

Época de reforma y Constitución del 47

Emanado del Plan de la Ciudadela, el 4 de agosto de 1846, el nuevo régimen federal se rige por la Carta Constitucional del 24, en tanto convoca al Sexto Constituyente, instalado en diciembre del propio año de 1846 que votó el Acta Constitutiva y de Reformas de 21 de mayo de 1847, que contenía la ratificación en su vigencia, del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y de la Constitución de 24 de octubre del propio año.

Los estados sustituyeron a los departamentos, el Distrito Federal y los ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no fue suprimida la institución de las prefecturas.

En cuanto al territorio metropolitano, el artículo 6º del Acta de Reformas de 1847 disponía que mientras tuviese categoría de Distrito Federal, disfrutaría de voto en la elección de Presidente de la República y del derecho de nombrar sus representantes ante el Senado.

“Durante esta época, se observa una intensa actividad legislativa, o más bien dicho, de reglamentación”.³⁸ Entre los numerosos bandos de policía y ordenanzas municipales expedidos en aquel tiempo, cabe citar los siguientes:

- Reglamento para los celadores de la policía municipal, 26 de mayo de 1848.
- Reglamento del rastro, abril de 1850.
- Ordenanza del ramo de carnes, abril de 1850.
- Reclamaciones contra las providencias de los ayuntamientos, 20 de julio de 1850.
- Sobre aguadores, 16 de diciembre de 1850.
- Sobre que tengan letrinas y albañales las casas y accesorias en las calles donde hay atarjeas, 10 de septiembre de 1851.

Conviene aclarar que esta intensa actividad de reglamentación, se debió al funcionamiento de una comisión especialmente encargada de la revisión de Ordenanzas Municipales de la ciudad de México, según consta en la Memoria del Ayuntamiento correspondiente al año de 1846. Al efecto, se dice: “La comisión encargada de este punto, considerando que era absurdo que restablecido el Sistema Federal que ensancha las facultades de las autoridades locales, se observasen las mezquinas e indigestas ordenanzas dadas en tiempo del centralismo, consultó al ayuntamiento y este cuerpo aprobó que no subsistieran estas ordenanzas y que entre tanto se formaban las nuevas, rigieran las dadas por el gobierno español y que aunque emanadas de una monarquía absoluta, conceden al ayuntamiento más facultades y franquicias que las dadas por las autoridades republicanas en 1840”.³⁹

³⁸ Manuel M. Moreno. Op. Cit.

³⁹ “Memorias de los Ramos Municipales” México, 1847

De aquí el empeño puesto en reglamentar los diversos ramos del régimen local, abarcándose, inclusive, las actividades de los escribanos públicos o evangelistas, por reglamento del 14 de enero de 1852.

La administración de Don José Joaquín de Herrera dictó en 1848 la Primera Ley General de Dotación del Fondo Municipal primera “que se registra en nuestros anales y cuyas bases ni se separaban gran cosa de la práctica anteriormente establecida, ni se han modificado substancialmente hasta hoy”.⁴⁰

En el propio año de 1948 fueron suprimidos los alcaldes municipales subsistiendo únicamente los alcaldes de cuartel que debían realizar las primeras diligencias en los juicios penales. El ayuntamiento de la ciudad de México quedó reducido a sus 16 regidores y dos síndicos abogados.

Asimismo, se había registrado una medida de organización en materia administrativa y de policía. Esta fue la Prevención sobre los Alcaldes de Cuartel, de 24 de febrero de 1852, y que reglamentaba sus funciones tanto judiciales, como gubernativas y de policía. Dichos alcaldes de cuartel estaban sujetos, en lo administrativo y en lo relativo a policía y buen gobierno, al gobernador del Distrito y en lo Judicial, a la Suprema Corte de Justicia. Tenían la obligación de fundar en la ley sus determinaciones y sus facultades abarcaban la represión de la vagancia, así como el conocimiento de los negocios criminales.

Otra disposición de trascendencia fue el Reglamento para el cobro de multas y su imposición, expedido el 22 de diciembre de 1852 y que determinó que “Las multas o penas pecuniarias impuestas por falta 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 cincuenta pesos, salvo que las leyes expresamente autorizaran una multa mayor”.⁴¹

Aún no se podía concebir una solución diferente a nuestros problemas que la que significaba el agravarlos recurriendo a medios cuartelarios. La personificación de estos acontecimientos, recaía por enésima vez en Santa Anna, que volvió al poder como consecuencia de otro pronunciamiento, naturalmente había de ser así y que se aderezó con el nombre de Plan del Hospicio. Desde luego, reimplantó Bases Orgánicas de la última República Centralista y Santa Anna, investido de facultades omnímodas por la Ordenanza Provisional del ayuntamiento de la ciudad de México, declaró que la función de los ayuntamientos era la de “practicar los actos de administración que

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Manuel M. Moreno Op. Cit.

se encomienden por la ley; en consecuencia, ninguna atribución pueden ejercer que tenga relación con la política del país ni con su forma de gobierno, ni con los actos de la administración pública encargados a los altos poderes de la nación”.⁴² En tal virtud, para Santa Anna los ayuntamientos eran órganos del gobierno central, encargados de la administración local, sin funciones políticas.

En comunicación de 21 de septiembre de 1853, se ordenó que los estados se llamasen departamentos y el Distrito Federal se convirtió en Distrito de México. Por Decreto de 20 de mayo del propio año, se había dispuesto que sólo podía haber ayuntamiento en las capitales de estado y en las prefecturas, cantones o distritos, pero no en los demás pueblos y villas. Los prefectos o Jefes Políticos debían nombrar Jueces de Paz en los lugares donde no hubiere Jueces de Letras. Pero estos Jueces de Paz habían de desempeñar también la dirección de los ramos municipales en las poblaciones donde cesaron los ayuntamientos. Con todo esto, se llevaba al mayor exceso la medida centralista.

Del seno del ayuntamiento debían nombrarse las siguientes comisiones: de hacienda, de obras públicas, de cárceles, de alumbrado, de mercados, de pesas y medidas, de hospitales, de vacuna y cementerios, de limpia de calles y barrios, de teatros y diversiones públicas, de coche de providencia, de instrucción pública, de policía, de lotería y otras si fuesen necesarias, con carácter de extraordinarias o especiales.

Las últimas disposiciones santannistas sobre el territorio metropolitano, fueron el decreto de 16 de febrero de 1854, que demarcó la extensión del Distrito de México, y su corolario, o sea el decreto del 27 de marzo del propio año, que en virtud de lo dispuesto por el Artículo 5º de la Ley del 20 de marzo de 1837, atendió a fijar los límites de las tres prefecturas exteriores del propio Distrito de México.

Según el Art. 1º del Decreto de 16 de febrero de 1854, el Distrito de México se extendía por el norte, aproximadamente hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec, inclusive; por el noroeste, hasta Tlalnepantla; por el poniente, hasta los Remedios, san Bartolo y Santa Fe; por el suroeste, hasta San Angel y Coyoacán; por el Sur, hasta Tlalpan; por el suroeste, hasta Xochimilco e Iztapalapa; por el oriente, hasta el Peñón viejo y de ahí hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco.

El Art. 2º del mencionado Decreto del 16 de febrero de 1854, dividió el Distrito Federal en ocho prefecturas centrales o interiores, que correspondían a los ocho cuarteles mayores que

⁴² Dublán y Lozano. Op. Cit.

formaban la municipalidad de México. Por otra parte, señalaban tres prefecturas exteriores, siendo la primera la que tenía por cabecera a Tlalnepantla; la segunda, la de Tacubaya y la Tercera la de Tlalpan.

Finalmente, el Art. 7º del decreto del 16 de febrero prevenía que las prefecturas y municipalidades establecidas, debían registrarse por la ley de 20 de marzo de 1837, o sea la ley reglamentaria centralista para el gobierno interior de los departamentos. En virtud de esta ley, el gobernador del Distrito había de sujetarse en todo al supremo gobierno central y a las instrucciones y acuerdos expendidos por el ministerio de Gobernación.

El 17 de marzo de 1855, se expidió un decreto sobre el arreglo de las municipalidades, “encomendando el desempeño de las funciones administrativas y municipales a los Intendentes, a los substitutos y a los Consejos, que sólo habían de establecerse en aquéllos lugares que tuvieran cuando menos 20 individuos que supieran leer”.⁴³ Desde luego, los intendentes y todos los demás nombrados, debían su jerarquía al gobierno central a propuesta de los gobernadores y duraban en su encargo tres años que podían ser prorrogados indefinidamente. El propio Decreto trataba de los fondos municipales a fin de acentuar su control.

Respecto a la municipalidad de México, continuó provisionalmente bajo la organización que tenía y en espera de que un reglamento especial hiciera aplicables, en el Distrito de México, las nuevas bases. Pero el movimiento liberal cortó de cuajo el proyecto reglamentario del centralismo.

El 12 de agosto de 1855, terminaba el trágico ciclo castrense con la caída definitiva de Santa Anna.⁴⁴ De toda esta etapa primeriza en la vida independiente, quedaron definidas en materia de política local, dos tendencias que alternativamente predominaron: el centralismo y el federalismo.

Surgido de las tierras del sur, el 1º de marzo de 1854, el Plan de Ayutla, como plan político que era, sólo fijaba disposiciones generales, sin ocuparse en detalle del régimen municipal. Lo político, en el momento, se enfocaba a la caída de Santa Anna, pero en lo general, establecía que había de cesar en el ejercicio del poder público los funcionarios que hubiesen “desmerecido la confianza del pueblo” (artículo 1º) y se convocaría a un congreso extraordinario, “el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular”. (artículo 5º)

⁴³ Manuel M. Moreno Op. Cit.

⁴⁴ Sobre el Ciclo Castrense, ver: “Los Principios Políticos sostenidos por el Plan de Ayutla”, conferencia de Moisés Ochoa campos, editada por la Sociedad Ayutlense. México, 1955.

En consecuencia, al dar impulso al sistema representativo y popular, auspició la reorganización de los ayuntamientos, bajo la forma electiva, lo que confirmado por la Constitución de 1857, en lo tocante al Distrito y Territorios federales.

Con fecha 15 de mayo de 1856, el régimen provisional expidió un Estatuto Orgánico a su vez Provisional, que fijaba las bases de gobierno en tanto se promulgaba la Constitución.

No obstante, dicho Estatuto delimitaba obligaciones y atribuciones de los funcionarios, dentro de un sistema que descansaba en los gobernadores de los estados y del Distrito Federal y en los Jefes Políticos de los territorios, a éstos competía cuidar de la conservación del orden público, disponiendo de la policía; publicar las leyes y decretos del gobernador general, dentro del tercer día de su recibo; nombrar a las autoridades políticas subalternas y a las judiciales; vigilar la marcha de la Hacienda Pública; fomentar la instrucción y los caminos, expedir ordenanzas; organizar los tribunales y juzgados; imponer multas que no pasaran de quinientos pesos, expedir órdenes de cateo y aplicar, en general, las sanciones de ley.

En cuanto a la responsabilidad de los funcionarios, el gobernador del Distrito era juzgado por sus delitos oficiales y comunes, por la Suprema Corte de Justicia.

Meses después entró en vigor la Constitución Política de 1857, que precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal.

Pero la Constitución reformista dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.

Al efecto, dice: ‘‘para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales, se agregarán políticas judiciales, designándose las rentas para cubrir a sus atenciones locales (Art. 72, Frac. IV).

Por los artículos 40 y 41 reservaba a los estados, la facultad de organizar su régimen interior.

La reforma, en lo que respecta a la organización política del país, fue la culminación de los sistemas novedosos de aquella época, injertados por el liberalismo.

La influencia francesa, expresión avanzada en materia política, tanto como en el orden social, tuvo múltiples derivaciones. Y entre ellas, cuenta la institución de las prefecturas, que ya se había aclimatado en el país a través de un proceso en el que los pasos más salientes fueron la instauración

de los Jefes Políticos, por la Constitución de Cádiz de 1812 y la reglamentación de atribuciones de los prefectos y subprefectos, por la Ley de 20 de marzo de 1837.

Por lo tanto, la organización política local, derivada de la reforma, no fue materia de modificaciones substanciales, sino que sólo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada partido debía haber un prefecto en calidad de presidente nato de los ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de Jefe de la Policía.

Pero las facultades de dichos prefectos resultaron desmesuradas, según la reglamentación reformista. Su simple enunciado, permite formarnos una idea del enorme poder de que disfrutaron en la esfera local, con perjuicio de la autoridad de los ayuntamientos de su competencia:

- 1.- Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos.
- 2.- Publicar las leyes y hacerlas cumplir.
- 3.- Servir de conducto para la observancia de las órdenes del gobierno federal.
- 4.- Acatar las disposiciones judiciales.
- 5.- Cuidar del orden y la tranquilidad.
- 6.- Informar al gobierno federal sobre los asuntos que le encomendase.
- 7.- Nombrar los Jueces de Paz.
- 8.- Suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de los hijos menores.
- 9.- Excitar a los Jueces a la pronta administración de la justicia.
- 10.- Formar la estadística de su respectivo partido.
- 11.- Fomentar la instrucción pública
- 12.- Perseguir la vagancia.
- 13.- Atender a la higiene pública.
- 14.- Imponer sanciones gubernativamente
- 15.- Librar órdenes de cateo, etcétera.

El sistema municipal continuó siendo tutelado por el régimen de prefecturas, que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después, durante la dictadura porfirista, en una institución conculcadora de los derechos ciudadanos.

Había de ser la Constitución de 1857, la que normalizaría la situación de la metrópoli. Dice a este respecto Fernando Fuentes de Galindo que “El Constituyente de 1857 no encontró, como el de 1824 el campo legislativo sobre el Distrito. Al contrario, tuvo que enfrentarse al problema de la confusión de ésta y la ciudad de México. Por diversas circunstancias, los legisladores del 57 llegaron a tener la experiencia de que no era conveniente ni para el Distrito ni para la ciudad de México, el formar una sola entidad política, en virtud de las violaciones que se cometían contra los habitantes de ésta y por las derivaciones que se tenían que cometer al organizar el

Distrito dentro de sus límites. Esa fue la preocupación constante del Constituyente en su labor en este capítulo, muy ardua por otro lado, pues ocupó la atención de los diputados en unas ocho o nueve sesiones, algunas de las cuales fueron tormentosas y de escasos resultados”⁴⁵.

El primer problema que se suscitó fue el de estas dos cuestiones:

- 1.- ¿La residencia de los Poderes Federales debe fijarse de un modo definitivo o transitorio?
- 2.- ¿A cuál de los Poderes debe otorgarse esta facultad?

En efecto, el Distrito Federal estuvo a punto de trasladarse a Querétaro, como pudo haber acontecido en 1824 de no haber presentado su iniciativa Fray Servando en favor de la ciudad de México. Finalmente, después de una nueva proposición que escogía la ciudad de Aguascalientes, se optó por la ciudad de México, se dispuso que cuando los Supremos Poderes Federales se trasladaran a otro lugar, con el territorio del Distrito Federal debía formarse una nueva entidad denominada Estado del Valle de México. (artículo 46)

Las facultades para arreglar el gobierno interior del Distrito, se reservaron al Congreso de la Unión y se extendió a los ciudadanos la facultad de elegir popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales a las cuales se les asignará rentas para cubrir las necesidades locales.

Fueron sobre las bases dadas por la Constitución del 57, que se expidieron numerosas disposiciones concernientes al Distrito Federal.

En lo que respecta a la integración del poder municipal, con fecha 4 de mayo de 1861, se expidió un Decreto sobre elecciones, que disponía que el ayuntamiento de la capital estuviese compuesto por veinte regidores y dos procuradores de la ciudad, presidido por el Primer Regidor y en su defecto, por el que le sigue en orden de numeración. Las demás poblaciones del Distrito, cuyo censo fuera no menor de cuatro mil habitantes, debía contar también con sus respectivos ayuntamientos, integrados por siete regidores y un procurador.

Igualmente eran de elección, el gobernador del Distrito, los magistrados del Tribunal, y los Jueces de lo Criminal y de lo Civil.

El territorio del Distrito Federal, por decreto de 6 de mayo de 1861, quedó dividido en las siguientes secciones:

⁴⁵ Fernando Fuentes Galindo. Organización Constitucional del Distrito Federal. México 1948

- | | |
|------------------------------|-----------------------------------|
| 1.- Municipalidad de México. | 2.- Partido de Guadalupe Hidalgo. |
| 3.- Partido de Xochimilco. | 4.- Partido de Tlalpan. |
| 5.- Partido de Tacubaya. | |

En cada uno de estos partidos, había prefectos. El gobernador del Distrito, con amplísimas atribuciones, demarcaban las poblaciones, villas y barrios correspondientes a cada partido, les formaban sus presupuestos, nombraba y removía a los prefectos y en la municipalidad de México desempeñaba las funciones de autoridad local.

Usando precisamente de las facultades otorgadas al efecto por el mencionado decreto de 6 de mayo de 1861, en su artículo 4º, el gobernador del Distrito Federal, Anastasio Parrodi, con fecha 5 de marzo de 1862, señaló la siguiente división municipal a cada uno de los Partidos del propio Distrito Federal.

- 1.- Municipalidad de México.
- 2.- Partido de Guadalupe Hidalgo; Guadalupe Hgo., Cabecera y Azcapotzalco.
- 3.- Partido de Xochimilco, Cabecera y Tulyehualco, Tláhuac, San Pedro Actopan, Milpa Alta y Aztahuacán.
- 4.- Partido de Tlalpan; San Angel, Cabecera y Tlalpan, Coyoacán, Ixtapalapa e Ixtacalco.
- 5.- Partido de Tacubaya; Tacubaya, Cabecera y Tacuba, Santa Fe y Mixcoac.

En cada partido había un prefecto que era presidente nato de su respectivo ayuntamiento y Jefe de la Policía.

A la vez, en el propio Distrito Federal, 1857 a 1861, se expidieron numerosos Acuerdos, Previsiones y Reglamentos sobre actividades y servicios públicos de los cuales se mencionan los siguientes:

- 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.
- Prohibiendo los 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.
- División política del Distrito Federal.- Mayo 6 de 1861
- Sobre portación de armas.- Julio 13 de 1861
- Durante el año de 1862 la actividad Legislativa fue muy intensa en el Distrito Federal pues de ese año se derivaron los siguientes Reglamentos, Previsiones y Leyes:

- Sobre designación de las municipalidades del Distrito Federal.- Marzo 5 de 1862.
- Facultades y atribuciones de los prefectos políticos del Distrito Federal.- Marzo 25 de 1862.
- Ley que declaró vigente la Suprema Orden del 20 de julio de 1850, relativa al modo y términos en que debían hacerse las reclamaciones contra los ayuntamientos.- Abril 1° de 1862.
- Sobre el nombramiento de abogados para el cobro de los créditos del ayuntamiento de la Ciudad de México.- Julio 18 de 1862.
- Reglamento para el procedimiento de las autoridades en caso de incendio.- Septiembre 20 de 1862.
- Ley sobre renovación de ayuntamientos en el Distrito Federal.
- Ley electoral para la renovación de ayuntamientos en el Distrito Federal.- Diciembre 16 de 1862.⁴⁶

En lo político, el régimen de prefecturas había quedado erizado. El pensamiento político de aquella época, concebía al sistema como una necesidad en materia de organización estatal y como una nota progresista de regularización de la vida local. La regencia y el imperio, no dejaron de servirse de la institución de las prefecturas. Todos sin excepción: centralista y federalistas, liberales, conservadores o imperialistas, recurrieron al sistema de prefecturas.

En un principio, no se atendió la planeación de la hacienda municipal. La ley del 12 de septiembre de 1857, que clasificó las rentas públicas, se ocupó solamente de dividir las entre la Federación y los estados, sin considerar a los municipios. Como excepción, detalló los renglones considerados siempre como municipales, asignándolos a los estados y a la Federación, y en lo que respecta al Distrito y a la Baja California, de hecho continuaron existiendo las rentas municipales y siguieron recaudándose y distribuyéndose con entera separación de las demás.

Una de las disposiciones de la Constitución de 1857 que más afectó la economía municipal, fue la que abolió las alcabalas.

Las alcabalas significaban una supervivencia de viejos sistemas típicos del feudalismo, transplantados a tierras americanas por el régimen colonial. De aquí el empeño reformista por consumir la abolición del impuesto alcabalarío.

La Constitución de 1857, en consecuencia, optó por esta medida, ratificada por la Carta Magna de 1917.

⁴⁶ Ramón V. Santoyo y Manuel M. Moreno. "Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes cuya Aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal". México, 1943.

Sin embargo, dicha medida progresista menguaba a tal grado los ingresos locales, que , en la práctica, encontró multitud de tropiezos para su verdadera aplicación.

La institución de las Jefaturas Políticas, dio forma a esa autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el Poder Central, que con el tiempo se fue haciendo cada vez más acentuada, al grado de que a fines del siglo XIX, dicha autoridad intermedia había desplazado de su radio de acción a los ayuntamientos reduciéndolos al papel de agentes municipales.

Lo que en un principio pareció una institución a tono con la época, pasado el tiempo se fue convirtiendo en un instrumento odioso de centralismo político. Las prefecturas no modernizaron, como se esperaba, nuestra administración se convirtió en agencias de despotismo y en trabas para el disfrute de los derechos cívicos.

El principio liberal de “dejar hacer” y el concepto federalista de libertad de los estados para todo lo concerniente a su régimen interior, fueron la explicación del mutismo de la Constitución de 1857 sobre el gobierno municipal. Pero los estados en su mayoría siguieron el modelo francés de descentralización. Así pues, la legislación local de mediados del siglo pasado, reafirmó la vigencia de las prefecturas.

Época del Imperio

Durante la regencia primero y después bajo el Imperio de Maximiliano, continuó en vigor el régimen de prefecturas, a las que se añadió el título de imperiales.

Por el Estatuto provisional del Imperio, del 10 de abril de 1865, el territorio del país quedó dividido en departamentos, cada departamento en Distritos y cada Distrito en municipalidades.

Los departamentos eran los que quedaban bajo la administración de los prefectos imperiales, que se auxiliaban por un Consejo de Gobierno, y que tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas. Dichos prefectos debían residir en las capitales de sus departamentos.

Los Distritos eran administrados por subprefectos, nombrados por los prefectos como sus agentes y auxiliares, con la aprobación imperial.

En las municipalidades, habían de funcionar ayuntamientos presididos por alcaldes y en las demarcaciones municipales, sus respectivos comisarios.

El alcalde de la capital era nombrado y removido por el emperador y los demás por los prefectos imperiales de cada departamento.

Entre las funciones encomendadas a los alcaldes se mencionan las de presidir los ayuntamientos; publicar y ejecutar las leyes y reglamentos; desempeñar sus propias atribuciones edilicias y representar judicial y extrajudicialmente a su municipalidad.

A excepción de los alcaldes, los regidores eran elegidos popularmente y se renovaban por mitad, pero las contribuciones municipales eran decretadas por el Emperador. Además, quedaban bajo el control de los prefectos, quienes por lo dispuesto en la Ley Orgánica sobre la Administración Departamental gubernativa de 1º de noviembre de 1865, tenían entre otras facultades las de vigilar la marcha de los asuntos municipales en general y la de presidir sin voto las sesiones de los ayuntamientos en sus cabeceras departamentales.

Pero los subprefectos invadían aún más la esfera de acción de los cuerpos edilicios. Tenían especialmente encomendadas, la sobrevigilancia de la administración municipal, la enseñanza primaria municipal, el servicio de policía en general y la atención de los medios de comunicación.

En estas circunstancias, los ayuntamientos, a pesar de ser de elección popular, sólo disfrutaban de facultades deliberativas, incluyendo la formulación de proyectos de arbitrios y ordenanzas.

Las facultades ejecutivas quedaban a cargo de los alcaldes y comisarios municipales, nombrados por el Gobierno. Tales funciones ejecutivas abarcaban los ramos de policía local, de registro civil, del control de pesas y medidas, de obras públicas, de atender a la instrucción primaria, el alumbrado, agua y limpieza públicos. A la vez, presidían sus respectivos ayuntamientos.⁴⁷

Por lo que toca al Distrito Federal, el Prefecto Político del Departamento del Valle de México, expidió el 20 de enero de 1864, un bando para que se blanquearan y pintaran todas las casas de la capital y por decreto del 25 de febrero de 1864, se hicieron extensivas a todo el Imperio, las disposiciones del Bando del 17 de enero de 1861, publicado en la ciudad de México, sobre juegos prohibidos. Por otra parte, por decreto del 26 de marzo de 1864, se dieron las bases para la organización de la policía preventiva y el 13 de mayo de 1864, se expidió el Reglamento interior de cárceles de la capital.

Fue precisamente durante el Imperio, que el territorio del Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México. La capital quedó dividida en ocho cuarteles mayores de Policía, que se subdividían en tantos menores cuantos concejales debían componer el ayuntamiento. A su vez, cada cuartel menor se subdividía en manzanas o secciones.

⁴⁷ Manuel M. Moreno “Antecedentes Históricos de la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal”, en Codificación de las Disposiciones Administrativas vigentes cuya Aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal. México, 1943

Funcionaba un cuerpo especial denominado Guardia Municipal de Policía, cuya finalidad era la de auxiliar al Cuerpo Superior de Policía.

Pero como si el Imperio tuviese especial preocupación por mantener el orden mediante una celosa reglamentación y un bien organizado cuerpo de vigilancia. En efecto, así era, dadas las condiciones imperantes y por ello creó la Policía General del Imperio, con amplísimas atribuciones.

Maximiliano expidió para tal efecto, con fecha 1º de noviembre de 1865, la Ley respectiva, que encargaba de ese servicio a los prefectos en los departamentos y a los alcaldes en las municipalidades.

A continuación se señalan qué aspectos principales comprendía la policía municipal, encomendada a los alcaldes que no eran sino agentes del gobierno, designados por él:

- | | |
|--|---|
| 1.- Tránsito. | 2.- Limpieza y alumbrado públicos. |
| 3.- Seguridad. | 4.- Vigilancia de pesas y medidas. |
| 5.- Servicio contra incendios. | 6.- Urbanismo. |
| 7.- Ornato y conservación de edificios públicos. | 8.- Represión de la mendicidad y la vagancia. |
| | 9.- Conservar la moral pública. |

En consecuencia, puede decirse que, el Imperio trató de instaurar un régimen policiaco y de absoluto control, a través de su engranaje de prefectos, subprefectos y alcaldes, dejando a los ayuntamientos solamente las funciones deliberativas en la esfera local.

La República triunfó sobre el Imperio

Al triunfo definitivo de la República sobre el Imperio, sucedió una etapa en que las instituciones fueron tomando cauces de normalidad.

El régimen municipal siguió estos rumbos, pero además adquirió ciertas características que desde entonces subsisten. Una de ellas, es la de la absorción de la autonomía de los ayuntamientos en las capitales, por los gobernadores de los estados.

En efecto, en aquella época, el ayuntamiento de la ciudad de México de hecho fue asimilando al gobierno general del país, como los ayuntamientos de las ciudades capitales en los estados de la República y en general los de todas las ciudades de importancia, quedaron acentuadamente ligados a los poderes estatales.

En materia hacendaria, la normalización operada en aquella época fue más rápidamente conseguida por los municipios que por la propia Federación.

En lo que respecta a la Ciudad de México, ya en 1867 expedía el Ejecutivo un decreto de dotación del fondo municipal, que no distó en nada de lo fundamental que contenía la ley de 1848, pero que en ciertos aspectos sí rebasaba algunas limitaciones, otorgando, por ejemplo, mayor extensión al derecho municipal de portazgo, consumo o alcabala sobre los efectos nacionales introducidos a la ciudad. Con ello, se hizo de tal derecho el ramo de ingresos, de mayor consideración para el municipio, que recibió a la vez la concesión de un tanto por ciento de la contribución predial y del derecho federal de patente.

Asimismo, se expidió el 30 de octubre del mismo año, el Reglamento sobre fachadas de lotes existentes en las calles recién abiertas. Por otra parte, el 27 de noviembre, se expidió el Reglamento de operarios de panaderías y tocinerías, el cual merece especial mención por cuanto a las prevenciones relativas al régimen y condiciones de trabajo que contiene.

Otras disposiciones secundarias, fueron las que se dictaron en 1868 y 1869: sobre bailes de máscaras, el 21 de febrero de 1868; sobre fondos y bienes de las antiguas parcialidades, el 4 de abril de ese año; para la noche de Navidad, el 23 de diciembre del mismo; sobre incendios, el 20 de septiembre de 1869; prohibiendo elevar papalotes en las plazas públicas, el 2 de febrero de 1869; de zahurdas, el 13 de diciembre de ese año; la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal, el 15 de marzo del mismo año y que reviste singular importancia por la materia de que trata y el reglamento para los días 1º y 2 de noviembre expedido en 30 de octubre del propio año de 1869.

De mayor significación fueron las leyes dictadas sobre organización política y división territorial.

El territorio del Distrito Federal recibió nueva división, por decreto de 16 de diciembre de 1899, aprobado por el Congreso General. Tal división para su régimen interior, comprendía:

- 1.- Municipalidad de México.
- 2.- Prefectura de Guadalupe Hidalgo, con las municipalidades de Guadalupe Hgo. e Ixtacalco.
- 3.- Prefectura de Azcapotzalco de Porfirio Díaz, con las municipalidades del mismo nombre y de Tacuba.
- 4.- Prefectura de Tacubaya, con las municipalidades de su nombre, Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa.
- 5.- Prefectura de Coyoacán, con Coyoacán y San Angel.
- 6.- Prefectura de Tlalpan, con Tlalpan e Ixtapalapa
- 7.- Prefectura de Xochimilco, con las municipalidades de Xochimilco, Aztahuacán, Atenco, Tulyehualco, Mixqui, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Octotepec.

Derogado el decreto de mayo de 1861, los límites de las municipalidades quedaron fijados por el de 28 de julio de 1899.

El gobierno de Porfirio Díaz

Estas disposiciones fueron enmendadas más tarde, al expedir el 26 de marzo de 1903 el General Porfirio Díaz, en uso de facultades extraordinarias, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal.

Por esa ley se establecía que los límites del territorio del Distrito Federal eran los fijados por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898. Este territorio quedaba dividido, para su administración, en trece municipalidades, que eran las de México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa.

Siguiendo al licenciado Moreno en su obra citada, podemos darnos una idea del contenido de esa ley por el siguiente resumen:

“El artículo 18 prevenía que el Distrito Federal era parte integrante de la Federación y que se regiría por las disposiciones que para su régimen interior dictara el Congreso de la Unión”.

“Quedó sujeto en el orden administrativo, político y municipal Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Gobernación”.⁴⁸

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.

Los ayuntamientos conservaron sus funciones 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.

⁴⁸ Manuel M. Moreno. “Breve Reseña Histórica de la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal” en Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes, cuya aplicación corresponde al Depto. del D.F. Tomo primero, México, 1943

Los Reglamentos y Bandos de Policía debían ser expedidos por el Ejecutivo de la Unión, oyendo al Gobernador del Distrito, al Presidente de la Comisión 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.

La primera autoridad política del Distrito Federal, era el Gobernador. Tenía a su cargo la policía, 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.

En cuanto al régimen municipal en la ciudad de México los principales ordenamientos que fueron expedidos en el período comprendido entre 1871 y el año de 1909 fueron:

De los que corresponden al año de 1871, deben mencionarse el del 22 de marzo, sobre basureros, pozos, artesanos, arboledas y adulteración de leche, lo cual revela que desde aquella época, las autoridades ya confrontaban el problema de la falta de escrúpulos entre quienes se dedicaban al expendio de artículos alimenticios. Tal problema, que por entonces el 20 de diciembre da otro ordenamiento para la creación de la Inspección de Bebidas y Comestibles.

Otro problema, también actual como lo es el de la mendicidad y la vagancia, fue abordado el 7 de diciembre del propio año y, en cambio, se dictaron disposiciones sobre un asunto que hoy nos parecería anacrónico en la capital, o sea el que se refiere a la prohibición, del 5 de octubre, lo que los animales vagasen sueltos en las calles.

Por otra parte, se expidieron reglamentos de panaderías -30 de noviembre-, de tránsitos de carros de transporte -12 de noviembre-, de fábricas de velas de sebo -12 de noviembre, de

coheterías y fábricas de pólvora -19 de diciembre-, y del rastro de la ciudad en 30 de noviembre del mencionado año de 1871. En cuanto al ramo fiscal se hizo extensivo el ejercicio de la facultad económico coactiva, al cobro de estos adeudos, en los términos de los decretos de 20 de enero de 1837 y 20 de noviembre de 1838. Estas disposiciones fueron de fecha 11 de diciembre de 1871.

En 1872, destacó la expedición del Reglamento de la Policía de la ciudad de México y del Distrito Federal, de 9 de abril y ocupó preferentemente la atención, el asunto de la dotación del fondo municipal, cuya ley fue reformada el 14 de febrero. El 16 de diciembre se hizo extensiva a los municipios foráneos, reglamentándose y fijándose cuotas el 28 de diciembre.

El 30 de diciembre de 1873, un decreto sometió a la Contaduría Mayor de Hacienda la glosa de las cuentas llevadas por las oficinas de rentas municipales del Distrito Federal.

En 1874, el 30 de mayo, se expidió el Reglamento de la Junta Protectora de Cárceles.

Por disposición del 18 de mayo de 1875, quedaron a beneficio de los municipios los edificios de mano muerta.

En 1876 -28 de septiembre-, se dieron a conocer las bases para la enajenación de capitales de parcialidades y de beneficencia, a favor del ayuntamiento de la ciudad de México y en materia fiscal, en la misma fecha se acordaron los plazos en que debían hacerse los pagos de rentas de impuestos municipales.

Fue en 1877, cuando preocupó un problema novedoso para la época. Tal fue el que abordara un curioso Reglamento de los Ferrocarriles del Distrito Federal -17 de abril- completado con unas bases para el establecimiento de líneas férreas en el propio D.F., de 25 de diciembre.

Anticipándose setenta y cinco años a las disposiciones del Regente Uruchurtu, en 22 de enero de 1878 se dictó prohibiciones para la venta de vendimias en las calles.

En 1879 -23 de junio- se pusieron las bases de organización de la policía urbana y preocupando los problemas de tránsito, el 24 de octubre se reformó el Reglamento de coches y el 28 de noviembre, se expidió decreto sobre pago de la contribución de coches.

Nuevas reformas al Reglamento de coches, se hicieron el 23 de marzo de 1880 y el 31 de diciembre, se expidió el Reglamento de Debates del Ayuntamiento de la Ciudad de México.

De 1881, deben mencionarse los relativos a la beneficencia pública en el D.F. -1º de agosto- y al servicio de alumbrado público. Ya se iniciaba la campaña contra la viruela, según lo demuestra el Reglamento del 22 de diciembre para la administración de la vacuna.

En 1882, cuentan el Reglamento de 18 de abril para la libre producción y circulación de los efectos destinados a las exposiciones municipales; la ley del 30 de mayo sobre expropiación concedida al ayuntamiento de la capital y las disposiciones del 25 de diciembre, para la designación de la demarcación de las inspecciones de policía.

En 1883 continuó el tránsito. Se adicionó el Reglamento de coches -17 de febrero-, se reglamentó el tránsito de carros por la ciudad -25 de abril- y se adicionó el artículo 4º del tantas veces mencionado Reglamento de coches -20 de agosto-. A la vez, la Ley de Expropiación -en 12 de junio-, se hizo extensiva a los municipios foráneos del Distrito, de acuerdo con la del 30 de mayo de 1882 y se reglamentó el 6 de octubre, el servicio y recaudación del Ramo de Mercados.

Otras disposiciones importantes, expedidas en los años siguientes, fueron:

1884 Reglamento interior de la Secretaría de Gobierno del D.F. 1º de sept.

1885 Reglamento para el Servicio de Recaudación del Ramo de Mercaderes, puestos fijos, semifijos y ambulantes. 20 de abril

1886 Reglamento de empeños. 23 de noviembre

1887 Reglamento de Panteones. 15 de marzo.

1897 Ley General de Ingresos de las Municipalidades de México y Foráneas del D.F. 20 de enero 1902 Reglamento de reventa de boletos. 24 de enero.

1903 Ley para incorporar los impuestos y rentas municipales del Distrito y los bienes de los municipios. 24 de abril. Reglamento del Ayuntamiento de México. 31 de diciembre

1904 Reglamento de expendios de bebidas embriagantes. 29 de enero.

1905 Reglamento de juegos en el D.F. 5 de julio, y Reglamento de velocípedos

1906 Reglamento del tránsito de ganado en las calles de la ciudad.

1907 Reglamento para la circulación en el bosque de Chapultepec. 24 de septiembre.

1909 Reglamento para el puesto de socorros. 25 de noviembre y Reglamento de pulquerías, de 18 de diciembre.⁴⁹

Una nueva organización de la Hacienda Municipal, se hizo necesaria al quedar formalmente consumada la abolición de las alcabalas, el 1º de julio de 1896, gracias a la decidida intervención de don José I. Limantour, Ministro de Hacienda en el Gobierno del Presidente Porfirio Díaz.

Las dificultades para su aplicación saltan a la vista. Fue necesario que transcurrieran treinta y nueve años, para que entrase relativamente en vigor, a pesar de existir el precepto constitucional.

⁴⁹ Manuel M. Moreno. Op. Cit.

La aplicación de tal medida debió ser más formal que esencial, pues la práctica viciosa no pudo ser extirpada de raíz, ya que de otro modo no hubiera sido materia expresa de otro precepto en la Constitución de 1917.

En efecto, aún en nuestros días, y a pesar de que dos Cartas Constitucionales les han abolido las alcabalas, continúan aplicándose los impuestos alcabalatorios. Reiteradamente se ha insistido en lo inconstitucional de tal sistema, pero las autoridades locales parecen negarse a escuchar las razones que debieran obligarlas a cumplir con ese precepto.

La propia Federación, que debería ser la que pusiese el ejemplo en acatar las mencionadas disposiciones, es la primera en mantener en vigor sistemas alcabalatorios. Sería interesante consignar los diversos renglones en que la Federación hace uso de derechos de índole alcabalatorio. y aún más, como novedad, se han implantado recientemente nuevos sistemas de esa naturaleza, por ejemplo, en las autopistas, con el pretexto de hacer costeable su financiamiento. Para ello, se invoca la práctica seguida en otros países, pero todo esto viene a confirmar que el sistema de alcabalas, con todos sus defectos, sus inconvenientes y características añejas, no dejan de tener alguna razón de ser.

Desde luego, la razón económica que apuntamos ha debido ser la fundamental causa de su supervivencia. Tan es así, que refiriéndose a la supresión consumada en parte en 1896 un historiador comenta: “Con los derechos de portazgo o consumo y demás alcabalatorios, los municipales perdieron parte importantísima de sus rentas y vieron cegada la fuente principal de sus ingresos, recayendo sobre ellos una pequeña parte de la crisis transitoria que produjo en todo el país la extinción de las alcabalas interiores, rémora del comercio, de la industria y, en general, de la prosperidad de la nación”.⁵⁰

Para librarlos de esa situación, se abrían dos caminos: el de crearles nuevos medios de dotación de los fondos municipales o el de liberarlos de cargas y servicios para obtener el equilibrio en sus presupuestos.

En lo que respecta a los municipios del Distrito y Territorios Federales, el problema fue resuelto por los dos caminos apuntados. En efecto, se les aumentaron sus ingresos mediante la creación de nuevos impuestos y el aumento de su participación en las contribuciones directas recaudadas por la Federación, entre ellas, la predial y la de patentes. Además, se les llegó a conceder subvenciones, pero, a la vez, se trató de descargarlos de algunos egresos, reiterándoles total y definitivamente ciertos ramos de servicio, librándolos de la obligación de contribuir a los gastos

⁵⁰ Miguel S. Macedo. Op. Cit

de aquellos otros servicios que habían perdido ya su carácter municipal y que entonces continuaban grabando la hacienda de las municipalidades.

El municipio de la ciudad de México dejó de cubrir los gastos del gobierno del Distrito y los de la Inspección General de Policía. Por otra parte, dejó de contribuir para la beneficencia pública, a la cual ministraba quinientos pesos diarios y en cambio, recibió una aportación anual para el sostenimiento de la cárcel. Además, dejó de tener a su cargo la instrucción primaria, renglón que perdió su carácter municipal en todo el Distrito y en los Territorios.

Para lograr la unidad de todas estas medidas, en 1897 se expidió la ley general de ingresos de las municipalidades del Distrito. Esta ley clasificó los productos en la siguiente forma:

- 1.- Rentas propias, incluyendo aguas, arrendamientos, etc.
- 2.- Impuestos municipales.
- 3.- Asignaciones de impuestos federales.
- 4.- Subvención del gobierno general.
- 5.- Ingresos extraordinarios y accidentales.

La ley creó impuestos a los materiales de construcción y a las apuestas públicas.

Todo ello concurrió a producir un aumento en los ingresos de los municipios del Distrito, registrándose dicho aumento en promedio anual, de \$ 645,000.00 en el decenio de 1861 a 1870, a \$ 3'310,000.00 en el decenio de 1891 a 1900.

En consecuencia, en las postrimerías del siglo pasado, los municipios entraban en una etapa de reorganización hacendaria, en la que, si bien es cierto que vieron aumentados sus ingresos, en cambio se les restaron atribuciones en ramos que hasta entonces habían sido de la competencia municipal, como el educativo, que desde la época colonial controlaban los ayuntamientos.

En las postrimerías del siglo pasado, nuestro sistema municipal resintió muy graves interferencias, que limitaron en todos los órdenes las funciones de los ayuntamientos.

Este fenómeno obedecía a una situación general, de centralismo político por un lado y de absoluta carencia de visión para propiciar el desarrollo de las instituciones populares.

Este fue el caso de las juntas especiales o auxiliares, cuyo establecimiento se quiso justificar aduciendo la insuficiencia de la organización municipal.

Dichas juntas, formalmente, dependían de los ayuntamientos, pero en la realidad obraban como cuerpos con personalidad propia. Sus miembros, por lo general, no se renovaba periódicamente, lo que les restaba popularidad y, además, eran seleccionados entre los individuos prominentes, lo que acababa por entronizar elites en la resolución de asuntos comunales, cuya naturaleza no podía ser ajena a las clases populares.

Las juntas se integraban para la administración de algún ramo del servicio, como el de beneficencia por ejemplo, o para la ejecución de alguna obra determinada, entre ellas, de desagüe, de saneamiento, de creación de monumentos y ornato, de alumbrado, etc.

Al invadir atribuciones reservadas a los ayuntamientos, debilitaban la esfera de acción de la administración municipal en sus renglones de mayor efecto, o sea en las empresas comunales de emergencia.

Aparentemente, las juntas no eran sino auxiliares o delgadas de los cuerpos municipales, pero su constitución desgajaba la unidad en la administración local.

Las juntas auxiliares acabaron por demostrar la incapacidad no del sistema municipal, sino del régimen político de aquella época, que no podía concebir como el pueblo, a través de sus órganos legítimos, si era capaz, en otra atmósfera, de bastarse para la solución de sus problemas.

Época de Revolución

La lucha contra la dictadura había de ser sólo el principio de la Revolución, que llevaba por meta alcanzar postulados de justicia social imposibles de realizarse sino a través de una nueva organización política.

La extensión del ejercicio democrático y su pleno disfrute, suponía una conquista inmediata y elemental: la del derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades en el Municipio y a no sufrir invasiones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local. En pocas palabras, la Revolución comenzó postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal, como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.

En efecto, la Revolución Mexicana postuló desde sus orígenes la libertad municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano y repitiendo insistentemente la reclamación popular en pro del municipio, tanto en el programa del Partido Democrático en 1909 como en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, en el Plan Reyista, en el Plan Político Social proclamado en la Sierra de Guerrero en 1911, en el Pacto de la Empacadora, en

el Programa de Reformas formulado por los zapatistas, en las Adiciones al Plan de Guadalupe y en forma indirecta en otros importantes documentos políticos de la época.

Así, al término de las sesiones para sancionar la Constitución de 1917, ésta otorgó al Congreso de la Unión, según el artículo 73 fracción VI, la facultad de “legislar en todo lo relativo al Distrito Federal” y fijó las bases de su organización política, dividiendo originalmente su territorio en municipalidades a cargo de ayuntamientos de elección popular directa. A la vez, dispuso que el Gobierno del Distrito estuviese, como los de los territorios, a cargo de un gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y dependiendo directamente del propio Ejecutivo.

Esta disposición, atentatoria para más de la décima parte de la ciudadanía mexicana, contenía los mismos vicios que por tanto tiempo ensombrecieran al ejercicio cívico bajo las prefecturas políticas.

En realidad, el funcionario de gobierno, nombrado por el poder central, seguía significando la conculcación del derecho fundamental de libre elección popular y para el caso, era lo mismo que se le designase con el nombre de prefecto o de gobernador.

Lo más grave de todo, es que la disposición afectaba a la entidad territorial más poblada, cuyos habitantes quedaron, por entonces, con facultades para elegir sus ayuntamientos, pero no para hacer lo mismo con el mandatario del Distrito.

Por otra parte, el Primer Jefe, Don Venustiano Carranza, en tanto el Congreso de la Unión cumplía con el mencionado artículo 73 de la nueva Constitución, hizo uso de las facultades de que estaba investido y cumpliendo con lo dispuesto por el artículo 1º transitorio, expidió una Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que comprendía capítulos tan importantes como los relativos al gobierno, a su sistema fiscal, a beneficencia, a la instrucción pública primaria, a la seguridad pública, a los caminos y obras por ejecutarse, a la administración de los municipios y a la impartición de la justicia común.

El gobernador contaba entre sus atribuciones, las de promulgar y hacer cumplir las leyes, cuidar de la seguridad pública, atender los servicios, vigilar el manejo y administración de la hacienda pública, ejecutar las obras de interés colectivo, formar los padrones, censos y estadísticas, nombrar y remover a los funcionarios y empleados, usar del mando supremo de la policía de la ciudad, cuidar que los menores de 15 años recibieran la instrucción primaria y que ésta fuese impartida conforme a la ley y expedir todos los reglamentos necesarios para los servicios públicos del Distrito Federal, pero ello, con la previa aprobación del Presidente de la República.

El Licenciado Moreno comenta la mencionada Ley de Organización diciendo acertadamente que, “en términos latos, 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”.⁵¹

El hecho es que, los ayuntamientos sufrían la tutela de una autoridad no elegida por la propia comunidad y con ello se mutilaba el principio de libertad municipal, que no radica solamente en la libre elección de las autoridades locales, sino además en un régimen general que legítimamente gobierne por tener la misma fuente de soberanía popular y que no invada la esfera específica del municipio.

La mencionada Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, de fecha 13 de abril de 1917, asentaba que el Municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal. En esto, se correspondía con el artículo 115 de la Constitución de 5 de febrero de ese año.

Los ayuntamientos, designados por elección popular directiva, se renovaban por mitad cada año y disfrutaban de facultades en cuanto a los asuntos de su competencia y en lo relativo a su hacienda. Además, debía combatir la embriaguez, perseguir los juegos prohibidos y vigilar el cumplimiento de las leyes del trabajo, especialmente en lo que concernía a salario mínimo y a las indemnizaciones por accidentes.⁵²

La Ley de Organización dejó subsistente, en forma provisional, la división municipal anterior y conservó vigentes los reglamentos que no fueran incompatibles con la Constitución.

El ayuntamiento de la ciudad de México se formó de veinticinco Concejales y los de las demás municipalidades del Distrito Federal, de quince cada uno.

La primera autoridad política local era el Presidente municipal en cada municipio y le correspondía publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, sentencias y demás disposiciones, así como

⁵¹ Ramón V. Santoyo y Manuel M. Moreno. Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes cuya Aplicación Corresponde al Departamento del Distrito Federal. Tomo I México, 1943

⁵² Memoria del H. Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de México, 1925

legalizar exhortos, certificados de vecindad, imponer multas y arresto y conservar el orden y la tranquilidad públicos.⁵³

Completaba el cuadro administrativo, los delegados que funcionaban en las poblaciones de cada municipalidad que no fuera residencia del ayuntamiento, al que auxiliaban en el ejercicio de sus labores.

Ley Orgánica y Reformas de 1928

Por once años prevaleció esta situación, hasta que el 28 de agosto de 1928, a iniciativa del Presidente Alvaro Obregón, se reformó el artículo 73 de la Carta Constitucional en su fracción VI. Tal reforma dio nuevas bases a la organización política del gobierno de la entidad al Presidente de la República, quien lo ejercía “por conducto del órgano que determine la Ley respectiva”.

Dicha Ley respectiva fue la Orgánica que expidió el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928. Reconocía como Jefe nato de la Administración Pública local del Distrito Federal, al propio Presidente de la República y creaba el órgano de gobierno estipulado en la base 1ª., fracción VI, del artículo 73 constitucional, con el nombre de Departamento del Distrito Federal, al través del cual se ejercían las funciones gubernativas.

Debía auxiliar a este órgano, el Consejo Consultivo, “cuerpo representativo de diversos sectores activos de la población, cuya intervención en la marcha de los asuntos encomendados al Departamento, quedaba limitativamente circunscrita a los casos especificados en la ley, revistiendo características fundamentales de asesoramiento, pues sus funciones, capitalmente, eran de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección”.

Siguiendo al Licenciado Moreno añadiremos que “las funciones decisorias y ejecutivas estaban encomendadas al Jefe del Departamento, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos del Distrito, y quien ejercía todas las atribuciones encomendadas al Departamento. Este funcionario era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Como subordinados del mismo, la ley señalaba a los delegados y a los 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 Jefe, el Secretario General, el Oficial Mayor, el Tesorero y los Jefes de las diversas dependencias y servicios”.⁵⁴

⁵³ Memoria del Ayuntamiento Constitucional de México, 1927. México, 1928

⁵⁴ Ramón V. Santoyo y Manuel M. Moreno. Op. Cit 55 Ibidem

En términos generales puede afirmarse -añade el Licenciado Moreno-, que el Departamento del Distrito Federal quedó encargado del desempeño de todas las funciones que ordenamientos anteriores encomendaban al extinto Gobierno del Distrito y a los ayuntamientos y Presidentes municipales de los desaparecidos municipios.

Así fue como quedó extinguido, desde 1928, el régimen municipal en el Distrito Federal.

La Ley Orgánica del 28 de diciembre de 1928 estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1941, en que el Congreso de la Unión expidió la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En el lapso comprendido entre la expedición de las dos leyes orgánicas, o sea, entre 1928 y 1941, se dieron a la publicación, en el Diario Oficial del 14 de diciembre de 1940, las Reformas Constitucionales al artículo 73 fracción VI, que dispuso:

- 1º.- “El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva”.
- 2º.- “El Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente. Los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes. Cada Municipalidad de los Territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa”.

En cuanto a límites, el Distrito Federal conservó, con el Estado de México, los que fijara el Decreto publicado en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1898.

Establecía un artículo único, expresado que “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facultades que le otorgan los artículos 72 fracción IV y 110 de la Constitución, aprueba los convenios de límites celebrados entre el Distrito Federal y el Estado de México, de conformidad con lo que expresan las actas números del 1 al 19”, cuyas fechas citaba.

Los convenios a que se refiere el anterior Decreto, son los consignados en el acta del 15 de diciembre de 1898.

En la misma fecha, o sea el 23 de diciembre de 1898, se había publicado en el Diario Oficial otro Decreto, que fijaba a su vez los límites del Distrito Federal y del Estado de Morelos.

También aludía a un convenio celebrado entre ambas entidades y que fue suscrito el 4 de agosto del mismo año.

Después de fijar las bases, establecía que habrían de someterse a la aprobación de los respectivos gobiernos, para que, si tiene a bien aprobarlas, se sirvan incluirlas en el memorándum que deba presentarse al Congreso de la Unión, a fin de obtener la sanción que establece el artículo 110 de la Constitución General de la República.

Por demás está decir que los límites adolecieron de los mismos defectos que han venido caracterizando a la división política de la República. En estas tareas, los objetivos meramente políticos han desplazado imperativos de orden geográfico y social, al grado de que, con el tiempo, se han creado insolubles problemas de carácter administrativo y en general, de jurisdicción.

En vez de adoptar un criterio planificador, los límites desconocen las razones del medio, dislocando las regiones naturales que en el caso del Valle de México se encuentran perfectamente determinadas.

Este problema, además, se ha hecho palpable con el desarrollo progresivo de la ciudad de México, la que invade hoy jurisdicción de estados vecinos.

El municipio y el Constituyente de 1917

Los constituyentes de Querétaro no dudaron en llevar el principio de libertad municipal a la Constitución de 1917, el proyecto del Primer Jefe Don Venustiano Carranza fue admitido sin objeciones, aun cuando los constituyentes pronto se dieron cuenta, que el mismo, carecía de un elemento indispensable: la autonomía financiera. Este punto fue el que dividió a los constituyentes y fue motivo de amplias polémicas en las que tomaron parte entre otros, los diputados José Álvarez, Heriberto Jara, Cayetano Andrade, Fernando Lizardi, Hilario Medina, Cándido Avilés, Esteban Baca Calderón, Alberto González, Gerzayn Ugarte y Rafael Martínez Escobar. El proyecto presentado por Venustiano Carranza era el mismo que años atrás había promulgado como reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, habiendo quedado en la siguiente forma:

Artículo 115: “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad intermedias entre éste y el gobierno del estado”.

La fracción II del proyecto del artículo 115 constitucional, originalmente propuesta por la Comisión del Constituyente, decía: 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 hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca “la Ley”.

Finalmente, la fracción II del artículo 115 fue aprobada, pese a lo ambiguo de su texto y sin determinar en forma exacta lo que formaría la hacienda municipal.

El municipio de 1917 a 1982

El texto original del artículo 115 aprobado por el Constituyente de 1917, ha sido reformado y adicionado en diversas ocasiones:

El General Alvaro Obregón, como ya lo habíamos mencionado anteriormente, envió el 16 de mayo de 1928 una iniciativa de reforma en cuya exposición de motivos señaló:

“...Las reformas a que me vengo refiriendo se contraen a reducir el número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados, de manera que resulte designado un diputado por cada cien mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil, y autorizar constitucionalmente a los Estados de la Federación para que ellos, a su vez, puedan reducir el número de los representantes de los congresos locales cuando lo estimen de interés público en sus entidades respectivas”.

Estas reformas a juicio del suscrito, reportan tres ventajas cada una de las cuales se justificaría por sí sola ante la conciencia nacional.

El municipio actual

El municipio de 1983 a la fecha

Es hasta 1983 que se lleva a cabo una reforma muy importante al artículo 115 constitucional.

Nos referimos de nueva cuenta a La Revolución Mexicana una de las primeras del siglo XX, sostuvo dos postulados fundamentales desde sus movimientos precursores; la solución al problema agrario y la implantación de la libertad.

El primer postulado estaba orientado a encauzar hacia la justicia social de la enorme población campesina del país, explotada económicamente por un régimen semifeudal.

El segundo postulado buscaba establecer la democracia en México, desde las bases, aboliendo la forma de organización política a través de jefaturas y prefecturas en la época del porfiriato, e instaurando el municipio libre.

Con base en el artículo 115 constitucional federal las constituciones de cada uno de los estados establecen su régimen municipal y las legislaturas estatales expiden sus respectivas leyes orgánicas municipales. A su vez, cada municipio cuenta con facultades “Legislativas internas”, para darse sus propios reglamentos y ordenanzas municipales.

“**Artículo 115.** 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 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.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.- Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado.
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia.
- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito.
- i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias”.

Los aspectos fundamentales que se pueden observar en la reforma son los siguientes:

- A) Facultad a los congresos de los estados para resolver la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.
- B) Existencia de regidores de representación proporcional.
- C) Entrega de participación sin condición por los gobiernos de los estados.
- D) Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos
- E) Facultades en materia de zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- F) Se dotó de facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- G) Se le dotó de facultades para normar, regular las relaciones entre los ayuntamientos y sus empleados.
- H) Capacidad para elaborar su presupuesto de egresos.
- I) Capacidad para determinar los servicios públicos municipales, éstas son algunas conclusiones.

II. ANTECEDENTES Y BASES DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

Constitución de 1824

El antecedente norteamericano que es la Constitución norteamericana, hizo considerables aportaciones a la Constitución del “24” como son: el gobierno federal y las relaciones con los estados federados: de esta forma, la Constitución norteamericana instauró una República Federal, mediante la unión de estados autónomos; un Ejecutivo Federal electo por los ciudadanos, un Legislativo dividido en dos Cámaras y un Poder Judicial. Por otra parte el antecedente español se da por medio de la Constitución de Cádiz que también hace grandes aportaciones a la Constitución del “24” como son: la soberanía depositada en la nación, el principio de representación popular, los derechos naturales y políticos del hombre. Con todos estos antecedentes mencionados y con las diversas posturas de los centralistas y federalistas, se crea la Constitución de 1824.

Constitución de 1836

El período comprendido de 1835 a 1846; es considerado por muchos autores como la ruina del federalismo; es un período donde aparece la figura de Antonio López de Santa Anna y junto a él tiempos de violencia, caos y anarquía; todo esto se debió en gran parte al problemático sistema

que adoptó la Constitución de 1824 por lo que ve a la elección del Presidente y Vicepresidente de la República -recordemos que este último era el rival vencido del primero-; luego entonces, no es de extrañar las inmensas rencillas ideológicas, así como las guerras políticas y civiles que vivió el país.

En esta etapa de nuestra historia se da la Constitución de las Siete Leyes que serían promulgadas la primera en 1835 y las restantes en 1836 como ya lo hemos tratado en capítulos anteriores; con ella los conservadores retoman nuevamente el poder y la dirección política del país, pues por medio de la Constitución se restablecieron los privilegios y las riquezas de quienes se habían visto afectados por las anteriores ideas reformistas.

Constitución de 1847

Hemos visto en el análisis de la historia constitucional de México, que la Carta de 1824 logró instaurar el federalismo; así como posteriormente Santa Anna proclamaría las Siete Leyes Constitucionales y las Bases Orgánicas de 1843; estas dos últimas totalmente centralistas. Pero nuevamente volverían los pronunciamientos y revueltas que deseaban por un lado, la convocatoria de un nuevo Constituyente; y por otro que lo único que salvaría al país de la anarquía y de la ambición de los Estados Unidos sería el restablecimiento de una monarquía.

Constitución de 1857

Es hasta el Congreso Constituyente de 1856, cuando se adoptó definitivamente en nuestro derecho y como una de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución del "57", el sistema de gobierno federal; más sin embargo, es de lamentar la exclusión del senado, pues bien sabemos que éste es una necesidad del federalismo que evita la desigualdad de representación de las entidades federativas y es además, un freno a la cámara de diputados; dicha exclusión sólo nos pone de manifiesto que el senado en ese tiempo era un abuso del sistema representativo.

En el federalismo, los Constituyentes del "57" encontraron la forma de organizar política por excelencia, se consagró un postulado fundamental de derecho público, se reconoció en el federalismo la organización política más apropiada para el país y la mejor garantía de los derechos del pueblo, creando de esta forma a los estados libres y soberanos, proclamando sus libertades locales.

Antes de ver la Constitución de 1917, debemos señalar que la Carta de 1857 y las Leyes de Reforma que se le incorporarían posteriormente por el ilustre Don Benito Juárez, serían las Leyes Supremas de la República; dentro de éstas podemos destacar las de nacionalización de

los bienes de la iglesia Católica y la reforma educacional que constituyeron, sin lugar a dudas, el principio del liberalismo social mexicano; agregando las reformas a la hacienda pública entre otras muy importantes. Al morir Juárez sería Sebastián Lerdo de Tejada el legítimo sucesor a la Presidencia de la República y quien diera formalmente a las Leyes de Reforma el rango de constitucionales, recogiendo el sentir de la mayoría y completando la Carta del “57”.

En 1876 Porfirio Díaz Mori, quien había sido derrotado por Don Benito Juárez en las elecciones presidenciales se levantó en armas enarbolando el Plan de Tuxtepec, proclamando con él como ley suprema a la Constitución y sus reformas, con excepción de senado y el principio de no reelección y desconoció al presidente Lerdo. Así, con el triunfo porfirista el general Díaz asumió el poder e implantó como todos sabemos, una dictadura que ocasionó una profunda transformación de la administración pública, donde por ejemplo, los municipios fueron sustituidos por las jefaturas políticas, como ya lo describimos con anterioridad, con lo cual se fortaleció el centralismo, se reimplantó la vicepresidencia y se dio un gran desarrollo económico (relativamente) que era la meta principal.

Constitución de 1917

En la Constitución de 1917 se logra establecer un federalismo que pone fin a un sin número de guerras intestinas que han dañado bastante a México. El pueblo y sus Constituyentes fueron lo suficientemente capaces para darse cuenta que el camino a seguir era el federal y poner fin al centralismo.

Objetivos e interpretación actual del federalismo

Hoy en día el federalismo ha dejado de ser la simple solución para lograr la unidad nacional, para impulsar la democracia y repartir el poder, así como para distribuir las competencias facultades y recursos de la federación a las entidades federativas; ahora también se invita al ciudadano a formar parte de la vida política de su comunidad por medio de la participación en la toma de decisiones públicas por mínimas que éstas sean.

Como base principal de desarrollo del federalismo, se encuentra la independencia y desarrollo del municipio, es decir, se trata de hacer efectivo la existencia del municipio libre establecido por nuestra Constitución; para ello, el municipio debe gozar de una mayor libertad y autonomía, convertirse definitivamente en el mayor espacio privilegiado de participación política, por responsabilidades, y sobre todo, nuevas iniciativas para enfrentar efectivamente las demandas sociales que se traducen en mejor calidad de prestación de los servicios públicos.

La descentralización de la administración pública también juega un papel medular en la estructura del federalismo, pues precisamente la federalización se va a llevar a cabo descentralizando la concentración administrativa de gobierno; o bien, por medio de la descentralización se crean las características dominantes de todo el quehacer público, con ella se elaboran los planes y proyectos de acción que determinan las nuevas tendencias de la administración pública, es decir, por medio de la actividad descentralizadora se logra fortalecer el federalismo.

El federalismo es una decisión fundamental de nuestra Constitución y el federalismo que se está impulsando en el actual gobierno pretende crear una nueva relación entre los diversos órdenes de gobierno, la sociedad y el Estado.

Al hablar de un federalismo renovado se busca:

- a) Una redistribución de competencias, facultades y recursos del gobierno federal hacia las entidades federativas y los municipios; así como también, la delegación de los medios necesarios para que tanto las entidades federativas como los municipios sean lo suficientemente capaces de allegarse los medios financieros (recaudación fiscal) para hacer frente en forma rápida y con calidad a las demandas de los ciudadanos que se traducen en una mejor prestación de los servicios públicos;
- b) Fomentar la participación de la sociedad en la estructura, creación y ejecución de los planes y programas del gobierno estatal y municipal; para así fortalecer el “Municipio Libre” y con ello crear verdaderas entidades federativas autónomas e independientes del gobierno federal; y por último,
- c) Una reforma o estructuración interna de los organismos e instituciones tanto federales, estatales, como municipales; que se encargan de aplicar las políticas públicas, es decir, el desarrollo de las plataformas y estructuras de la administración pública. Esto se traducirá invariablemente en una mejora del sistema gubernativo y acelerará la política descentralizadora, fortaleciendo el federalismo que es un grande y ambicioso proyecto .

Gobierno y Gestión Municipal

Todos sabemos que la cultura municipal se refleja en la gestión de las ciudades que componen el municipio.

Ahora bien, las ciudades son a la vez escenarios de conflicto y de cooperación. Aunque no se definen estrictamente por una guerra de intereses o proyectos, tampoco se caracterizan por su unidad o coincidencia.

Lo anterior se observa con mayor nitidez en las ciudades en donde no hay ejercicio democrático, pues en ellas, la apropiación de los beneficios y los valores es desigual, como también lo es la participación de quienes pueden influir en su futuro.

La construcción de una ciudad democrática hace obligatorio optar por un modelo de gestión pluralista y solidario capaz de respetar diferencias e igualar oportunidades entre los habitantes de la ciudad.

Sin embargo, importa preguntar ¿cuáles son las diferencias a respetar y cuáles las oportunidades a igualar? La respuesta a esta pregunta debe ser parte del debate democrático que debe orientar la gestión de la ciudad.

En este sentido, la propuesta es imaginar y mostrar nuevas formas de gestión capaces de enriquecer o sustituir a las actuales, reforzando los valores democráticos y removiendo sus bloqueos e ineficiencias.

El punto de partida es afirmar lo municipal como el ámbito natural del ejercicio de gobierno; como el lugar de encuentro, en diversas escalas, entre el Estado y la sociedad civil y donde la última debe recuperar o conquistar el protagonismo que le corresponde en la decisión y en la gestión cotidiana de la organización ciudadana.

El desafío, para nosotros, no se reduce a mejorar la representación de los ciudadanos en los organismos de gobierno de la ciudad, pues el problema no sólo es de representación, sino, fundamentalmente, de la existencia de espacios de acción y decisión real. Por tanto, debe promoverse la participación ciudadana como ejercicio cotidiano de la democracia, tanto en las decisiones como en las acciones. La ciudadanía tiene que recuperar su capacidad propositiva de alternativas y objetivos para el futuro de su ciudad, pero también se debe involucrar en su instrumentación y cumplimiento. Si la calidad de vida de los habitantes es el objetivo esencial de la gestión urbana, es el momento de reconocer que la participación, la información, la opinión y la toma de decisiones por parte de los ciudadanos son los principales instrumentos para acceder a ella.

El modelo de participación ciudadana que exige la realidad debe ser incluyente, en contraposición al excluyente, experimentado por décadas. De ahí se desprende que el poder concentrado y cerrado es estructuralmente incapaz de armonizar intereses, generar mayor calidad de vida e igualar oportunidades. La figura de “Estado bueno y benefactor” que soluciona los problemas de la gente, se ha agotado. El reto radica en crear espacios para que la ciudadanía crezca y sea capaz de darse el estilo de vida que demanda para sí, a través de una participación comprometida; responsable y corresponsable.

Es en el ámbito de lo urbano donde debe iniciarse la construcción de una nueva relación entre Estado y sociedad, en la que ambos actores tengan esferas específicas de acción sobre la ciudad y en la que exista, de igual modo, un campo propicio para la acción conjunta. En las escalas sucesivas que van de lo municipal a lo vecinal y local, esta nueva relación es posible y el fruto será convertir a la ciudad en un estilo privilegiado para imaginar y experimentar nuevas formas de concebir lo social y lo político.

Ahora bien, la existencia de una gestión genuinamente democrática sólo podrá darse mediante la eliminación de estilos o modalidades de acción estatal sustentadas en el paternalismo, burocratismo y en la centralización.

En lo que toca a lo municipal, dada la estructura organizativa y territorial del municipio y la ausencia de una información fluida y completa a los ciudadanos y actores urbanos, éstos se han visto imposibilitados para participar en la toma de decisiones. Es claro, pues, que sin información real, objetiva y fluida es imposible pensar en una gestión democrática o en la participación ciudadana.

Además, la aplicación frecuente de políticas no coordinadas por el municipio ha provocado que el poder real sobre lo urbano esté disperso dentro y fuera del estado, sin que exista desde el municipio, y por su intermedio, desde la comunidad, una capacidad genuina de coordinador del conjunto de acciones que afecten sustantivamente a la ciudad, para adecuarlas a una opción específica y democrática.

Así, toda vez que las decisiones sectoriales y regionales matizan la política municipal, ésta se vuelve socialmente más difusa e incontrolable.

Dos elementos más intervienen en esta problemática, es decir:

- La presencia, a nivel de la población, de una ideología estatista o gubernamental, y
- Una deficiente cultura colectiva de lo municipal, que sustente la acción local y el debate político.

La vigencia del Estado Benefactor introyectó profundamente, en la población la idea de que el Estado puede y debe dar solución a los problemas, cualquiera que sea su índole, lo cual ha inhibido el desarrollo de la capacidad de acción autónoma en y desde la sociedad «civil».

Este problema se recrudece por la inexistencia de una tradición de lo urbano como creación colectiva y cooperativa a nivel municipal. El paradigma individualista, modelado a partir de las clases medias, y de gran influencia en el conjunto social, no ha podido ser contrarrestado por las nociones culturales de solidaridad y acción grupal, asociadas a ciertos sectores y barrios populares.

Un aspecto más a considerar es el de las debilidades y los reduccionismos en la acción técnico-profesional asociada a los temas urbanos y a la carencia de análisis y propuestas globalizantes.

En esta perspectiva, y desde nuestro punto de vista, hoy los elementos esenciales en favor de una gestión democrática municipal se vinculan a las siguientes situaciones, procesos o actores:

- A) A nivel político: es necesario promover una gestión municipal más eficaz y participativa, que dé lugar a la descentralización y desburocratización, exigencias consensuales de los sectores mayoritarios. Esto permitirá retomar el rumbo de la legitimidad y, a la vez, permitirá el debate público en torno al diseño de modelos institucionales alternativos que hagan realidad esta intención.
- B) A nivel técnico: se requiere que las distintas instancias de organización de la ciudadanía manifiesten su preocupación respecto del contenido y formas de la gestión municipal, a efecto de generar experiencias y propuestas susceptibles de incidir en la eficacia de la tarea administrativa, para que a través de ella, se satisfagan adecuadamente las necesidades de la población y las exigencias del desarrollo municipal.
- C) A nivel social: las organizaciones de la sociedad civil deben emerger vinculadas a las características del espacio urbano con disposición para asumir una actitud participativa en el presente y futuro de su entorno y capaces de asumir nuevas tareas y desarrollarse en el ejercicio democrático.

Sin duda, en la dimensión territorial, local y municipal, la necesidad de mejorar la calidad de vida y de crecer en forma ordenada a la luz del ejercicio democrático ha ganado presencia y relevancia. Responde a exigencias que no pueden ser desdeñadas por quienes representan a los ciudadanos votantes, ni por aquellos que tienen bajo su responsabilidad la gestión gubernamental. El incurrir en esta falta puede conllevar costos sociales muy elevados.

La acción colectiva debe ser privilegiada y enriquecida en favor de una gestión autónoma de los problemas municipales. El desarrollo de los municipios debe partir de ellos mismos, siempre en armonía con los grandes objetivos de la federación.

Concluyendo manifestamos la convicción de que así como existen factores que pueden frenar el avance hacia formas de gobierno democrático, también hay elementos capaces de estimularlo y poner en marcha procesos de innovación en el campo de la gestión municipal.