73 fracción VI de la Constitución Federal, que contenía las bases de organización del gobierno del Distrito Federal y el Artículo 89 Constitucional.³⁴

El Poder Ejecutivo del Distrito Federal estuvo a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercía por conducto del órgano u órganos que determinaba la "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal" en donde se estableció que el Presidente de la República tenía a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercía, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombraba y removía libremente.

El mismo artículo 73 fracción VI, señalaba que correspondía al Congreso de la Unión legislar al Distrito Federal, añadiendo que El Congreso de la Unión tenía facultades de un Poder Legislativo Local. Sin embargo hay quien considerar que ésta representación carecía de legalidad, desde el punto de vista de que no representaba a los habitantes del Distrito Federal, sino que eran diputados y senadores procedentes de otros Estados de la República.

A partir de 22 de agosto de 1996, se Decreto la reforma del Art. 122 que determinó la naturaleza jurídica del Distrito Federal, a partir de entonces, las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial correspondieron a los Poderes de la Unión en el ámbito local de la entidad que es su sede; y al ejercicio de sus atribuciones con las autoridades locales.

En el Art. 122 se señaló que el Congreso de la Unión siguiera Legislando en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa. Así mismo, el Presidente de la República inició leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá correspondiente, en los términos que disponga la Ley; Proveer en la esfera administrativa a la exacta

³⁴ El Artículo. 89 Constitucional en su fracción II, cuando hace mención a los funcionarios a quienes el Presidente de la República puede nombrar y remover libremente, alude entre otros al "Gobernador del Distrito Federal".

observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y las demás atribuciones que le señala la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes correspondientes.³⁵ Las autoridades locales del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa adquirió atribuciones amplias para legislar, pero el Legislativo Federal conservó algunas atribuciones estratégicas, como expedir el Estatuto de Gobierno y legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal. En suma, la Asamblea no participó como legislatura local y tampoco se constituyó en un Congreso estatal, por lo que no podía revisar y formular las facultades del Gobierno del Distrito Federal, que es materia del Poder Legislativo Federal.³⁶

La Asamblea Legislativa no se ha desempeñado adecuadamente y tiene muchas limitantes para ejercer su papel de Poder Legislativo, la mayoría de sus Diputados, pertenecen a un solo partido, que es el mismo, al que pertenece el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no existe un equilibrio de Poderes.

El Poder Legislativo del Distrito Federal, es imperfecto, tiene atribuciones compartidas con el Legislativo Federal. Además se carecen de las facultades reglamentarias que gozan los Municipios, al no contar las Delegaciones Políticas con Cabildos, no existen reglamentos particulares en cada jurisdicción en cambio los ayuntamientos formulan sus reglamentos de la manera siguiente:

Formulación. El Ayuntamiento realiza un diagnóstico de alguna materia, para posteriormente elaborar un anteproyecto de reglamento. Esta etapa concluye cuando el anteproyecto es presentado en sesión de cabildo. El anteproyecto lo puede elaborar el Ayuntamiento solo o con la colaboración estatal, o lo puede formular cualquier persona con experiencia en la materia que se reglamente.

³⁵ Estas reformas constitucionales, que fueron incorporadas al artículo 122 de la Constitución, se recogieron en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994. Ha sido reformado en las siguientes fechas: el 3 de junio de 1995, el 12 de diciembre de ese mismo año, el 22 de noviembre de 1996 y el 4 de diciembre de 1997.

³⁶ Sirvent Gutiérrez Carlos *Ibidem.* p. 163

Análisis y discusión. Esta etapa se da dentro de la sesión de cabildo. Aquí se discuten los alcances del reglamento y las necesidades reales del municipio. Por regla general el análisis y discusión del anteproyecto de reglamento debe ser registrado en el libro de actas del cabildo, que lleva el secretario del ayuntamiento. **Aprobación.** Reunido el cabildo, se debe votar por la aprobación o rechazo del anteproyecto, sin importar el resultado; asimismo, se debe hacer un dictamen, mismo que debe ser firmado por todos los integrantes del ayuntamiento. El anteproyecto que sea aprobado, ya sea por mayoría o por votación absoluta, se convertirá en reglamento; los rechazados se guardarán en el archivo que lleve el secretario del ayuntamiento.

Publicación. El Ayuntamiento ordena su publicación a través del presidente municipal. La difusión pública y oficial del reglamento se debe dar en los periódicos oficiales del gobierno del estado. La publicación es un requisito indispensable para que los reglamentos pierdan su calidad de proyecto, y pasen a convertirse en un ordenamiento jurídico obligatorio. La publicación trae como consecuencia la vigencia del reglamento.³⁷

En relación al Poder Judicial, también lo reguló el Artículo 73, base 4ª, de la fracción VI de la Ley fundamental, señaló sus lineamientos. Era el Presidente de la República quien nombraba a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con la aprobación de la Cámara de Diputados.³⁸

³⁷ Hernández-Gaona Pedro Emiliano. Derecho Municipal. *Op. Cit.*

³⁸ En 1855 con el triunfo pleno y definitivo del Plan de Ayutla, el 4 de octubre de ese año, el General Juan Álvarez es designado presidente interino de la República, y el 23 de noviembre del mismo año, siendo Ministro de Justicia el Lic. Benito Juárez, se promulgó la Ley que estableció el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios. Esta fue la Ley que estableció por primera vez en la historia del Distrito, la columna vertebral de la Administración de Justicia del Fuero Común, suprimiendo fueros y privilegios. La Suprema Corte de Justicia, que ejercía funciones de Tribunal de 2ª y 3ª Instancia en el Distrito Federal.

El Congreso habilita las salas 2ª y 3ª de la Suprema Corte de Justicia (federal) para que conozcan en 2ª y 3ª instancia las causas civiles y criminales seguidas en el Distrito Federal (12 de mayo de 1826).

Las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843. El Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos del 20 de marzo de 1837. La Ciudad de México: Capital del Departamento de México. Ley de 29 de diciembre de 1836 que dispone el funcionamiento de un Tribunal Superior de Justicia en cada uno de los Departamentos. Ley que establece que el Tribunal Superior de Justicia del Departamento de México estaría integrado por once ministros repartidos en tres salas, además, en la Ciudad de México habría cinco Juzgados de 1ª Instancia en el Ramo Civil y cinco en el Criminal (23 de mayo de 1837). Acuerdo para restablecer el funcionamiento en la Ciudad de México, de cinco Jueces de lo Civil y cinco de lo Criminal (30 de noviembre de 1846). Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, promulgada el 23 de noviembre de 1855. Ley Juárez, aprobada por el Congreso el 23 de abril de 1856. Decreto del Gobierno sobre elección de Jueces de lo Civil y de lo Criminal y menores en el Distrito Federal, así como del

El Estatuto de Gobierno en sus Artículos 7º y 8 señala la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como las autoridades locales del Distrito Federal: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia, esta división, deja a un lado a instancias del Poder Judicial como a los Jueces de Primera Instancia y Jueces Cívicos que equivaldrían a los Jueces Municipales.³⁹

Por lo tanto el Poder Judicial en la Capital de la Republica, no llega al nivel de gobierno delegacional. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal invade la esencia del Poder Judicial del Distrito Federal a través de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y de la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica con los Jueces Cívicos que él nombra.⁴⁰

En las Delegaciones Políticas hacen falta reglamentos como en los ayuntamientos y que sean autónomos que normen por sí mismos determinadas relaciones o actividades del ámbito delegacional.

4.4.-El Restablecimiento del Municipio en el Distrito Federal y su Territorialidad.

Presidente y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Los Jueces de Paz son nombrados y removidos por el Prefecto Político (mayo 4 de 1861). Ley que faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Ejecutivo, la reorganización del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (3 de marzo de 1863). Orden del emperador para que los Prefectos Políticos vigilen a los Jueces. (24 de mayo de 1865). El Congreso Nacional derogó el decreto de 24 de enero de 1862 que había suprimido el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y encargó al Ejecutivo la reorganización del mismo (3 de marzo de 1868). Por ley se establece la elección popular de los funcionarios judiciales. (20 de noviembre de 1882)

Con el Plan de Guadalupe se desconoció al usurpador Huerta y a los poderes Legislativo y Judicial, el gobernador del Distrito ordenó la clausura de los Juzgados y del H. Tribunal, (17 de agosto de 1914).

Venustiano Carranza encargado del Poder Ejecutivo restablece la administración de justicia, con carácter de provisional para el Distrito y Territorios de Tepic y Baja California, (1º de octubre de 1914). Se reinstala el H. Tribunal con los Magistrados designados por el Ministro de Justicia, (6 de octubre de 1915). Venustiano Carranza, encargado del Ejecutivo, disuelve el H. Tribunal, mientras se dicta Ley de reorganización, (11 de marzo de 1916). Es reinstalado el H. Tribunal, (1º de noviembre de 1916). El H. Congreso de la Unión nombra a los magistrados y jueces de 1ª Instancia del Distrito y de los Territorios. Magistrados y Jueces de 1ª Instancia son nombrados por el Congreso de la Unión Jueces y Tribunales.

³⁹ Comparando con el Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de México, su Constitución Política señala: Capítulo Cuarto Del Poder Judicial. Sección Primera. Del Ejercicio del Poder Judicial. Artículo 100.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del Estado en un Cuerpo Colegiado que se denominara Tribunal Superior de Justicia, en los jueces de primera instancia y Jueces Municipales Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

⁴⁰ Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

Al estudiar la evolución jurídica del territorio del Distrito Federal, conviene señalar algunas cuestiones que, aunque pertenecientes por su naturaleza a la teoría del Estado, guardan estrecha relación con este capítulo. El territorio es uno de los elementos constitutivos del Estado, al igual que lo son el poder de mando y la población. En fórmula sucinta, el concepto de Estado se integra por la existencia de un poder público ejercido sobre la población comprendida dentro de un espacio territorial determinado.

El poder público (por antonomasia el Estado), al hacer uso de su imperio sobre la población dentro del territorio, excluye en la órbita internacional a todo poder extraño e incluye en la zona del derecho interno a todas las gentes que viven dentro del territorio. De este modo podemos afirmar con Kelsen que el territorio de un Estado no es otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado.⁴¹

El poder coactivo del Estado, así limitado espacialmente y se ejercita sobre las personas. Pero aparte de las personas, qué potestad le corresponde al Estado sobre el territorio. Para Jellinek, en un extremo, jamás puede el Estado directamente, sino por mediación de sus súbditos, ejercer dominio sobre el territorio, y al efecto distingue entre "dominium", derecho de propiedad que no corresponde al Estado, e "imperium", que es el poder de mando del Estado, sólo referible a los hombres.⁴² En el extremo opuesto Laband considera que existe cierta analogía entre el derecho del Estado sobre el territorio y el derecho de propiedad, al primero de lo cuales llama un derecho real de naturaleza pública.

Para Ranelletti, en una posición intermedia, una cosa es el señorío o potestad suprema del Estado sobre todo el territorio nacional, y otra cosa el derecho de propiedad que corresponde al Estado sobre determinadas fracciones del dicho territorio (calles, plazas, ríos, zona marítima, fortalezas, etc.)⁴³

⁴¹ Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México. 5a. Edición. México. Editorial Porrúa. 1961. p. 167.

⁴² Tena Ramírez, Felipe. *Ob. Cit.* p. 168. *Apud.* Ranelletti, Istituzione di Diritto Pubblico, I., p. 31.

⁴³ *Ibíd.*

El territorio nacional no pertenece a ninguno de los dos órdenes coextensos (Federación y Estados-Miembros), sino a la nación, representada generalmente por el gobierno federal. Asentado que el territorio nacional no es pertenencia de los Estados miembros ni del gobierno federal, procede agregar que, no obstante ello, es en el territorio nacional donde aquellos y éste ejercen sus jurisdicciones respectivas.

La jurisdicción federal propiamente dicha cubre, geográficamente considerada, toda la extensión del territorio nacional, pero no excluye en el espacio, sino sólo por razón de la materia, a las jurisdicciones locales. Estas a su vez se excluyen, entre sí espacialmente (Estados-miembros y gobierno federal en sus funciones locales), de suerte que la acotación geográfica, la cuestión de límites, sólo cobra vivencia respecto a las jurisdicciones locales.

En el sistema federal el área geográfica no es sino la medida de la jurisdicción en el espacio, lo que en última instancia se resuelve en aplicabilidad para los Estados-miembros, y sólo para ellos, de la teoría de Jellinek, esto es, los Estados-miembros ejercen dentro del territorio de su circunscripción no un *dominium* sobre el territorio, sino un *imperium* sobre las personas, el Estado-miembro usufructúa una potestad refleja sobre el territorio.

El territorio sirve a los Estados como base o asiento de su jurisdicción. El límite, en el espacio, de cada jurisdicción se marca en la superficie sobre la cual se ejerce.

La jurisdicción consiste en la facultad de dictar leyes y de aplicarlas dentro de determinado territorio. La relación entre aquella facultad y el territorio, o sea el aspecto territorial de la jurisdicción, consignada las fracciones I y II del artículo 121, que consagran la territorialidad de las leyes de un Estado y el régimen de los muebles e inmuebles, según la ley del lugar donde están ubicados.

La Constitución en sus Art. 42 y 43 establece cuatro categorías las partes integrantes del Territorio Nacional: a), los Estados; b), el Distrito Federal; e), los Territorios Federales; d), las islas de ambos mares.

El territorio del Distrito Federal establece la Constitución del 17, en su artículo 44: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."

La primera parte del precepto dispone que el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene. Para conocer la evolución del territorio actual del Distrito, hagamos breve recorrido por los antecedentes históricos.

EL Congreso General, expidió un decreto el 18 de noviembre de 1824, en el, se señala a la Ciudad de México como sede oficial de los poderes de la nación y le asignó al Distrito, que desde entonces se llama Federal, la superficie comprendida en un círculo de dos leguas de radio (8,800 metros) con centro en la Plaza Mayor.

Las dos leguas de territorio le fueron segregadas al Estado de México.⁴⁴ A raíz de la primitiva delimitación que se hizo del Distrito Federal, quedaron fuera del mismo, poblados que actualmente están dentro, tales como Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan, que formaban el Distrito de México, del Estado de México, cuya cabecera se fijó en Tlalpan.

Bajo la vigencia de la Constitución centralista de 1836 el Distrito Federal se incorporó al Departamento de México, Posteriormente se dividió el territorio del Departamento de México, en Distritos quedando como su Capital la Ciudad de México. Pero volvió a aparecer, en las mismas condiciones, al restablecerse esta Constitución en 1846 y las Bases de 1853 respetaron la división territorial creada en 1836. El General Santa Anna, con el Decreto de 16 de febrero de 1854, hizo una demarcación minuciosa de la extensión del antiguo Distrito Federal, quedando éste delimitado de la siguiente manera: Por el Norte llegaba hasta el

⁴⁴ La promulgación del Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824, significó el renacimiento de la doctrina liberal. El documento fue preparado por Miguel Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta, y lo de mayor resonancia fue lo relativo al federalismo. El artículo 5 del Acta adoptó la forma republicana, representativa, popular y federal para el gobierno de la nación, y en el diverso artículo 90. se declaró la división del poder legislativo, ejecutivo y judicial. Sobre las relaciones entre la Federación y los Estados, el artículo 6 expresa lo siguiente "Sus partes integrantes son estados independientes, libres, y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior.

pueblo San Cristóbal Ecatepec; por el Noroeste hasta Tlalnepantla; por el Poniente hasta los Remedios, San, Bartolo y Santa Fe; por el Suroeste hasta Huisquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán; por el Sur hasta Tlalpam; por el Sureste hasta Tepepan, Xochimilco e Ixtapalapa; por el Oeste hasta el Peñón y por el Noreste hasta la medianía de las aguas del Lago de Texcoco.

Conforme este Decreto se dividió el Distrito Federal en ocho Prefecturas centrales, y tres exteriores. Correspondían las ocho centrales a los ocho cuarteles mayores que formaban la Municipalidad de México. Las tres exteriores correspondían a Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpam.⁴⁵

El 16 de Septiembre del año de 1899, el Congreso General expidió un Decreto dividiendo el Territorio del Distrito Federal, para su régimen interior en la siguiente forma:

I.-Municipalidad de México.

II.-Prefectura de Guadalupe Hidalgo, con la Municipalidad de Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco.

III.-Prefectura de Atzacapotzalco de Porfirio Díaz, con las Municipalidades de Atzacapotzalco y Tacuba.

IV.-Prefectura de Tacubaya, con la Municipalidad de su nombre, Mixcoac, Santa Fe y Cuaximalpa.

V.-Prefectura de Coyoacán, con Coyoacán y San Angel.

VI.-Prefectura de Tlalpam, con Tlalpam e Ixtapalapa.

VII.-Prefectura de Xochimilco, con las Municipalidades de Xochimilco, Hastahuacan, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Ostotepec.⁴⁶

En el año de 1900 se realizaron diversos cambios en el Distrito Federal, en vías de la descentralización como resultado de esta división, fue la distribución de las municipalidades en varios Distritos.

⁴⁵ *Ob. Cit.* pp. 279- 293.

⁴⁶ S/A. Legislación Departamento del Distrito Federal. T. I. *Ob. Cit.*

Los Distritos fueron los siguientes: Guadalupe Hidalgo que comprendía a la Municipalidad del mismo nombre y la de Ixtacalco; el de Azcapotzalco con la Municipalidad de Tacuba; el de Tacubaya que comprendía a Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa; el de Coyoacan; el de Coyoacan, San Angel; el de Tlalpam integrado por Ixtapalapa y el de Xochimilco que representaba al Distrito con mayor número de municipalidades: Xochimilco, Hastahuacan, Tlaltenco, Tlahuac, Tulyehualco, Mixquic, Milpa Alta, San Pedro Actopan y San Pablo Ostotepec. Esta división no tardo en ser abrogada. En el año de 1901 se reformó la fracción 6ª. Del Artículo 72, queda redactada en los términos siguientes: El Congreso tiene la facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios y en atención a este precepto, el 26 de marzo de 1903 se expide la “Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal”. Dicha ley en su artículo primero fijaba como límite del Distrito los establecidos por decreto de 15 y 17 de diciembre de 1898 (que modificaba la extensión fijada en 1857) y dividía al territorio en trece municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpam, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa.

En 1903 desaparecen los distritos y solo subsistieron trece Municipalidades: que fueron: la de México, Azcapotzalco, Coyoacan, Cuajimalpa, Guadalupe Hidalgo, Ixtapalapa, Mixcoac, Milpa Alta y San Angel, Tlalpan, Tacuba, Tacubaya y Xochimilco.⁴⁷ Sin embargo esta división jurídica no tardó en desaparecer y en suprimir el Municipio. El 31 de diciembre de 1928, por decreto presidencial se suprimen las 17 Municipalidades existentes y el Distrito Federal se dividió en un Departamento Central y en trece Delegaciones Políticas: General Anaya, Azcapotzalco, Guadalupe Hidalgo, Iztacalco, Coyoacán, San Angel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.⁴⁸

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Cuando el Distrito Federal tenía diferencias sobre límites con otro Estado, el Congreso de la Unión, no podía ejercer las facultades no enumeradas, que como legislatura del Distrito le otorgaba la fracción IV del artículo 73, pudiera celebrar convenios sobre límites con un Estado. Además, si el Congreso de la Unión, en funciones de legislatura local, es el que lleva a cabo el convenio con el Estado, ¿qué razón habría para exigir que el mismo Congreso, en funciones de Poder legislativo federal, aprobara su propio acto?

La Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de Diciembre de 1941, modifico a la ley de 1928, entró en vigor el 1 de enero de 1942, fue exclusiva para el Distrito Federal, a diferencia de la anterior que incluía a los Territorios Federales.⁴⁹

La Ley Orgánica señalo la división territorial y los límites del Distrito Federal que fueron fijados por los decretos de 15 y 17 de Diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión; ratificando los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México respectivamente. El artículo 8, dividió el Distrito Federal en la Ciudad de México y en doce Delegaciones que son: Gustavo A. Madero. Atzacotalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras Cuajimalpa, Tlalpam, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac, señalando los respectivos límites de cada una de ellas. El artículo 22 señala a la Ciudad de México como la Capital del Distrito Federal.⁵⁰

La Ley Orgánica del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1970, señalo la división territorial y los límites del Distrito Federal que fueron fijados por los decretos de 15 y 17 de Diciembre de 1898, El Distrito Federal o Ciudad de México se dividió, en dieciséis Delegaciones denominadas como sigue: 1.- Gustavo A. Madero; 2.-Azcapotzalco; 3.-Ixtacalco; 4.-Coyoacán; 5.-Álvaro Obregón; 6.-La Magdalena Contreras; 7.-Cuajimalpa de Morelos; 8.- Tlalpan; 9.-Ixtapalapa; 10.-Xochimilco; 11.-Milpa Alta. 12.- Tláhuac; 13.-Miguel Hidalgo; 14.-Benito Juárez; 15.-Cuauhtémoc, y 16.-Venustiano Carranza. Anteriormente el Distrito Federal estaba dividió en la Ciudad de México y en doce Delegaciones, se crearon las Delegaciones Centrales: Miguel Hidalgo; Benito Juárez; Cuauhtémoc, y Venustiano Carranza, la Ciudad de México desaparece como la Capital del Distrito Federal.⁵¹

El Distrito Federal sufrió 35 modificaciones al territorio entre los años de 1824 a 1928. Sin embargo, durante las primeras 34 modificaciones al Distrito

⁴⁹ la Ley Orgánica del Distrito Federal, fue reformada por decreto de 30 de Diciembre de 1946.

⁵⁰ Oropeza Villavicencio Eduardo A. Iztacalco. Primera Edición. México Editorial Cultura. 1988. p. 57-72

⁵¹ La Ley Orgánica del Distrito Federal, fue reformada por decreto de 30 de Diciembre de 1946. El artículo 22 señalaba a la Ciudad de México como la Capital del Distrito Federal.

Federal, el Ayuntamiento permaneció vivo. Fue en 1928 cuando quedaron suprimidas 17 Municipalidades. El Distrito Federal quedó constituido de un Departamento Central y 13 Delegaciones Políticas. Desde entonces y hasta 1994 fueron 5 las modificaciones territoriales como Departamento del Distrito Federal.⁵² A partir del 1º de enero de 1942 se dividió el Distrito Federal en la Ciudad de México y en doce Delegaciones (desapareció la Delegación General Anaya). Además se señala a la Ciudad de México como la Capital del Distrito Federal. En 1970 la ley dicta a la Ciudad de México como sinónimo del Distrito Federal, quedando éste sin capital y dividido en 16 Delegaciones.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en sus Artículos 108, 109 y 110 contempla la posibilidad de hacer estudios para establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal se constituirá un comité de trabajo integrado por servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal y por una comisión de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, electos por su Pleno, en el número que determine la ley.⁵³

El comité de trabajo, para la determinación de la variación territorial, deberá incluir, entre otros, los siguientes elementos: población; configuración geográfica; identidad cultural de los habitantes; actores históricos; condiciones socioeconómicas; infraestructura y equipamiento urbano; número y extensión de colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales de las Delegaciones; directrices de conformación o reclasificación de asentamientos humanos con categoría de colonias; previsión de los redimensionamientos estructurales y funcionales delegacionales; y presupuesto de egresos y previsiones de ingresos de la entidad.

En todo caso, la variación de la división territorial deberá perseguir, un mejor equilibrio en el desarrollo de la Ciudad, un mejoramiento de la función de

⁵² División Territorial del Distrito Federal de 1910 a 1995. INEGI. Edición 1996. Páginas 47- 58.

⁵³ Artículo 109.- Con el objeto de formular los estudios. El comité realizará los trabajos necesarios, con los apoyos técnicos que requiera, con cargo a la administración pública del Distrito Federal. La Ley Orgánica de La Administración Pública del Distrito Federal. Artículo 13.- El Jefe de Gobierno designará a los servidores públicos que participarán en el Comité de Trabajo para la determinación de la división territorial a que se refiere el artículo 109 del Estatuto de Gobierno.

gobierno y prestación de servicios públicos, mayor oportunidad y cobertura de los actos de autoridad; incremento de la eficacia gubernativa, mayor participación social, otros resultados previsibles en beneficio de la población, y contribuir a la estabilidad financiera de la entidad a la planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la Ciudad, que considere la óptica integral de la capital con las peculiaridades de las demarcaciones territoriales que se establezcan para la división territorial.

Los requisitos que señala el Estatuto de Gobierno son inalcanzables y contradictorios los elementos: población; configuración geográfica; identidad cultural de los habitantes; factores históricos; condiciones socioeconómicas; infraestructura y equipamiento urbano; número y extensión de colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales de las Delegaciones; se observa un desconocimiento de la evolución territorial o configuración geográfica y de la historia del Distrito Federal, que esta ligado a la identidad de sus habitantes.

Para el Poder Ejecutivo que elaboró el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, encontró un equilibrio entre el territorio y la población, identidad y cultura, gobierno y servicio publico, para ocultar los atropellos que ha sufrido la población nativa del Distrito Federal. Las Divisiones territoriales de las Delegaciones Políticas, solo han beneficiado a una determinada clase social, de tras de ellas, se ocultan fraudes, despojos, expropiaciones de ejidos y terrenos comunales, que los pueblos y vecinos han sufrido, no es casualidad las modificaciones de las Delegaciones Políticas, pondré como ejemplo: La Magdalena Contreras, el 31 de diciembre de 1928 se constituye como Delegación y se redefinen sus linderos, en los siguientes años de 1941, 1970, 1978 y 1994 nuevamente se refinan sus linderos. La Delegación Política estaba conformada por los pueblos de San Jerónimo Aculco, San Bernabé Ocoatepec, la Magdalena Atlitic y san Nicolás Totolapan, que anteriormente a 1928 pertenecían al a Municipalidad de San Ángel, al crease la Delegación y al definir sus linderos las cabeceras de sus pueblos, quedaron dentro de la jurisdicción de la Magdalena Contreras y sus terrenos en otras.⁵⁴

⁵⁴ Oropeza Villavicencio Eduardo A. Delegación Álvaro Obregón. Primera Edición. México. Editorial Cultura. 1994. p. 318- 329

Los ejidos de San Bernabé Ocoatepec quedaron en la Delegación Álvaro Obregón, los ejidos de San Nicolás en la Delegación Tlalpan y los ejidos de San Jerónimo en Álvaro Obregón y Coyoacan, la mayor parte de su ejido se permutó para el desarrollo inmobiliario de Jardines del Pedregal, esta división perjudicó a los ejidatarios que tenían que acudir a dos jurisdicciones a gestionar sus asuntos relativos a sus parcelas.⁵⁵

Con este criterio se hicieron los linderos de las Delegaciones Políticas, como otros ejemplos citaré los siguientes: La traza urbana del pueblo de La Magdalena Mixiuhca, quedó comprendido en la Delegación Venustiano Carranza, mientras que sus ejidos y panteón, que además les fueron expropiados, quedaron dentro de la jurisdicción de la Delegación Iztacalco, conformando lo que es la Ciudad Deportiva; por su parte, la cabecera del pueblo de Iztacalco quedó en la Delegación que lleva su nombre, y sus ejidos en las Delegaciones Benito Juárez e Iztapalapa. Las expropiaciones y/o permutas del territorio (ejidos) de los pueblos generaron conflictos legales.⁵⁶

Después de analizar la evolución del territorio, se plantea el reestablecimiento de los Municipios en el Distrito Federal y que se definan su Territorialidad.

Para el reestablecimiento de los Municipios se considera la realización de diversos trabajos técnicos, jurídicos, urbanos y administrativos, considerados en tres etapas:

La Primera etapa: un diagnóstico del territorio, población y gobierno, así como una Reforma Estructural Administrativa de Descentralización al interior de los Tres Poderes que conforman al Distrito Federal y una Reforma Legislativa en los ordenamientos legales del Distrito Federal, sobre todo, del Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica, Ley Electoral y ley de Participación Ciudadana.

⁵⁵ *Ob. Cit.* pp. 318 a la 329.

⁵⁶ Las expropiaciones y permutas de los ejidos presentan irregularidades legales.

La segunda etapa: una campaña de Municipalización del Distrito Federal, elecciones de Cabidos, sustitución de los cargos públicos que señala la Ley Orgánica del Distrito Federal por cargos similares o equivalentes de la Ley Orgánica Municipal y de los Bandos Municipales, un reordenamiento territorial en las Delegaciones Políticas y cambio de nomenclatura.⁵⁷ Recuperación y habilitación de inmuebles con valor histórico vinculados al Municipio y secciones en la sala de Cabildos del Ayuntamiento de México.

La Tercera etapa y la última. Elaborar los estudios técnicos jurídicos y presentarlos al Congreso de la Unión para la aprobación de la creación del Estado 32.

Para la realización del Diagnóstico es necesario que se constituya un comité de trabajo al interior de los Órganos de Gobierno en el Distrito Federal, tal y como lo señala el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su Artículos 108, 109 y 110, integrado por servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal y por una comisión de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, electos por su Pleno, en el número que determine la ley. Después de haber realizado los estudios correspondientes, cuya duración sea de un año aproximadamente, se dé inicio a la Reforma Estructural Administrativa de Descentralización al interior de los Tres Poderes que conforman al Distrito Federal, acompañada de una Reforma Legislativa en los Ordenamientos legales del Distrito Federal.

Para Constituir el Estado numero 32 y Municipalizar a las Delegaciones Políticas, se requieren cambios graduales en la estructura administrativa del Gobierno del Distrito Federal, primero hay que crear las condiciones de transición a un cambio de gobierno, sensibilizar a la población que abra el camino a la democracia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, electa por el pueblo, esta

⁵⁷ No es digno que una Delegación lleve el nombre de Álvaro Obregón cuando suprimió los Municipios y acabo con la democracia en el Distrito Federal, además que el General masacro y reprimió a los trabajadores de San Ángel y Tizapan que pertenecían a la Municipalidad de San Ángel.

comprometida con el pueblo y tiene el poder público al hacer las leyes. Kelsen señala al respecto: “Que el territorio de un Estado no es otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado.”⁵⁸ y el poder coactivo del Estado, lo tiene el Gobierno del Distrito Federal, "imperium" que es el poder de mando del Estado, sólo referible a los hombres.⁵⁹

En el Capítulo primero de la Tesis, intitulado Las teorías sobre el Estado y el Municipio, se señaló: “El poder, es un factor social; es el dominio sobre los ánimos de los hombres socialmente obligados, la aptitud de influir sobre el sentimiento, el pensamiento y la voluntad de los demás, en el orden externo o en el interno. Mediante el poder (o dominio), cuyo principal elemento integrante es el poder legislativo, el Estado puede determinar su propia forma y ordenar independientemente su organización. “Sustentando esta Tesis, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene la capacidad jurídica para la Municipalización de las Delegaciones Políticas y es el momento histórico para su realización.

Por último después de haber realizado los estudios correspondientes y una Reforma Legislativa en los ordenamientos legales del Distrito Federal, así como una descentralización y modificaciones estructurales administrativas hacia las Delegaciones que serían las futuras Cabeceras Municipales, se deberá establecer una Comisión de Trabajo para el Restablecimiento de los Municipios en el Distrito Federal, integrada por los diversos sectores de la sociedad civil, colegios, cámaras, instituciones educativas y de investigación, autoridades de la administración pública federal y del Distrito Federal y por miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de los partidos políticos.

El Jefe de Gobierno, La Asamblea Legislativa, así como la Comisión de Trabajo para el Restablecimiento de los Municipios en el Distrito Federal, por diversos conductos presentarían a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley para la creación del Estado del Valle de México (Anáhuac), para ello es importante

⁵⁸ Kelsen. *Ob. Cit.*

⁵⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Ob. Cit.* p. 168. *Apud.* Ranelletti, *Istituzione di Diritto Pubblico, I.*, p. 31

definir el Territorio de la Capital y sede de los Poderes de acuerdo al Decreto del 18 de noviembre de 1824 en un radio de dos leguas a la Sede de los Poderes Federales y la Capital de la Republica se le denominaría con el nombre "México Tenochtitlan," y comprendería el territorio que ocupa el Centro Histórico en su perímetro "A" y "B" y sus alrededores: Chapultepec, Santo Tomas, Río Consulado, Tepito, Tlatelolco, el aeropuerto, Río Piedad y la Ciudad Deportiva.

El actual territorio del Distrito Federal se propone: La creación del Estado 32 de la Federación, el cual se denominaría: "Estado del Valle de México," conforme a lo que señala la Constitución Política de 1917, al reducirse el Territorio Federal, es como si salieran los Poderes de la Unión del resto de la jurisdicción, de alguna manera regresaríamos al origen del Distrito Federal, así como el restablecimiento de 12 Municipalidades, se requiere realizar reformas Constitucionales y se abroge el Estatuto de Gobierno y se elabore la Constitución Política del Distrito Federal y los Bandos Municipales y sobre todo que desaparezca la figura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por la de Gobernador del Estado del Valle de México y la Asamblea Legislativa se transforme en una Legislatura Local y el Poder Judicial aumenten sus atribuciones.

Por ultimo planteó el restablecimiento del Municipio. Por razones geográficas, históricas, demográficas, étnicas para recuperar las antiguas cabeceras municipales, que sesione el Cabildo de la Ciudad de México, sus inmuebles históricos, nomenclatura tradicional, héroes locales, propongo la siguiente división territorial.

El resto del territorio del "Estado del Valle de México" estaría conformado por doce Municipios que serian:

- 1.- Municipio de la Parcialidad de San Juan Tenochtitlan. comprendería el territorio de la Delegación Cuahutemoc y parte de las Delegaciones Venustiano Carranza y Gustavo A Madero.

2. -Municipio de la Parcialidad de Santiago Tlateloco En ella quedaría comprendida, parte de la Delegaciones Cuahutemoc y Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza.
3. -Municipio de Atzacapotzalco. En ella quedaría comprendida la Delegación del mismo nombre y parte de Miguel Hidalgo.
- 4.- Municipio de Tacubaya. En ella quedaría comprendida la Delegación Benito Juárez y parte de Miguel Hidalgo.
- 5.-Municipio de Cuajimalpa En ella quedaría comprendida la Delegación del mismo nombre y parte de Miguel Hidalgo.
- 6.-Municipio de Coyoacan. En ella quedaría comprendida la Delegación del mismo nombre y parte de Benito Juárez.
- 7.-Municipio de Tenatitla. En ella quedaría comprendida las Delegaciones Álvaro Obregón y La Magdalena Contreras,
8. -Municipio de Tlalpan. En ella quedaría comprendida del mismo nombre, parte de la Delegación en La Magdalena Contreras
- 9.- Municipio Xochimilco. En ella quedaría comprendida las Delegación Milpa Alta.
- 10.- Municipio de Tlahuac. En ella quedaría comprendida la Delegación del mismo nombre y parte de Iztapalapa
- 11.- Municipio de Iztapalapa En ella quedaría comprendida la Delegación del mismo nombre.
- 12.- Municipio de Iztacalco. En ella quedaría comprendida la Delegación del mismo nombre y parte de las Delegaciones Venustiano Carranza e Iztapalapa

La División Territorial y Política de cada Municipio, estaría conformado por una Cabecera. Barrios, Pueblos, Colonias, Fraccionamientos, Unidades Habitacionales, Ex Haciendas, Ranchos e industrias establecidas.

Los Ayuntamiento de acuerdo con las necesidades de población se integraran las Delegaciones Urbanas y Foráneas que fueran convenientes.

4.5.-Estructura Administrativa del Municipio y sus Funciones en el Distrito Federal.

La Constitución Política del Estado del Valle de México y la Ley Orgánica Municipal, regularían a los 12 Ayuntamientos con sus respectivos bandos municipales y reglamentos que se aprobarían en cada cabildo. Este sería el marco jurídico que regularía al nuevo Estado de la República con sus Municipalidades y Ayuntamientos.

En el Estado del Valle de México habría un Gobernador que sustituiría al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cada Ayuntamiento habría un Presidente Municipal, en lugar de los Delegados Políticos y por Regidores o Munícipes, electos popularmente, que desplazarían a los Directores Generales y Subdirectores que generalmente, son designados por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

El Presidente Municipal sería el encargado de dirigir y representar política, legal y administrativamente al municipio; como órgano ejecutivo deberá cumplir con las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento. Actualmente los Jefes Delegacionales carecen de autonomía y dependen del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Para sanear del Centralismos imperante del Distrito Federal, la solución, sería la implantación del Ayuntamiento, es el órgano de gobierno que administra al municipio, con objeto de lograr un desarrollo integral equilibrado que permita a sus habitantes gozar una mejor forma de vida. El Ayuntamiento estaría designado en su encargo cada tres años en una elección popular directa, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 Constitucional y estaría formado por el presidente municipal o alcalde, el síndico y los regidores. Además, formarían parte del Ayuntamiento el secretario, el tesorero, el encargado de la oficialía mayor, el encargado del desarrollo urbano y ecología, el encargado de la seguridad pública y los funcionarios y personal técnico y administrativo que requiera el municipio. Los periodos de gobierno se comprenderán de tres años y cada año y medio será relevada la mitad de las autoridades municipales en

elección popular y directa.⁶⁰

Los Ayuntamientos tendrán su cabildo y se formarán cuando en sesión de trabajo se reúnan todos los integrantes del ayuntamiento; en esta sesión de cabildo, el cuerpo colegiado tomará las decisiones del gobierno municipal; ejemplo: se discuten o se aprueban los planos, programas, proyectos, el presupuesto de egresos, el bando de policía y buen gobierno. Una de sus funciones importantes es que expidan reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que se apliquen dentro del municipio.⁶¹

Las facultades que se pueden ejercer en un municipio son: crear, aprobar, difundir y vigilar el cumplimiento del bando de policía y buen gobierno, circulares, disposiciones administrativas, reglamentos para la ejecución de obras, la prestación de los servicios públicos, la seguridad de las personas y de sus bienes. En materia legislativa el municipio puede proponer a la legislatura Local del Estado del Valle de México, las iniciativas de ley de ingresos del ayuntamiento; administrar la hacienda municipal y llevar los registros y posteriormente enviarlos a la legislatura del estado para su aprobación. Establecer y admitir el presupuesto anual de egresos con base en la ley de ingresos que apruebe la legislatura del estado; desarrollar y vigilar los planes de desarrollo nacional y estatal en el ámbito de su competencia y emprender las acciones en el programa municipal; crear, aprobar y divulgar los programas de desarrollo urbano; cuidar y administrar el uso de suelo con base en los programas de desarrollo urbano del municipio; además, otorgar licencias y permisos de construcción; crear órganos administrativos para planear, construir, conservar y administrar las obras y la prestación de servicios públicos; autorizar los nombramientos de servidores públicos superiores del Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal; aprobar la organización y vigilancia del adecuado funcionamiento del Registro Civil Municipal, conforme a lo establecido en las leyes del estado; celebrar convenios con el gobierno

⁶⁰ Hernández-Gaona Pedro Emiliano. *Ibidem*.

⁶¹ La palabra Cabildo viene del latín *capitulum*; lo que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia en algunas ocasiones se designaba con esta palabra al ayuntamiento o a la junta, Celebrada por el cabildo, y también a la sala donde se celebra. Por lo tanto, cabildo significa cuerpo o corporación o junta de capitulares, bien sean éstos civiles o eclesiásticos.

federal y estatal para la ejecución y operación de los servicios públicos municipales, cuando éstos sean necesarios; promover y fomentar la educación de la población del municipio, acorde a lo establecido en el sistema nacional de educación (federal y estatal); auspiciar la participación de la población en los procesos electorales municipales, y organizar el reclutamiento de jóvenes para prestar el servicio militar.

El Presidente Municipal, recuperaría las facultades y obligaciones que se concentran en la administración centralizada del Gobierno del Distrito Federal, y tendrían las siguientes: distribuir y difundir el bando de policía y buen gobierno, así como la reglamentación aprobada por el ayuntamiento; cumplir y hacer cumplir, en el ámbito de su competencia, las leyes y reglamentos federales estatales y municipales; convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del ayuntamiento; proponer al Ayuntamiento el nombramiento de los servidores públicos municipales: secretario del ayuntamiento, tesorero municipal, oficial mayor, encargado de seguridad, encargado de desarrollo urbano y ecología, etcétera; cuidar y vigilar, que se aplique el presupuesto municipal; vigilar la recaudación de los ingresos de la hacienda municipal; inspeccionar, la ejecución de obras y la prestaciones de los servicios públicos. Dar permiso para la expedición de los certificados de uso de suelo urbano y las licencias y permisos de construcción; tener bajo su mando a la policía municipal; coordinar las acciones del registro civil del municipio, promover la participación ciudadana en los procesos orales, y coordinar el reclutamiento para el servicio militar.

El Síndico Municipal sería el funcionario responsable de la atención de los asuntos jurídicos y del control de la hacienda pública municipal.⁶² Sustituiría a los Directores de Jurídico y Gobierno de las actuales Delegaciones Políticas. Sus atribuciones serían: proteger y promover los intereses municipales; representar al Ayuntamiento en los litigios; cuidar que las autoridades y los servidores públicos no violen las disposiciones de la ley de responsabilidades de servidores públicos; revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería; hacer

⁶² La palabra síndico proviene del latín *syndicu*, que a su vez viene del griego *syndikás*, que significa abogado o representante de la ciudad.

visitas de inspección a la tesorería y vigilar que se presente en su oportunidad la cuenta municipal al Congreso local. Custodiar el levantamiento de inventarios de bienes muebles e inmuebles; acudir a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones y decisiones con voz y voto. A falta de agentes del Ministerio Público, realizar las diligencias penales, y remitirlas inmediatamente a las autoridades competentes.

Al restablecerse el Municipio, los Regidores Municipales sustituirían a los directores generales, subdirectores y unidades departamentales de las actuales Delegaciones Políticas y suelen vincularse con los intereses nacionales de la jurisdicción, por lo que representan en la forma de gobierno municipal al elemento democrático más auténtico del Estado mexicano.⁶³

Los Regidores son órganos del gobierno municipal que administran distintas ramas del municipio, tales como la de los servicios públicos, mercados, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería, y en caso de falta del presidente municipal pueden realizar la suplencia.⁶⁴

Las atribuciones de los Regidores Municipales: realizar y supervisar las comisiones que le confiera el municipio; suplir las faltas temporales del presidente municipal; acudir a las sesiones de cabildo, participando con voz y voto; integrar la comisión o comisiones que le asigne el ayuntamiento; asistir a las ceremonias cívicas, y sugerir mejoras a la estructura y funcionamiento del municipio.

Los servidores públicos superiores municipales, estos funcionarios son designados por el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal; y ocupan cargos de primer nivel, dependen directamente del presidente municipal. Estos funcionarios son: el Secretario del Ayuntamiento, el Tesorero Municipal, el encargado de Oficialía Mayor, el encargado de Desarrollo Urbano y Ecología, y el encargado de la Seguridad Pública.

⁶³ El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua nos señala que el regidor rige o gobierna.

⁶⁴ El número de regidores puede variar por la importancia del: municipio, o por sus características económicas y urbanas, o por el número de habitantes por lo que cada municipio cuenta con un número de regidores de acuerdo con sus necesidades.

Funciones del Secretario del Ayuntamiento: Convocar a los integrantes del Ayuntamiento a sesiones de cabildo, y levantar el acta correspondiente a los acuerdos o decisiones a que se llegue; informar al presidente municipal de los asuntos pendientes y vigilar que se realicen en tiempo; vigilar que los servicios jurídicos funcionen eficazmente; recibir, controlar y tramitar la correspondencia oficial del ayuntamiento, e informar al presidente municipal diariamente.

El encargado de Hacienda Pública Municipal es el Tesorero Municipal. Tiene las funciones siguientes: vigilar la hacienda municipal, y observar lo establecido en las leyes; diseñar el proyecto anual de ley de ingresos municipales; elaborar el proyecto de presupuesto de egresos, para que el presidente municipal lo estudie; proponer las políticas y procedimientos para una mejor captación de ingresos; Recaudar los impuestos, derechos, productos, así como los aprovechamientos municipales, y entregar los recibos oficiales correspondientes; además, le corresponde supervisar la recaudación de ingresos del municipio por concepto de participaciones de impuestos federales y estatales; modernizar los padrones de contribuyentes. Proponer al presidente municipal los anteproyectos de reglamentos y disposiciones sobre ingresos y egresos municipales y aplicar la facultad económica-coactiva para hacer efectivos los impuestos y multas.⁶⁵

El encargado de la Oficialía Mayor, tiene a su cargo: proporcionar los recursos humanos y materiales que se necesitan en las diferentes áreas del ayuntamiento.

Las obligaciones de los Presidentes Municipales y de los Regidores, estarían reglamentados por la Ley Orgánica Municipal del Estado del Valle de México. Dependerían las atribuciones de cada municipio, atendiendo a sus características y necesidades sociales, económicas, políticas y geográficas.

Los Ayuntamientos residirían en las cabeceras de los Municipios y en cada Ayuntamiento habría un Síndico, que tendrían a su cargo la Hacienda Municipal

⁶⁵ Hernández-Gaona Pedro Emiliano. *Ibíd.*

para atender los gastos ordinarios y extraordinarios del Municipio.⁶⁶

Los fondos Municipales se distribuirían en la educación pública municipal; alimentación de presos y hospital municipal; sueldos y gastos de los empleados del Municipio; servicios públicos; obras de utilidad general para el Municipio; sueldos del Presidente Municipal y Regidores, etcétera.

En cada Municipio existiría una oficina denominada Tesorería Municipal o Recaudación de Rentas, a cargo de un Tesorero Municipal.⁶⁷ Los Ayuntamientos manejarían libremente su propia Hacienda en todos los ramos de la administración pública, sometiendo a la aprobación de la Legislatura Local correspondiente sus propios presupuestos.⁶⁸

Los Municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

1. Agua potable y alcantarillado;
2. Alumbrado público;
3. Limpia;
4. Mercados y central de abastos;
5. Panteones;
6. Rastro;
7. Calles, parques y jardines;
8. Seguridad pública y tránsito, y
9. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Resulta evidente que de los beneficios que ofrece el estado a sus naturales, ninguno es tan básico y esencial como los servicios públicos de un municipio.

Los servicios públicos municipales pueden prestarse por reunión de un municipio con otros municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre ayuntamientos y acatando lo establecido en la ley local del estado; así, los

⁶⁶ La Hacienda se forma, generalmente, de los productos siguientes: *a)* Rentas propias. *b)* Impuestos Municipales. *c)* Multas. *d)* Subvenciones. *e)* Ingresos extraordinarios y accidentales.

⁶⁷ Es la persona encargada del manejo y administración de los fondos de la Hacienda Municipal.

⁶⁸ Moto Salazar Efraín. Elementos de Derecho. Trigésima Edición. México Editorial Porrúa. 1984

municipios podrán coordinarse y asociarse para una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos.

En cada Municipio gozaría de un Patrimonio Municipal, las Delegaciones Políticas del Gobierno del Distrito Federal carecen de este privilegio. Esto sería un conjunto de bienes, derechos e inversiones en dinero, que le pertenecen al municipio para realizar sus funciones y objetivos.

Es de hacer notar que el patrimonio municipal no sólo tiende a desarrollar sus funciones y objetivos, sino que también sirve para, su explotación y aprovechamiento, que le han de permitir allegarse un mayor número de recursos.

Se tendría autonomía en su desarrollo urbano en la fracción V del artículo 115 constitucional se asientan las bases para que los municipios formulen, aprueben y administren la zonificación y sus planes de desarrollo urbano municipal, además se haría frente a la conurbación.

Diversos ordenamientos establecen respecto a la conurbación que se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social.

4.6.-Renovación y Elección de Municipalidades y Ayuntamientos.

El estudio y análisis de la evolución histórica del sistema electoral en la Ciudad de México constituye uno de los aspectos desconocidos menos abordados, comprenden desde la Constitución de Cadiz de 1812 a la Constitución y Ley Electoral de 1857, en este corte, se aprecia una influencia tradicional de la legislación española, la inestabilidad legal, a causa de los pronunciamientos militares y el centralismo de Santa Anna, que culmina con las leyes liberales de 57 y 62, sin embargo, la legislación evoluciona con Maximiliano en 1865 y las leyes de 1869, al restablecimiento de la República, las cuales tuvieron un retroceso con la dictadura de Porfirio Díaz, solo se promulgo la Ley Electoral de 1901, que se derogo, en 1911, junto con el régimen imperante que desapareció, a partir de la ley que elaboró el Presidente Madero.

Fue en 1918 cuando, los Ayuntamientos que integraban al Distrito Federal, tuvieron una amplia participación en los procesos electorales, se multiplicaron los partidos políticos locales, que apoyaron la reelección de Álvaro Obregón, con la pretensión de establecer un gobierno socialista, este proceso de participación política es frenado por el mismo Obregón en 1928, al cambiar de régimen al Distrito Federal, suprimen las elecciones locales, por ende desaparecen los partidos locales y son absorbidos por el centralismo del corporativismo estatal y de los partidos nacionales, que van a gobernar al Distrito Federal, hasta la fecha, se puede destacar, las elecciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la de los Jefes Delegacionales, resaltando que no hay participación de partidos locales, limitando la democracia al centralismo de los partidos nacionales y de los intereses de determinados grupos sociales. Pero veamos cual ha sido la evolución electoral en la Ciudad de México.

Las primeras disposiciones electorales del Ayuntamiento, se encontraba reguladas en la Constitución Política de la Monarquía Española, Promulgada en Cádiz, España, el 19 de marzo de 1812 y en la ley de Formación de los Ayuntamientos Constitucionales, 23 de mayo de 1812.⁶⁹ Posteriormente se

⁶⁹ Reglas para la Formación de los Ayuntamientos Constitucionales, 10 de julio de 1812.

promulgaron: Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República el 12 de julio de 1830. Ley de Elecciones de 19 de junio de 1843.⁷⁰ Elecciones de Ayuntamientos, 19 de mayo de 1849.
71

El Presidente Antonio López de Santa Anna, promulgo las leyes centralistas: sobre la Elección de las Juntas Populares en octubre de 1854.⁷² Esta etapa culmina con la Ley Orgánica Electoral, promulgada el 12 de Febrero de 1857 tuvo una vigencia hasta el año de 1901.⁷³

A partir de la Ley Orgánica Electoral, de 1857, la legislación electoral adquiere una autonomía legislativa, se promulga la Ley Electoral de 13 de diciembre de 1862, y su Reglamento de 16 de diciembre del mismo año, que establecían que la elección de los Ayuntamientos sería popular, pero indirecta y por otra parte, mandaba que la renovación de los mismos Ayuntamientos se hiciera totalmente cada año. Esta Ley sirvió de base en los siguientes ordenamientos decretados en hasta el año de 1918.

El Emperador Maximiliano promulgo la Ley Electoral de Ayuntamientos el 1 de noviembre de 1865 y emitió una Circular, que mandan que las elecciones generales se verifiquen con toda libertad.

Ya restaurada la República por don Benito Juárez,⁷⁴ decreta la Ley Orgánica Electoral del 5 de mayo de 1869, que estuvo vigente hasta que se publico la Ley Electoral de 18 de diciembre de 1901.

A partir de la etapa revolucionaria y pos revolucionaria, se legisla, de una manera más democrática, las Leyes Electorales promulgadas entre 1911 a 1918 se concedieron muchas atribuciones al Ayuntamiento en las elecciones

⁷⁰ Circular Sobre Medidas para la Legalidad, Buen Orden y Libertad en las Elecciones, 1 de julio de 1843. Aclaración a la Ley de Elecciones de 19 de junio de 1843, 11 de julio de 1843.

⁷¹ Previsiones sobre las Elecciones de Ayuntamiento, 14 de junio de 1849.

⁷² Previsiones para la Instalación de las Juntas Populares, 2 de noviembre de 1854.

⁷³ Sufrió reformas: El 8 de mayo de 1871, el 23 de octubre de 1872 y 16 de 1882.

⁷⁴ Ley que Modifica el Artículo 26 de la Ley Orgánica Electoral, 5 de mayo de 1869.

locales y federales: El Presidente Municipal supervisaba el padrón electoral. El registro de las candidaturas se haría ante el, para las elecciones primarias. Al mismo tiempo, se registraban las cédulas electorales con el nombre de su candidato a elector(es), el del partido y el de la persona por quien votaría el elector y avalaba el nombramientos de los representantes de partido, para que se les otorgara autenticidad se hacia con el sello del Ayuntamiento y se constituía un colegio electoral municipal.

En las reformas de 1912, en el artículo quinto de este Decreto se asentó que la computación de los votos de cada distrito electoral debía hacerla una junta formada por tres de los integrantes de la mesa de cada casilla, más cuatro personas sondeadas de entre los que estuvieran en ejercicio de sus derechos, residentes del lugar y que pagaran más contribuciones (subrayado mío). Si alguien faltaba, los regidores del Ayuntamiento fungirían como sustitutos conforme al orden de numeración si se trataba del presidente municipal, y debía realizarse otro sondeo entre los contribuyentes si faltaban los cuatro primeros.

La Constitución de 1917 la consigna como uno de sus principales triunfos. Acerca de la administración municipal, disponía la Ley de Organización que el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal. El Gobierno político y la Administración de cada uno de los Municipios del Distrito Federal, estaban a cargo de un Ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular directa. Gozaban dichos Ayuntamientos de las más amplias facultades para dictar con sujeción a las Leyes, disposiciones concernientes a los asuntos de su competencia y para administrar libremente su Hacienda. Subsistió provisionalmente la división municipal existente con anterioridad.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México se formaba de veinticinco Consejales y el de las demás Municipalidades del Distrito Federal de quince cada uno los Ayuntamientos debían combatir la embriaguez, perseguir los juegos prohibidos y vigilar el estricto cumplimiento de las Leyes del Trabajo, particularmente en lo relativo a salario mínimo e indemnizaciones por accidentes.

Sin embargo, las serias deficiencias del sistema electoral municipal establecido por el Reglamento de 8 de noviembre de 1918. Medellín Ostos Octavio con el anhelo de lograr una elección perfectamente libre, elaboro un Proyecto de Reglamento Electoral en el Distrito Federal, partiendo del análisis siguiente:

“Al inciso II, fracción VI del artículo 73 constitucional que dice: "Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa"; y la Ley de organización del Gobierno del Distrito y Territorios Federales, de 13 de abril de 1917: Manda que los Ayuntamientos se renueven por mitad cada año y que, en consecuencia, los Concejales o Regidores durarán dos años en funciones.”⁷⁵

El proyecto de Medellín, pretendía las siguientes reformas: Quitar a los Ayuntamientos toda ingerencia en materia electoral y no deben ser de ningún modo organismos políticos, sino administrativos. Terminar con el Sistema electoral de casillas y sustituirlo por el de buzones cerrados y sujetos a la vigilancia del Consejo Electoral Municipal y de los partidos políticos, mediante representación debidamente acreditados.⁷⁶ Establecer Comisiones empadronadores formadas por el Consejo Electoral Municipal y de los partidos políticos, estableciendo un sistema para reclamar las deficiencias del padrón, de amplia publicidad e imponiendo multas a los electores que se abstengan de votar, sobre todo pretendía mayor eficacia en obtener elecciones libres y de igualdad, en la lucha electoral y establecer un sistema de responsabilidades y sanciones administrativas.

Con esta propuesta electoral, se inicia una etapa de transición en la política mexicana. Al mismo tiempo que se pretendía reelegirse a la Presidencia de la República el General Álvaro Obregón.⁷⁷ Para tal efecto celebró la Convención de la Alianza de Partidos Socialistas de la República, en el mes de mayo de

⁷⁵ Medellín Ostos Octavio. La Reglamentación Electoral del Municipio, en el Distrito Federal. Primera Edición. México Talleres Linotipo Gráficos de Fernando Rodarte. 1922.

⁷⁶ El sistema de casillas permite que en las elecciones municipales triunfe el partido que mas atentados comete para apoderarse de las mismas,

⁷⁷ Las reformas a la Constitución, para reelegirse Obregón, coincidieron con la rebelión cristera.

1926, con gran anticipación a la campaña presidencial.

En la Convención participaron los partidos locales del Distrito Federal: Partido Socialista Unificación Social. Tacuba. Partido político Revolucionario. Mixcoac. Partido político Independiente; Mártires de Río Blanco. México.- Partido Socialista de Cuajimalpa. Cuajimalpa. Partido Nacional Reformista. México. Partido Laborante Cooperativo. México. Partido Socialista Revolucionario. México. Partido Nacional de Estudiantes. México. Partido Juventud Revolucionaria. Guadalupe Hidalgo. Partido Ferrocarrilero. México. Partido Socialista Independiente. Tacuba. Partido Regeneración Social, México; Bloque Socialista de Estudiantes del Estado de México.-Partido Social Demócrata Laborista. Tizapán.-Partido Unificado Revolucionario. México. Partido Revolucionario Nacionalista. México.⁷⁸

Sin embargo, pese al apoyo brindado a Obregón los Partidos Políticos del Distrito Federal estaban condenados junto con el Ayuntamiento y el Municipio, a desaparecer con la reforma Constitucional Obregonistas de 1928, que va prevalecer durante 70 años.

⁷⁸ Moreno Daniel. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo. Segunda Edición. México. 1970. B. Costa. Amic, Editor., p. 65-69

4.7.-La Reforma Política Electoral.

A partir de 1977 se inicia la Reforma Política Electoral y las reformas municipales, estas no favorecieron a los habitantes del Distrito Federal. La reforma adicionó el último párrafo de la fracción IV, del artículo 115, de la siguiente forma: De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.⁷⁹ Estos beneficios no alcanzaron a los habitantes de la ciudad de México que permanecían dormidos en espera de un sismo, fue el sismo político del 1985, cuando los despertó, diversas organizaciones sociales rebasan al Estado, con el objeto de reconstruir a la Ciudad de México y devolverle sus derechos políticos a los ciudadanos del Distrito Federal, esto se va lograr con, las reformas constitucionales del 10 de agosto de 1987, se establece la Asamblea de Representantes.⁸⁰ En 1994, aparece la figura de los Consejos de Ciudadanos que culminó con la primera elección (y última) de los mismos en 1995.

En 1996 se creó la figura de Jefe de Gobierno de elección popular y se transformó

la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa y los Jefes delegacionales fueron electos por la ciudadanía. Esta reforma constitucional estableció las bases para el desarrollo de varias reformas al Estatuto de Gobierno y para la elaboración de la Ley de Participación Ciudadana y del Código Electoral del Distrito Federal.⁸¹ Se sometieron a prueba de la práctica a estos instrumentos normativos en las elecciones de 1997 y 2000, así como en la elección de los primeros Comités Vecinales se llevó a cabo en julio de 1999, organizada por el flamante Instituto Electoral del Distrito Federal, con una participación del 9.5% de la lista nominal de electores (573251 ciudadanos),

⁷⁹ El 6 de diciembre de 1977 se publicó en el *Diario Oficial* un decreto por el que se modificaban 17 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁰ Garay Fernando de., *et al.* Memoria Histórica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. (Noviembre de 1988- Septiembre de 1997). Primera Edición. México. Comité de Asuntos Editoriales Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura. 2000. p. 7.

⁸¹ Becerra Chávez Pablo Javier. La Reforma Política Electoral del Distrito Federal: Evolución Reciente y Perspectivas.

porcentaje muy disminuido que contrasta con el 20.7% de participación (1 125 878 votos) en la elección de los Consejos de Ciudadanos de 1995.

La Ley de Participación Ciudadana sustituyó a los Consejos de Ciudadanos por la figura de los Comités Vecinales. La diferencia principal consiste en que aquellos Consejos se elegían y organizaban a nivel delegacional, en tanto que los Comités tienen como unidad la colonia, el barrio, el pueblo o la unidad habitacional. Son electos por voto universal y secreto cada tres años y establecen una interlocución directa con las delegaciones y sus funciones son exclusivamente consultivas.⁸²

Becerra Chávez Pablo Javier, en su ensayo La Reforma Político Electoral del Distrito Federal: Evolución Reciente y Perspectivas señala: “En este punto también es necesario introducir modificaciones sustanciales para permitir que los Comités Vecinales realmente sean instrumentos de representación y participación de los ciudadanos en los asuntos de la ciudad.

En primer lugar, es necesario ampliar sus facultades y las obligaciones de las autoridades delegacionales con respecto a ellos.

En segundo lugar, es necesario pensar en formas organizativas que permitan superar su aislamiento, como podría ser el establecimiento de una instancia superior a nivel delegacional (como aquellos Consejos de Ciudadanos) cuyos miembros fueran electos por los comités y que desarrollaran labores de enlace de los comités de la demarcación y de interlocución ante las autoridades delegacionales.

En tercer lugar, valdría la pena pensar en la posibilidad de ubicar la elección de los comités el día de la elección de los cargos de representación popular del Distrito Federal, tal como establecía el antiguo Estatuto para los desaparecidos Consejos, de tal manera que eso permitiera una mayor participación ciudadana.⁸³

⁸²*Ob. cit.*

⁸³*Ibidem.*

En los procesos de plebiscito, referéndum y elección de los Comités Vecinales, han sido un fracaso, las primeras consultas y elecciones de los Comités Vecinales se hicieron dentro de un marco de legalidad con el Instituto Electoral del Distrito Federal le correspondió la organización, el desarrollo y el cómputo de sus resultados, la parte operativa no está regulada, solamente se menciona en la Ley de Participación, y falta una regulación en el Código Electoral, existen vacíos del marco normativo, posteriormente las consultas se hicieron por vía telefónica, cambiando su espíritu jurídico.

Se crearon nuevas figuras de participación ciudadana: iniciativa popular y plebiscito, cuyo desarrollo en detalle sería materia de la nueva Ley de Participación Ciudadana. Cabe mencionar que el Estatuto reformado no incluyó las figuras de referéndum y Comités vecinales, por lo cual su regulación detallada en la referida Ley sería muy limitada. El Estatuto original dedicaba todo su título sexto a los Consejos de Ciudadanos y el actual no dedica un solo artículo a los Comités vecinales.⁸⁴

Asimismo, se produjo la alternancia en el poder a nivel local, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

El proceso electoral de 1997 llevó a la Jefatura de Gobierno a Cuauhtémoc Cárdenas, con él se estableció la mayoría absoluta de su partido, el Partido de la Revolución Democrática, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Uno de sus mayores compromisos fue impulsar el proceso de Reforma Política y Electoral de la capital. La primera medida consistió en consensuar en la Asamblea un proyecto de reformas al Estatuto de Gobierno que se constituyera en la plataforma de la nueva Ley de Participación Ciudadana y del nuevo Código Electoral, se crearon las figuras del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral del Distrito Federal, estas reformas no fueron suficientes el Gobierno de Distrito Federal, llevó a cabo una reforma en la legislación secundaria, el mes de febrero de 1998 se instalaron una mesa central, coordinada por la

⁸⁴ *Ibíd.*

Secretaría de Gobierno, Rosario Robles, y tres mesas de trabajo: 1) Ley Electoral, coordinada por el Subsecretario de Gobierno, Leonel Godoy, con Jaime González Graf, ex consejero electoral suplente en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, como secretario técnico; 2) Ley de Participación Ciudadana, coordinada por el Director de Participación Ciudadana, Carlos Imaz, con José Agustín Ortiz Pinchetti, ex consejero electoral en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, como secretario técnico; 3) Organización jurídica y política del Distrito Federal, coordinada por Pedro Etienne y Manuel González Oropeza, ex vocal ejecutivo del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, como secretario técnico. Las tres mesas particulares trabajaron durante buena parte del año en la formación de consensos y la ubicación de los temas en que había propuesto, que luego eran presentados ante la mesa central. El mes de octubre las mesas concluyeron sus trabajos, en medio de tensiones entre sus integrantes. El 22 de octubre de 1998, con la ausencia del Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México, una representación mínima del Partido Revolucionario Institucional y solamente con el aval del Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, la mesa central concluyó sus trabajos y acordó enviar sus conclusiones a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La mesa sobre la Ley de Participación Ciudadana fue la que logró el mayor grado de consenso, de tal manera que la Asamblea aprobó por unanimidad la nueva ley el 26 de noviembre de 1998. Con respecto a la ley aprobada en 1995, se centro en el plebiscito, el referéndum y la consulta popular, únicamente favorece las decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a la Asamblea Legislativa, su legislación no son equitativas ni distributivas a la población, mas bien restringen a los ciudadanos.

Las figuras del el plebiscito, referéndum y de iniciativa popular fueron elaboradas para aparentar una insipiente e hipócrita democracia. Sin poderse cuestionar los actos mismos de gobierno de los Poderes Ejecutivo Legislativo y Judicial del Distrito Federal. Establece la ley: “que no pueden ser objeto de plebiscito actos o decisiones de carácter tributario, fiscal o de egresos; actos o decisiones propios del régimen interno de la administración pública del Distrito

Federal, y actos cuya realización sea obligatoria por ley.”

La figura del referéndum, no prevista en el Estatuto de Gobierno, es un mecanismo mediante el cual la Asamblea Legislativa puede consultar a la ciudadanía en torno a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes. También tiene restricción de las materias que no pueden ser sometidas a consulta: materias tributaria, fiscal y de egresos; régimen interno de la administración pública; regulación interna de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de su Contaduría Mayor de Hacienda; regulación interna de los órganos de la función judicial.⁸⁵

La limitación mayor que virtualmente anula los posibles efectos de esta figura, consiste en que sus resultados no tienen carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es decir, no son obligatorios.

La figura de iniciativa popular, prevista en el artículo 46 del Estatuto de Gobierno, es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar a la Asamblea proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes que sean de su competencia, con la excepción de aquellas materias que hemos anotado ya con relación al referéndum.

Estas figuras, poco utilizadas por los ciudadanos, han sido utilizadas políticamente, por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que ha realizado diversas consultas sobre el horario de verano, segundos niveles y la revocación de su mandato, solo para su lucimiento y atacar al gobierno federal y sus instituciones.

La Ley de Participación Ciudadana aprobada el 10 de junio de 1995 fue abrogada el 26 de noviembre de 1998 por otro ordenamiento con el mismo nombre.⁸⁶

⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁶ Ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el lunes 21 de diciembre de 1998.

La ley señala que los Comités Vecinales se elijan en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional se renovarán en su totalidad cada tres años. Se elegirán el primer domingo del mes de julio e iniciarán sus funciones el primer lunes de mes de agosto.⁸⁷

La ley fue reformada el 31 de enero de 2002, en su Artículo Sexto.- El proceso de elección de los Comités Vecinales que conforme al artículo 83 de la Ley de Participación Ciudadana, debe celebrarse el 7 de julio del 2002, no se realizará hasta que la Asamblea promulgue una nueva Ley de Participación Ciudadana. Los integrantes de los actuales Comités Vecinales permanecerán en el desempeño de su encargo hasta en tanto, entren en vigor las reformas que determinen las figuras, los plazos y procedimientos correspondientes.⁸⁸

Ley de Participación Ciudadana fue congelada por la misma Asamblea Legislativa y por el mismo Partido que la impuso, el PRD, únicamente se han celebrado elecciones vecinales en 1999, secuestrando los Comités Vecinales al servicio de los intereses del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con fines electorales en su afán de controlar y manipular a los habitantes del Distrito Federal y alcanzar la Presidencia de la Republica.

Esta reforma congelaba la Ley de Participación Ciudadana favoreciendo a los Comités vecinales existentes, que se habían elegido anteriormente, quedando al frente los cuadros de PRD, creándose una dinastía de líderes al servicio e intereses del clientelismo político del gobierno centralista de la Ciudad de México.

Pero el precio fue y es muy caro, sacrificándose los logros obtenidos de la Reforma Política, nuevamente vemos que la sociedad civil, quedo sujeta a la voluntad de un solo hombre, ya no es el Presidente de la Republica, sino el

⁸⁷ Los Comités vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativo de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía publica, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.

⁸⁸ Gaceta Oficial Del Gobierno del Distrito Federal 31 de Enero de 2002.

Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a la Asamblea Legislativa, sacrificándose los derechos políticos de millones de capitalinos, que tienen la necesidad de emprender una nueva lucha por sus derechos, que han sido vulnerados por un Aparato Centralista Totalitario con un modelo de administración pública importado de Cuba y de Venezuela, y que se pretende implantar en todo el país.

4.8.-El Código Electoral del Distrito Federal.

El Código Electoral del Distrito Federal fue aprobado el 15 de diciembre de 1998.⁸⁹ de inmediato, el Partido Revolucionario Institucional inició una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra diecisiete aspectos del Código, concretados en 82 artículos de detalle, la Corte emitió su sentencia el 11 de marzo, dando la razón al Partido Revolucionario Institucional en solamente seis de los 17 conceptos de invalidez, confirmando por lo tanto la plena constitucionalidad de los restantes once. Sin duda la inconstitucionalidad de los preceptos fue la deficiente redacción de muchos artículos, la falta de técnica jurídica y el desconocimiento de las leyes de la mayoría de diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Los preceptos declarados inconstitucionales declarado contrario a la Constitución o al Estatuto de Gobierno.⁹⁰

⁸⁹ Fue publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 5 de enero de 1999

⁹⁰ El Estatuto de Gobierno fue publicado en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el martes 26 de julio de 1994, ha sufrido las siguientes reformas: El 3 de junio de 1995 se incluyó la figura de los Consejeros Ciudadanos, su elección y periodo en que desempeñarían sus funciones. El 12 de diciembre de 1995, se pretende adecuar el Estatuto de Gobierno al texto constitucional reformado en diciembre de 1994, permitiendo que la Asamblea de Representantes procediera a analizar y discutir las reformas a la ley orgánica respectiva o, en su caso, emitir el nuevo ordenamiento para regular a los órganos de justicia del fuero común y al Consejo de la Judicatura Federal. Propone, además, que en la designación de magistrados, el Jefe del Distrito Federal escuche la opinión previa del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; establece un procedimiento de ratificación similar al utilizado para los nombramientos originales; aborda aspectos relacionados con el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, tales como reglas para su integración, requisitos para ser Consejero, atribuciones, responsabilidades e impedimentos constitucionales; precisa, también, a quién corresponde la elaboración del presupuesto. A su vez, la reforma del 22 de noviembre de 1996, reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y se establece la normatividad para la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para diputados a la Asamblea Legislativa y para la elección indirecta de los titulares de las demarcaciones político-administrativas. La reforma del 4 de diciembre de 1997 destaca: La inclusión del concepto de Ciudad de México, reconocimiento de las autoridades locales del Distrito Federal, derecho de los ciudadanos a ser informados respecto de las leyes y decretos que emita la Asamblea Legislativa, las facultades de la Asamblea Legislativa, entre otros. El 14 de octubre de 1999 se incluyó la elección popular de los ahora denominados jefes delegacionales.

Se pretendía la elección de los Consejos de Gobierno de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, debido a que contravenían el artículo 122 constitucional, el cual establece la figura de "titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales" y remite para su elaboración detallada al Estatuto de Gobierno.⁹¹

El Código Electoral no puede regular la elección de órganos de gobierno que aún no han sido establecidos en el Estatuto. Después de esta resolución de la Suprema Corte se produjo una reforma al Estatuto de Gobierno, que consistió en la adecuación de los artículos en los que ahora se definiría la figura del jefe Delegacional, su elección y facultades.

El Partido de la Revolución Democrática presentó su propuesta de reformas al Estatuto de Gobierno, de que las delegaciones pasarán a llamarse alcaldías y que en cada una de éstas se establecieran consejos de gobierno cuyo titular sería un alcalde. La propuesta fue apoyada por el Partido del Trabajo y se aprobó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 7 de septiembre, después de lo cual se remitió a la Cámara de Diputados. El Partido Revolucionario Institucional propuso la elección de titulares unipersonales de las delegaciones, en contraposición a los órganos colegiados propuestos por el Partido de la Revolución Democrática. el Partido Acción Nacional presentó su propuesta en la Cámara de Diputados, de que a las delegaciones se les llamaría villas y de que planteaba la reelección por una sola vez para el periodo inmediato. En la cámara de Senadores la mayoría del Partido Revolucionario Institucional impidió el avance de la propuesta opositora.

El nuevo artículo 105 del Estatuto condenaba al Distrito Federal a no tener Órganos Colegiados, ha seguir dependiendo del autoritarismo de un gobierno central, señala: "Cada Delegación se integrará con un titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que determine la ley orgánica y el

⁹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de Comunicación Social, "Comunicado de prensa número 164", 11 de marzo de 1999.

reglamento respectivos.

El Estatuto de Gobierno restringe a las organizaciones políticas en la elección de los Jefes Delegacionales. Sólo los partidos políticos con registro nacional pueden registrar a candidatos al cargo de Jefe Delegacional, dejando aun lado a las organizaciones políticas locales que pudieran aspirar a constituirse en partidos políticos, además, los partidos nacionales quedan impunes, no se les pueden sancionar, por causas graves, debido a que no existe un registro local sino propiamente nacional y la legislación local no puede regular la pérdida, suspensión cancelación de un registro nacional.

El Jefe Delegacional puede ser removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sin importar que fue elegido democráticamente, esta atribución arbitraria se encuentran en el Estatuto de Gobierno en su Artículo 108.- Señala: “Sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación sobre responsabilidades aplicable a los servidores públicos del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno o de los diputados, podrá remover a los Jefes Delegacionales por las causas graves siguientes: Por contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y demás resoluciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; por invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de la administración pública central o paraestatal del Distrito Federal; por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la Delegación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y por realizar actos que afecten de manera grave las relaciones del Jefe de Gobierno con los Poderes de la Unión.

El fracaso de la Reforma Política y del Estatuto de Gobierno, en la elección de los titulares de las demarcaciones político-administrativas en el establecimiento de órganos colegiados de gobierno parecidos a los ayuntamientos, perdió la posibilidad de que hubiera, como en los Ayuntamientos de los Estados de la República la representación proporcional, que se le asignaría al partido político que tuviera el mayor número de votos entre los partidos minoritarios.

El hecho de que solo exista una autoridad política el “Jefe Delegacional”, ha

traído como consecuencia que se politice al servicio de los partidos políticos, las Delegaciones Políticas deben necesariamente limitarse a su papel de administradores de los intereses locales. Si queremos lograr una administración honrada, debemos a todo trance quitar a los funcionarios las actividades políticas que actualmente desarrollan y que los corrompen, los pervierten, desorientándolos de tal manera, que se anula en ellos la posibilidad de administración.

Actualmente, las Delegaciones desarrollan dos clases de funciones políticas: la que se refiere a las cuestiones de política general, al darles intervención en las elecciones para los poderes federales, y las que se refieren a la política local, al darles ingerencia en las elecciones locales para Diputados Locales y a los Jefes Delegacionales.

Toda esta intervención política ha sido desastrosa para los habitantes del Distrito Federal. Los hechos, más elocuentes son los conflictos pos electorales que cotidianamente padecen los capitalinos, marchas, bloqueo de avenidas, glorietas, plantones, casetas de cobro. Las irrupciones violentas en la Catedral Metropolitana, recuerda al barbarismo de los camisas rojas del tabasqueño Garrido Canabal, donde hicieron una masacre en Coyoacan y en diversas partes de la Ciudad de México.

Por la intervención que las Delegaciones Políticas tienen en materia política local y federal, nuestros funcionarios no son sino políticos afortunados, arrivistas, con desconocimiento completo de la administración y cuyo interés político los lleva mas que administrar honradamente, a servir de base al sostenimiento de todo el engranaje político del partido que los hizo triunfar. De antemano nuestros gobernantes saben que no van a administrar, exclusivamente, sino van a servir de garantía para el triunfo electoral del partido que representan, en todos los órdenes de la administración nuestra.

Tiempo es ya de que, pensemos en resolver de una manera fundamental y correcta la Reforma Política del Distrito Federal para no secuestrar los derechos políticos de sus habitantes, ya sea al servicio del Presidente de la

Republica o al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de los Jefes Delegacionales o a los intereses de los partidos nacionales, sin tener más mira que la de realizar instituciones democráticas que llenen su cometido ético en la vida nacional.

4.9.-Conclusiones.

La Reforma Política se inicia en 1977, continua en 1985 y 1986, donde se planteo la creación del Estado 32 de la Federación, y que los gobernantes pudieran elegir gobernador, congreso local y presidentes municipales con plena autonomía. Frente a estas propuestas, el Partido Revolucionario Institucional se opuso. El Partido Popular Socialista propone la creación de un órgano legislativo local del Distrito Federal. Como resultado, se realizaron reformas constitucionales, el 10 de agosto de 1987, al artículo 73.

En 1992 y 1993 se propuso la elección indirecta del Jefe de Gobierno, en la cual haría su propuesta al Presidente de la República, quien nombraría al Jefe de Gobierno de la Ciudad y que la Asamblea de Representantes estuviera facultada para legislar en algunos aspectos y se estableció la creación de un Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión; y la designación de los Delegados Políticos debía ser ratificada por la Asamblea.

También se contemplo una intervención restringida del Ejecutivo Federal y del Congreso, que se modifique, los artículos 89, 73, fracción VI, y 74 de la Constitución General, que se aprobó el 25 de octubre de 1993. Señalando que el régimen jurídico del Distrito Federal está constituido por las Bases Constitucionales contenidas en él artículo 122, por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y por el conjunto de leyes de toda índole aplicables en esta entidad y que se han promulgado por el Congreso de la Unión desde 1928 y por la Asamblea de Representantes a partir de las reformas de 1993, y que la Asamblea, que fuera electa en 1994, se constituyera en una Asamblea de carácter Legislativo, y que tuviera atribuciones hacendarías.

Al igual se modificó el Art. 44 que señala: “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos

Mexicanos...”. Considero estas reformas anticonstitucionales, ya que no se consideraron las razones históricas del Decreto de 18 de Noviembre de 1824 del Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, génesis del Estado Mexicano.

La reforma constitucional del Art. 122. determinó la naturaleza jurídica del Distrito Federal, quedando plasmada la voluntad del Presidente de la Republica en el sentido de que el Congreso de la Unión siguiera Legislando en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa. También expide el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Uno de los logros de la Reforma Política fue la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los delegados, por votación universal, libre, directa y secreta, y ejercerá el cargo por seis años, a excepción del primer Jefe de Gobierno que sería elegido en 1997, el cual debería estar en el cargo hasta el año 2000.

En materia de seguridad se estableció: que el mando de la fuerza pública del Distrito Federal corresponderá al Presidente de la República, pudiendo disponer que el mismo quede bajo las órdenes del Jefe de Gobierno. Asimismo, el Presidente podrá delegar en este último las funciones en materia de seguridad pública. En caso de remoción del Jefe de Gobierno, el Senado nombrará un sustituto a propuesta del Presidente de la República. El mando de la policía se ha centralizado en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y en el Secretario de Seguridad Publica, los Jefes Delegacionales carecen de atribuciones, y esto trae consecuencias, como lo es que, la policía no puede actuar si no recibe una orden del Cuartel General. El centralismo de la policía ha propiciado a la delincuencia organizada, es decir una delincuencia que esta centralizada y la administración centralizada actúa con la delincuencia.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que fue promulgado en julio de 1994, señala las bases normativas para la distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos locales del Distrito Federal, su organización y

facultades. Podemos señalar que el Estatuto otorga mas restricciones que derechos a los ciudadanos y esta lleno de incongruencias jurídicas y técnicas legislativas que disfrazan y callan a millones de ciudadanos, al no gozar plenamente de sus derechos ciudadanos y frenar la Reforma Política.

El Estatuto otorga al Jefe de Gobierno infinidad de atribuciones, entre las mas importante destacan: la elaboración de proyectos de reglamentos sobre leyes que expida el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y los someterá a la consideración del Presidente de la República. Además podrá constituir comisiones interdependencia les y serán presididas por quien determine el Jefe de Gobierno, designara a los servidores públicos que participarán en el Comité de Trabajo para la determinación de la división territorial y podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con el Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades, los gobiernos estatales y con los municipales, y con los sectores social y privado.

El Titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, tiene un poder omnipotente muy por encima de todos los Estados de la República Mexicana y de diversos países del mundo, ningún gobernador tiene el poder político y económico como el Jefe de Gobierno, herencia del presidencialismo y del Departamento del Distrito Federal, que en lugar de disminuir con el Estatuto de Gobierno aumentaron considerablemente.

El Estatuto señala que el Jefe de Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover al titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República. Se requiere que el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa legislen la Autonomía de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, (sobre todo de la Fiscalía para Servidores Públicos) y la Contraloría Interna del Gobierno, que no dependan del Poder Ejecutivo Local.

El centralismo del Gobierno del Distrito Federal desplazó las funciones de las 16 Delegaciones Políticas, únicamente tienen competencia, en las materias de:

gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva. El ejercicio de estas atribuciones se limita por las normas aplicables en cada materia y las asignaciones presupuestales desde el gobierno central.

Para la elección de los Jefes Delegacionales no existen órganos colegiados en las delegaciones, sale muy cara y es un fraude para la ciudadanía, con funciones y atribuciones de un administrador de servicios públicos, la ley lo determina, como un órgano desconcentrado, sujeto a la voluntad de la Jefatura de Gobierno. (y de su partido político que lo postulo). Además el Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede remover a Jefe Delegacional, sin importarle la voluntad democrática del pueblo que lo eligió, esta atribución arbitraria.

La participación ciudadana es nula, las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, y la Asamblea Legislativa, han congelado la Ley de Participación Ciudadana, favoreciendo a los Comités Vecinales del partido en el poder, creándose una dinastía de líderes al servicio e intereses del clientelismo político del gobierno centralista de la Ciudad de México. Nuevamente la sociedad civil, quedo sujeta a la voluntad de un solo hombre ya no es el Presidente de la República sino el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sacrificándose los derechos políticos de millones de capitalinos, por un Aparato Centralista Totalitario importado de Cuba.

En el Distrito Federal existen dos formas de Gobierno uno formal, establecido en las Leyes que lo regulan y otro de transición a un Estado Totalitario Populista, que se asemeja a un modelo socialista, mal interpretado, a través de programas sociales del órgano central del gobierno capitalino, al controlar a los ciudadanos, a través de las unidades territoriales.

La División de Poderes en el Distrito Federal: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Poder Ejecutivo, es imperfecta, no existe un equilibrio entre poderes, se conserva el centralismo del Poder Ejecutivo, La Asamblea Legislativa no tiene las atribuciones de una Legislatura Local. El Poder Legislativo del Distrito Federal, es imperfecto, tiene atribuciones compartidas con el Legislativo

Federal. Además se carecen de facultades reglamentarias que gozan los Municipios, al no contar las Delegaciones Políticas con cabildos, no existen reglamentos particulares en cada jurisdicción. El Poder Legislativo no ha sabido desempeñar adecuadamente su papel, la mayoría de sus Diputados, pertenecen a un solo partido, sujetos a voluntad del Poder Ejecutivo.

El Poder Judicial en el Distrito Federal lo integran el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, no forman parte, los jueces de primera instancia y Jueces Cívicos, que equivaldrían a los Jueces Municipales. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal invade la esencia del Poder Judicial del Distrito Federal a través de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y de la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica con los Jueces Cívicos que él mismo nombra.

Los habitantes del Distrito Federal, no han sabido encausar sus inquietudes políticas, vivieron bajo la opresión del presidencialismo y de su partido oficial setenta años, sin elegir a sus gobernantes locales, sus participación en las últimas elecciones han sido ejemplares, sin embargo son presas de los partidos políticos y de sus líderes que no tiene un proyecto de municipalizar el Distrito Federal, por afectar a sus intereses, el Distrito Federal se ha convertido en botín para los que aspiran la Presidencia de la República, el IFE debería de establecer candados, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que no puedan ser candidato presidencial, se han elegido a dos y ninguno a terminado su mandato.

Para remediar el centralismo y el autoritarismo del Gobierno del Distrito Federal se plantea la creación del Estado del Valle de México (Anahuac) y el restablecimiento de los Municipios en el Distrito Federal, para ello, es importante definir el Territorio de la Capital y sede de los Poderes de acuerdo al Decreto del 18 de noviembre de 1824 que se le denominaría con el nombre "México Tenochtitlan, así como el restablecimiento de 12 Municipalidades, para ello se requiere realizar reformas Constitucionales y se abrogue el Estatuto de Gobierno y se elabore la Constitución Política del Distrito Federal y los Bandos Municipales y sobre todo que desaparezca la figura de Jefe de

Gobierno del Distrito Federal, por la de Gobernador del Estado del Valle de México y la Asamblea Legislativa se transforme en una Legislatura Local y el Poder Judicial aumenten sus atribuciones. Se modifique el Código Electoral del Distrito Federal que restringe a las organizaciones políticas locales, sólo los partidos políticos con registro nacional pueden registrar candidatos, no existen los partido locales, además, los partidos nacionales quedan impunes, debido a que no existe un registro local sino propiamente nacional y la legislación local no puede regular la pérdida, suspensión cancelación de un registro nacional.

Conclusiones Prepositivas.

SUMARIO: I.-Modificar la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. II.-Municipalizar las Leyes vigentes del Distrito Federal. III.-Reforma estructural de los Órganos y Leyes Electorales del Distrito Federal. IV.-Extender un control exclusivamente a los Órganos Autónomos del Gobierno del Distrito Federal. V.-Reordenamiento Territorial del Distrito Federal, y las Delegaciones Políticas. VII.-Equilibrio de Poderes y de Órganos Colegiados.

I.-Modificar la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos.

A nuestro juicio lo procedente, teniendo en cuenta los acertados estudios de diversos especialistas relacionados a la Reforma Política del Distrito Federal y el reordenamiento Territorial, la esfera propia de competencia según la Constitución de la República, es lo siguiente:

Modificar la Constitución Políticas de Los Estados Unidos Mexicanos, el Artículo 122 que determina la naturaleza jurídica del Distrito Federal, las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial corresponde a los Poderes de la Unión en el ámbito local de la entidad que es su sede; al ejercicio de sus atribuciones con las autoridades locales.

Para darle atribuciones autónomas al territorio del Distrito Federal como sede de los Poderes Federales y segregar el resto del territorio para constituir un Estado de la Republica y municipalizar las Delegaciones Políticas.

Trasformar el Estatuto de Gobierno en una Constitución Política Local donde subsistan los tres niveles de gobierno, cumpliéndose así lo dispuesto en la Constitución sobre autonomía y competencia municipal.

Que desaparezca la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por la del Gobernador.

En el territorio federal reducido al Centro Histórico se puede asignar a un Funcionario que el Presidente nombre, con funciones civiles y políticas.

II.-Municipalizar las Leyes vigentes del Distrito Federal.

Municipalizar las Leyes vigentes del Distrito Federal en el sentido de asignar las funciones de ejecución y prestación de los servicios públicos municipales,

así como las económicas y administrativas, creándose los Concejos Municipales, trasladando todas las funciones administrativas de los órganos centrales que conforman al Gobierno del Distrito Federal.

III.-Reforma Estructural de los Órganos y Leyes Electorales del Distrito Federal.

Acometer la reforma estructural de los órganos y leyes electorales del Distrito Federal, Promulgándose una Ley Electoral y una Ley de Organizaciones Políticas electorales del Distrito Federal, para que existan los partidos locales y candidatos independientes.

IV.-Extender un control exclusivamente a los Órganos Autónomos del Gobierno del Distrito Federal.

Extender un control exclusivamente a los órganos administrativos del Gobierno del Distrito Federal, Autónomos que y que no dependan del Ejecutivo Local, en sus nombramientos, como la Contraloría Interna del Distrito Federal, La Procuraduría General del Distrito Federal y Policía Preventiva según su alcance jurídico de la Constitución de la República.

V.-Reordenamiento Territorial del Distrito Federal, y las Delegaciones Políticas.

Hacer un Reordenamiento Territorial del Distrito Federal, y las Delegaciones Políticas, transformándolas en Municipios que comprendan en toda su integridad la extensión geográfica. Con el propósito de descentralizar las funciones administrativas y de gobierno por ejemplo no es necesario establecer un sistema fiscal uniforme para todo el Distrito Federal. Un área urbana presta más servicios, y con frecuencia un volumen mayor de cada servicio individualmente considerado, que un área semi-rural. Quizás resulte apropiado aplicar distintas tasas tributarias, y hasta determinar cierta diferenciación en las clases de impuestos de un Municipio a otro.

VI.-Crear el Cabildo conforme al Sistema de Representación Proporcional.

El Jefe del Departamento y los delegados, que centralizan el poder en sus manos y las facultades administrativas en sus personas y que no comparten

sus responsabilidades con un Cabildo o un Consejo deben, en mi opinión, ser sustituidos por cuerpos colectivos, de preferencia bajo el sistema de representación proporcional.

El sistema bien podría ser el de un Ayuntamiento o Cabildo con un Presidente y un cuerpo edilicio que compartiera con él la responsabilidad, como sucede en el sistema municipal de los estados y como acontecía en el Distrito Federal antes de la reforma de 1928. De esta manera, en cada Ayuntamiento tanto de la Ciudad de México, equivalente más o menos al centro histórico, como de las demarcaciones periféricas, Coyoacán, Azcapotzalco, Villa de Guadalupe, Iztacalco, Iztapalapa, etc., habría mayor riqueza de opiniones y una colegialidad encargada de poner límites a los posibles excesos de poder personal.

En cada Municipio podría constituirse un organismo colegiado, electo mediante voto universal, secreto y directo de los ciudadanos en ella radicados, con funciones similares a las de un cuerpo edilicio, restringidas a los ámbitos que la ley expresamente señale. En dado caso, esas facultades deberán ser congruentes con la necesaria coordinación general de servicios básicos, pienso por ejemplo en agua potable, drenaje, transporte, vialidad, seguridad, etcétera.

VII.-Equilibrio de Poderes y de Órganos Colegiados.

Sugiero una fórmula que busca combinar democracia y eficiencia, participación ciudadana y responsabilidad efectiva del gobierno de la ciudad. Equilibrio de poderes y de órganos colegiados que permitan la configuración de un sistema de pesos y contrapesos en el que cada uno de los poderes, constitucionalmente instituidos para el Distrito Federal, tenga atribuciones expresas y delimitadas. Ámbitos de competencia que contribuyan a los dos objetivos más importantes: democratización y calidad de vida.

BIBLIOGRAFÍA

Alonzo Romero, Miguel. *Un año de sitio en la Presidencia Municipal*. Editorial Hispano-Mexicana. México, 1923.

Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal. Sociedad, economía, política, cultura*, México, UNAM-CIIH, 1998.

Bascuñan Valdés, Aníbal. *Manual de Técnica de la Investigación Jurídica*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1961.

Becerra Chávez, Pablo Javier, "Elecciones y comportamiento electoral en el Distrito Federal: 1988-1991 ", *Polis 92, Anuario de Sociología*, México, UAM-I, 1993. Becerra Chávez, Pablo Javier, "La legislación electoral en el Distrito Federal", *Polis 98, Anuario de Sociología*, México, UAM-I, 1999.

Becerra Chávez, Pablo Javier, "La reforma electoral de 1996", en el libro coordinado por César Cansino, *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 1998.

Burgoa Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Editorial Porrúa. S.A. 1985.

Cárdenas, Cuauhtémoc. (Coordinador) *Voces del Distrito Federal, la ciudad que tenemos, la ciudad que queremos*. Editorial Océano. México, 1997.

Carmona Romay Adriano G. *Estructura Política y Funcional del Distrito Federal de la Capital de la Republica*. Caracas, Venezuela. 1964.

Castillo Velasco, José María del. *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*. Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres. México, 1874.

Favela, Alejandro y Javier Santiago, "Las elecciones locales en el Distrito Federal", *El Cotidiano*, número 85, México, UAM-A, septiembre-diciembre de 1997.

Fraga Gabino. *Derecho Administrativo*. México. Editorial Porrúa. 1968.

Gortari Rabiela, Hira de; y Regina Hernández Franyuti. *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*. IV Tomos. Departamento del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Dr. José

- María Luís Mora. México, 1988.
- González Obregón, Luís. *La Constitución de 1812 en la Nueva España*. Primera Edición. México Publicaciones del Archivo General de la Nación. Tomo 19 Tip. Guerrero Hnos. 3 De Donceles, 81. Año 1912.
- González Oropeza, Manuel. *Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución del Distrito Federal*. Primera Edición. Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial. Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. 2000.
- Greca, Alcides. *Derecho y ciencia de la administración municipal. Tomo I Fuentes del Derecho Municipal Urbanismo*. Imprenta de la Universidad. Santa Fe, Argentina, 1943.
- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe. *Gobierno y administración del Distrito Federal en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1985.
- Hernández Franyuti, Regina. *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX. Gobierno y política / Sociedad y cultura*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. México, 1994.
- Hernández-Gaona, Pedro Emiliano. *Derecho Municipal*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1991.
- Huitron H. Antonio. *El Estado del Valle, el Estado de México y el problema del Valle de México. Noticia histórica-constitucional*. Editorial América. Toluca, México, 1966.
- “La Reforma Política del Distrito Federal.” Análisis y Perspectiva de la Reforma Política del Distrito Federal. Primera Edición. México. Instituto Electoral del Distrito Federal. Colección sinergia. 2001.
- “La Reforma Política en el Distrito Federal. Ideas Políticas: Revista de Análisis y Debate del Centro de Estudios Políticos. Cambio XXI Fundación Mexicana A. C. Año 2, marzo 1993, No 4.
- López Villamil, Humberto. *El Cabildo en las instituciones hispánicas*. Imprenta Editora Atlántida. Perú, 1979.

- Lozada, Javier; Lozada León, Guadalupe; y Casasola, Ileana. *La Ciudad sus gobernantes*. Gobierno del Distrito Federal, El Municipal Editores, S.C. México, 2000.
- Martínez Assad, Carlos, *¿.Cuál destino para el Distrito Federal? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Océano, 1996.
- Macedo Miguel S. "El Municipio." México y su Evolución Social. Primera Edición. México. J. Balleescá y Compañía, Sucesor, Editor. 1902.
- McGowan, Gerald L. *El Distrito Federal de dos leguas o cómo el Estado de México perdió su capital*. El Colegio Mexiquense, Talleres Pliego Impresores, S.A. de C.V. México, 1991.
- Monroy Castillo Isabel Ma. *Guía de las Actas de Cabido de la Ciudad de México*. Primera Edición. México. 1988. Comité Interno de Ediciones Gubernamentales D. D. F. U. I. A.
- Moto Salazar Efraín. *Elementos de Derecho*. Trigésima Edición. México Editorial Porrea. 1984
- Medellín Ostos Octavio. *La Reglamentación Electoral del Municipio, en el Distrito Federal*. Primera Edición. México Talleres Linotipo Gráficos de Fernando Rodarte. 1922.
- Moreno Daniel. *Los Partidos Políticos del México Contemporáneo*. Segunda Edición. México. 1970. B. Costa. Amic, Editor.
- O Gorman Edmundo. *Guía de las Actas de Cabido de la Ciudad de México. Siglo XVI*. Primera Edición. México. MCMLXX. Fondo de Cultura Económica.
- Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal, historia Municipal de México*. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas. Escuela Nacional de Ciencias Políticas, UNAM. México, 1955.
- Oropeza Villavicencio Eduardo A. Iztacalco. Primera Edición. México Editorial Cultura. 1988.
- Oropeza Villavicencio Eduardo A. Delegación Álvaro Obregón 1994. Primera Edición. México. Editorial Cultura. 1994. p. 318- 329.

- Ortiz Cervantes Luís Felipe. *Evolución del Poder Legislativo Local en el Distrito Federal*. Tesis que opta el grado de Lic. En Derecho en la Universidad Iberoamericana México D. F. 2000.
- Orozco y Berra Manuel. *Actas de Cabildo del Ayuntamiento de la gran Ciudad de Tenuxtitlan México de la Nueva España*. México. 1859.
- Oskar Georg Fischbach. Teoría General del Estado. Cuarta Edición. España. Editorial Labor, S. A. 1949.
- Rolland, M.C. *El desastre municipal en la República Mexicana*. Impreso en multigrado por el sistema I. Molina M. México, 1939.
- Riva Palacio Vicente. *México a Través de los Siglos*. Decimoséptima Edición. México. Editorial Cumbre S. A.
- Sabine H. George. *Historia de la Teoría Política*, F C E. México. 1965.
- Serra Rojas Andrés. *Primo Verdad Ramos Francisco. Protomártir de la Independencia Nacional 1760 –1808*. H. Consejo Consultivo de la Ciudad de México 1986 -1989. Año 1989.
- Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*. México. Editorial Porrúa S. A. 1961.
- Stammler Rudolf. *Modernas Teorías del Derecho y del Estado*. México. Editorial Botas. 1955.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México*. 5a. Edición. México. Editorial Porrúa S. A. 1961.
- Zamacois Niceto De. *Historia de Méjico. Desde Tiempos Remotos Hasta Nuestros Días*. Primera Edición. Méjico. J. F. Parres y Compañía, Editores. 1880.

Legislación.

- Colección de decretos del primer congreso constitución extraordinario del estado libre y soberano de México, que funcionó la de época de la federación en el bienio corrido de 2 de m de 1849 a la fecha de 1851. Imprenta del Instituto Literario. Toluca, Edo. de México (México), 1851. 31 vols.
- Colección de los decretos expedidos por los congresos constituyente y constitucional y por el ejecutivo del estado libre y soberano de México. Tip.

del Instituto Literario, Toluca, Edo. de México. México, 1868. 31 vols.

Colección de Leyes y Disposiciones Gubernativas Municipales y de Policía Vigentes en el Distrito Federal Imprenta y Litografía de Irineo Paz. México 1884. II Volúmenes.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Expedida el 21 de Enero de 1917 y promulgada el 5 de Febrero del mismo año. Reformada la de 5 de Febrero de 1857. México. Departamento Editorial de la Dirección General de Educación Pública. 1917.

Dublan Manuel y Lozano José María. *Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la Republica*. Primera Edición. México. Imprenta del Comercio, Dublan y Chávez, a Cargo de M. Lara (Hijo). 1878.

Legislación Mejicana ó sea Colección Completa de las Leyes, Decretos y Circulares que se Han Expedido desde la Consumación de la Independencia. Primera Edición. Méjico. Imprenta de Juan R. Navarro. 1854.

Memoria del H. Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de México 1920.

Memoria Histórica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. (Noviembre de 1988- Septiembre de 1997). Primera Edición. México. Comité de Asuntos Editoriales Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura. 2000.

Memoria del H. Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de México 1925. PRE - LIBRIS.

Memoria Económica de la Municipalidad de México. Formada del Orden del Exmo. Ayuntamiento por la Comisión de su seno en 1830, México. Imprenta de Martín Rivera, a cargo de Tomas Uribe calle Cerrada de Jesús Num. 1

Recopilación de Leyes y Decretos Expedidos de Enero a Abril de 1917. México. Imprenta Secretaria de Gobernación. 1917.

Variedades de Jurisprudencia o *Colección de Diversas Piezas útiles para la Ilustración del Derecho*. Tercera Parte del Semanario Judicial. Primera Edición. México. Imprenta José Maria Fernández de Lara. 1855. IX Tomos.