

Antecedentes históricos

La herencia prehispánica

Según la tradición que recogen varios historiadores y cronistas, la fundación de la Ciudad de México se debió a los mexicas, quienes se establecieron en los islotes del lago en donde vieron el signo del águila que devoraba una serpiente, posada sobre un nopal. Ahí comenzaron a erigir la gran Tenochtitlan hacia el año de 1325.

“En el principio era el agua: después fue la piedra; luego creció el nopal. Otro día llegó el águila caudal a posar sus garras en aquellas hojas carnosas, como lenguas. Los númenes pusieron en el pico del ave el símbolo de la guerra: *atl-tlachinolli*.”¹

Los aztecas fueron los últimos en asentarse en el valle de Anahuac,² donde en su primera época fueron tributarios de los señoríos ya existentes, hasta que una política de guerras y alianzas los llevó bajo la conducción de Izcoatl (1428-1440), Moctezuma Ilhuicamina (1440-1469), Axayacatl (1469-1481) y Ahuizotl (1486-1502), a dominar desde el Pacífico hasta el Atlántico y parte de los territorios de los actuales estados de Tabasco, Chiapas y Oaxaca por el sur.

El imperio azteca estaba integrado por la llamada Triple Alianza, que conformó Tenochtitlan junto con los señoríos de Texcoco y Tlacopan.

¹ Arturo Sotomayor, *De la famosa México, el asiento*, FCE, México, 1976, p. 9.

² “(...) este ‘valle’ no es otra cosa que una cuenca hidrográfica cerrada, antiquísimo lecho de varios lagos que, en su momento, también brindaron una contradicción: mientras los más eran aguas dulces, uno (el que se llamó Tetzcoco) lo era de saladas que, en un punto localizable hacia el noroeste, confundía sus linfas amargas con las dulces de la laguna de México”. *Ibid.*, p. 16.

La figura principal dentro de la estructura política de Tenochtitlan era el *tlatoani*, con facultades de máximo legislador, máximo juez y jefe militar. El deber principal del *tlatoani*, como representante de la divinidad y como la figura que concentraba el máximo poder, consistía en hacer la guerra; pero también debía llevar la administración del Estado, elegir a la mayor parte de los funcionarios y dictar las leyes necesarias para tal efecto.

El *tlatoani* era elegido por una asamblea en la que participaban los representantes más distinguidos del aparato gubernamental, pero que en su mayoría eran familiares del *tlatoani*, lo que puede corroborarse fácilmente si se observa que los diez monarcas que estuvieron al frente de Tenochtitlan eran descendientes del primero, que fue Acamapichtli.

Al lado del *tlatoani* existía otra figura, el *cihuacoatl*, casi de tanta importancia como el primero. De hecho, el gobierno general de la ciudad estaba presidido por él. Era el que naturalmente podía sustituir al *tlatoani* en los momentos en que esto era necesario. El *cihuacoatl* asesoraba al rey en sus decisiones y transmitía las órdenes de éste; podía disponer de los tributos además de administrar la hacienda pública. Tenía también funciones de tipo judicial, sin que el *tlatoani* revirara sus sentencias, aun las de muerte. Era el encargado de designar para los altos puestos a los miembros del *calmecac*; políticamente servía de apoyo para mantener el poder de los sacerdotes en la estructura gubernamental y tenía una influencia decisiva en la conformación del gobierno.³

El más célebre de los *cihuacoatl* fue Tlacaelel, quien desempeñó el cargo desde los tiempos de Izcoatl hasta los de Axayacatl, es decir, durante más de cuarenta años, y a quien en gran medida se le debe la grandeza del imperio mexicano, puesto que fue él quien impulsó la política de alianzas tribales, concibió la estructura piramidal –con predominancia militar y sacerdotal– del gobierno de Tenochtitlan y conformó la ciudad-Estado de los aztecas.

El consejo, llamado *tlatocan*, en donde residía el supremo poder, se componía de cinco cámaras para el desempeño de las diversas

³ José Bravo Ugarte, *Historia de México / Los tiempos prehispánicos*, Ed. Jus, México, 1983, t. I, pp. 66 y ss.

funciones; cada cámara contaba con cuatro miembros, por lo que sumaban un total de 20, número de carácter simbólico religioso. En el consejo predominaba el elemento familiar y la mayoría de los miembros eran sacerdotes o militares, e incluso había quienes contaban con ambas dignidades; de ahí que se afirme que el gobierno de Tenochtitlan era una teocracia militar. En la medida en que las conquistas militares fueron engrandeciendo el imperio azteca, se fue acrecentando el poder del jefe militar, que posteriormente asumió el nombre de *tlacatecutli*, según algunos, y *hueytlatoani*, según otros, y fue concentrando también funciones administrativas, judiciales y hasta religiosas. Según Bravo Ugarte,⁴ los *tlacatecutli* fueron siempre elegidos, pero las elecciones no siempre siguieron los mismos criterios. Acamapichtli fue elegido por el pueblo,⁵ Chimalpopoca por el *tlatocan*, y desde Huehuemotecuhzoma se confió la elección a los cuatro electores llamados *tecuhtlatoques*.

“La ciudad fue la obra de un Huitzilopochtli urbanista, al ordenar que su Templo (Mayor) fuera el centro de Tenochtitlan”, rodeado de palacios, los de Moctezuma Ilhuicamina, Xocoyotzin y Axayacatl “y de él partieran los caminos que deberían limitar sus cuatro barrios”, Cuepopan, Atzacualco, Moyotla y Zoquipan, “divididos a su vez en otros barrios dotados de sus propios adoratorios”.⁶ Comunicaban a la isla con tierra firme tres magníficas calzadas: Iztapalapa del Sur –con un ramal a Coyoacan–, Tlacopan del Oeste y Tepeyac del Norte.

La traza obedeció tanto a una concepción clásica como a una parcelación orientada hacia los cuatro rumbos cardinales, que correspondía a la rigurosa parcelación del cielo y del inframundo. Por consiguiente, el Templo Mayor y su recinto sagrado suponían un *imago mundi*, un verdadero centro del Universo sacralizado y la pieza maestra de una concepción mística. La misma traza ya establecía una rígida jerarquización social...⁷

⁴ *Ibid.*, t. I, p. 124.

⁵ En este contexto podemos entender que en la elección de Acamapichtli participaron personas comunes mas no se trató de un sufragio popular.

⁶ Fernando Benítez, “La ciudad en una nuez”, en *Historia de la Ciudad de México*, Salvat, México, tomo I, p. 85.

⁷ *Idem.*

Los campesinos miembros del *calpulli* gozaban del usufructo de parcelas familiares que podían transmitirse de padres a hijos, teniendo como condición el uso efectivo de dichas tierras, el pago de los tributos correspondientes y servicios generales.

Cuando se abandonaba la tierra para ubicarse en otra comunidad, o se dejaba de cultivar por dos años, se perdían los derechos y esas tierras se destinaban a otras personas. Lo mismo sucedía cuando algún campesino moría sin heredero.

“Cada *calpulli* estaba presidido por un jefe llamado *calpulelque*, éste administraba el *calpulli*, cobraba los impuestos y repartía las actividades entre sus miembros; decidía igualmente los cambios de posesión en consulta con los ancianos del *calpulli*”.⁸

El jefe del *calpulli* era elegido entre los jefes de familia y, además de la administración, tenía a su cargo la impartición de la justicia en asuntos menores.

Los cuatro *calpulli* en que se dividió la ciudad estaban subdivididos en 20, número que, como se ha dicho, tiene un carácter simbólico religioso y permitía una organización social más detallada.

A la llegada de los españoles, Tenochtitlan era un gran asentamiento con una población de aproximadamente 200 mil habitantes, superior a muchas ciudades europeas de la época, como las dos más populosas de España: Toledo con 95 mil personas y Sevilla con 75 mil, según cifras del historiador Edmundo O’Gorman. “La composición de esta población caracteriza el asentamiento como centro urbano: sólo una porción muy pequeña de los alimentos son producidos por agricultores establecidos en la isla, posiblemente no más del 25%. El resto, entra por dos vías: la tributación y el intercambio de mercancías.”⁹

Ante la maravillosa Tenochtitlan, los españoles decidieron no acometer una empresa insuperable, la de trazar una ciudad distinta sobre los canales y las aguas de la gran cuenca. Sobre la cosmogonía y la organización indígena, en la centralidad de la ciudad imperio construyeron su ciudad capital; decidieron erigir justo ahí sus palacios, sus templos; cimentar su tradición y su herencia.

⁸ Enrique Nalda, “México prehispánico: origen y formación de las clases sociales” en *México, un pueblo en la historia*, UAP / Nueva Imagen, México, 1982, p. 154.

⁹ Cit. por Enrique Nalda, *op. cit.*

La herencia colonial

Hernán Cortés, bajo los preceptos de su formación jurídica en Salamanca, quiso, desde un principio, sujetar sus actos a la formalidad normativa establecida en sus tiempos. Es por ello que al desembarcar en tierra americana funda el primer ayuntamiento continental, el de la Villa Rica de Veracruz, procediendo a la elección, entre sus seguidores, de las autoridades que lo legitimarían para emprender la conquista.

Posteriormente, fundó el ayuntamiento de Coyoacán, lugar de su residencia. Una vez conquistado el centro político más importante de aquellos tiempos, la gran Tenochtitlan,¹⁰ se hizo necesaria la creación de su ayuntamiento y éste se fundó mientras se desarrollaban los trabajos de reconstrucción de la gran ciudad.

...la continuidad entre Tenochtitlan y el México posterior, no puede considerarse interrumpida por la destrucción de la metrópoli tenochca, puesto que sobre sus ruinas, y aprovechando mucho de su traza original, fue levantada la ciudad española, que conservó buena parte de las características topográficas y urbanísticas de la derruida Tenochtitlan: los canales, las calles anfibias y los lagos.¹¹

Precisamente la traza de la Ciudad de México estuvo a cargo del alarife don Alonso García Bravo, con la participación de don Bernardino Vázquez de Tapia y dos indígenas de nombre desconocido.

Los límites originales de la ciudad fueron, según varios historiadores: las actuales calles de Venezuela y Belisario Domínguez al norte; Santísima y Roldán por el oriente; José María Izazaga al sur; y San Juan de Letrán, Juan Ruiz de Alarcón, Aquiles Serdán y Santa María de la Redonda hasta Venezuela por el poniente.

¹⁰ Cuauhtémoc, último emperador azteca, cayó el martes 13 de agosto de 1521. “Setenta y cinco días, según el cómputo de Hernán Cortés, había durado el asedio de la capital indígena dejando una mole informe de millares de cadáveres pestilentes en la laguna, en las calles y en las acequias y los edificios en ruinas. Bernal Díaz del Castillo escribió: ‘Cesó el tambor y después de preso Guatemuz, cesaron las voces y todo el ruido. Sobrevino el silencio, Temixtitlan había llegado a su fin.’” Guillermo Porras Muñoz, *El gobierno de la Ciudad de México en el siglo XVI*, UNAM, México, 1982, p. 16.

¹¹ Arturo Sotomayor, *op. cit.*, pp. 17 y 18.

La traza de la ciudad llevaba en su esencia un principio político: el de la separación; a pesar del cual el mestizaje cultural y étnico fue inevitable. “Este principio de separación, según el historiador Edmundo O’Gorman, no tuvo el carácter de lo que hoy conocemos como ‘discriminación racial’, sino que estuvo dirigido a proteger a los indígenas vistos como mano de obra barata y como fieles conversos de los excesos y demasías de los españoles.”¹²

Quedaron cuatro barrios para los indígenas, San Juan Moyotla, Santa María (la Redonda) Tlaquehuican o Cuepopan, San Sebastián Atzacolco y San Pablo Teopan o Zoquipan. Los límites no fueron rígidos y con toda facilidad se fueron invadiendo los terrenos circunvecinos, destinados a los indígenas, aun después de que el cabildo lo prohibió expresamente el 8 de julio de 1528.

Las primeras noticias que se mantienen del gobierno de la ciudad datan del 20 de diciembre de 1522,¹³ fecha en la que de acuerdo con Bernal Díaz del Castillo, “partieron hacia España don Alonso de Ávila y don Antonio de Quiñones, en calidad de procuradores, tanto de Hernán Cortés, como de la Nueva España”.¹⁴ Sin embargo, es hasta el 8 de marzo de 1524 cuando se registra la primera de las actas del Cabildo de la Ciudad de México, ignorándose si las anteriores no se anotaron o se encuentran extraviadas.

Desde entonces, la Ciudad de México comenzó a tener el rango de ciudad capital. Esta condición la expresa la real cédula que se recibió en el cabildo el 23 de octubre de 1531, en donde se le menciona como el lugar de residencia del virrey, del Gobierno y Audiencia de la Nueva España, y se le da el carácter de “muy noble, insigne, leal e

¹² Al respecto, Alejandra Moreno Toscano, en *Ciudad de México / Ensayo de construcción de una historia* (El Colegio de México, México, 1981), apunta que “un espacio de tan difícil acceso provoca necesariamente luchas violentas para obtener su control y uso, que se resolverían, a lo largo de los siglos, en una política de expulsión de los habitantes pobres de las áreas centrales de la ciudad”.

¹³ “Volviendo a la interrogante sobre cuándo fue instituido el Cabildo de Tenochtitlan-México, encontramos la respuesta en la tercera de las mismas cartas relaciones de Cortés, la que está fechada en **“la Ciudad de Coyoacán, de Nueva España del Mar Océano, a 15 días de mayo de 1522”**. Guillermo Porras Muñoz, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

¹⁴ Bernal Díaz del Castillo, *Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España*, Ed. Valle de México, México, 1975, p. 596.

imperial Ciudad de México, cabeza de todas las provincias y reinos de la Nueva España”.

El ayuntamiento se componía de un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y varios ediles (entre ocho y doce), además del escribano (notario) y el mayordomo (recaudador y tesorero del ayuntamiento).

Las atribuciones principales de los ayuntamientos eran las siguientes:

- ✧ El cuidado de las obras públicas estaba bajo la supervisión de los regidores, a excepción de aquellos lugares donde residía la Audiencia¹⁵ (Ciudad de México y Guadalajara), ya que ahí, era ésta la que se encargaba de las obras públicas.
- ✧ El cuidado de los mercados, ventas y mesones.
- ✧ La formación de las ordenanzas que debían someterse a la aprobación del virrey.
- ✧ Repartir las tierras de acuerdo a la real cédula del 4 de abril de 1532 expedida por Carlos V.¹⁶

El cabildo metropolitano tuvo en sus primeros días atribuciones de gran importancia, que repercutían sobre el resto de la colonia, llegando a tener facultades legislativas y de gobierno sobre el resto de la Nueva España.

Un hecho singular que encontramos en los primeros años de la vida del Cabildo de la Ciudad de México es la extensión extraordinariamente amplia de sus funciones que de ninguna manera corresponden a las normales de una ciudad (...) se arroga sin ninguna oposición formal (...) facultades que no le corresponden ni por la materia ni por el lugar geográfico a que hace relación. Ni los mismos concejales pudieron nunca explicar a las autoridades superiores a qué título desplegaba su cabildo tanta autoridad.

¹⁵ La Real Audiencia de México solamente tenía una relación estable y continua con el ayuntamiento cuando, a falta del virrey, asumía el poder administrativo. Judicialmente, sus decisiones podían afectar al Cabildo. Conviene recordar que era el Tribunal de Apelación de las sentencias que dictaban los alcaldes ordinarios en sus funciones judiciales. También llegó a ejercer funciones legislativas. Guillermo Porrás Muñoz, *op. cit.*, p. 11.

¹⁶ Moisés Ochoa Campos, *Reforma municipal*, Ed. Porrúa, México, 1978, p. 143.

Por un lado, la Real Audiencia de México trató de restringir las facultades tan amplias de este cabildo, pero por el otro, el rey mismo hacía distinciones de privilegio a la ciudad y su cabildo.¹⁷

A grandes rasgos el sistema que prevaleció en los ayuntamientos de la Nueva España fue el modelo municipal europeo, que transplantado a tierras americanas adquirió, con el tiempo, sus características propias. Su marco jurídico estuvo constituido por las ordenanzas de Hernán Cortés (1525), que establecían como cargo principal a los dos alcaldes de jurisdicción civil y criminal. Las ordenanzas de Felipe II (1573) sobre descubrimiento, población y pacificación de las Indias contenían disposiciones para la fundación de los ayuntamientos.

Por último, tenemos las ordenanzas de intendentes de Carlos III en 1776,¹⁸ que introdujeron la institución de los corregidores como representantes directos del rey ante los cabildos y que son el antecedente inmediato de los prefectos y de los jefes políticos con intervención directa en el establecimiento y funcionamiento de los ayuntamientos. Las intendencias se dividieron en partidos y éstos en municipios.

Después de las reformas borbónicas, el ayuntamiento era presidido por el corregidor, le seguían dos alcaldes ordinarios, quienes eran figuras de primer orden político en la ciudad, a menos que concurrieran con el virrey o con los oidores de la Real Audiencia. Después seguían los regidores, un alférez real, un procurador general, un alguacil mayor y un síndico.

Cabe destacar que en sus orígenes, la figura de regidor guardaba un carácter mayormente popular, ya que sus funciones principales eran las de administrar la ciudad, expedir licencias, defender las prerrogativas

¹⁷ Guillermo Porras Muñoz, *op. cit.*, p. 34.

¹⁸ “La reorganización concebida por los borbones incluía para las áreas urbanas una administración de base territorial que facilitaba el control político de la población. Esta organización incluía la delimitación de ‘cuarteles’ mayores (subdivididos en menores) que definían el territorio en donde ejercía su autoridad un ‘alcalde de cuartel’. Cargo concejil no remunerado y no renunciante; son como padres políticos de la porción de pueblo que se les encomienda. Procuraban la salud pública, atención social, censaban a la población, auxiliaban en la recaudación y gozaban de fuero en las causas criminales.” Alejandra Moreno Toscano, *Ciudad de México / Ensayo de construcción de una historia*, *op. cit.*, p. 7.

comunales. Sin embargo, esta situación cambió por la costumbre de vender los cargos –práctica que fomentaría la visión patrimonialista del poder público en la Nueva España–, la cual se consolidó en el siglo xvii, y los cargos públicos se empezaron a concentrar entre la gente acaudalada.

El procurador del cabildo era el defensor de los derechos ciudadanos, ante cualquier instancia de autoridad, incluido el propio cabildo.

Los diputados de pobres debían procurar atención a los pobres de la cárcel, y los diputados de propios vigilaban el manejo de los fondos del ayuntamiento.

Cabe agregar que la figura jurídica del ayuntamiento competía en cierto modo con jerarquías que eran mayores, como la del virrey y, al menos en sus inicios, propugnaba la pureza de sus facultades. Como hemos visto, desde 1522 la Ciudad de México contó con un régimen de municipio libre, “fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media en que las mismas instituciones caducas de la metrópoli, cobraron savia joven en un mundo de características sociales y económicas tan distintas, y jugaron un papel importantísimo en la vida pública de los territorios descubiertos”.¹⁹

Era un régimen de libertad que se enfrentaba con un monarca y un virrey típicamente absolutistas. En ese sentido, no era extraño que hubiera intromisiones en el nivel municipal de parte del gobierno superior, lo extraño es que la libertad municipal finalmente subsistiera de algún modo.

Las intromisiones fueron combatidas persistentemente por parte del cabildo de México con argumentos jurídicos, consuetudinarios y de razón, que presenta, según la ocasión, ante el virrey, la Real Audiencia o los oficiales de la Real Hacienda cada vez que trataba alguna de estas autoridades de inmiscuirse en las funciones propiamente capitulares y también con informes y recursos judiciales que llegaban hasta el Consejo de Indias, y aun al rey si hacía falta.²⁰

¹⁹ Guillermo Porras Muñoz, *op. cit.*, pp. 65-68.

²⁰ *Idem.*

El virrey intervenía directamente en las obras públicas que beneficiaban de manera importante a la metrópoli; pero también solía citar al cabildo, aprobar ordenanzas, además de intervenir en el funcionamiento interno del consejo, lo que le permitía tener injerencia en el gobierno local. “Esta conducta era una extralimitación de las facultades virreinales y una imposición al municipio libre.”²¹

También la Iglesia llegó a contar con facultades para intervenir en algunos de los servicios públicos, como fue el caso de los hospitales y cementerios, e incluso llegaron a tener participación en aspectos como abastecimiento, regulación del trabajo y reglamentación escolar, donde ejerció control total.

Cabe señalar que los ayuntamientos cayeron en desuso cuando su autoridad política decreció frente al poder que adquirirían los hacendados y el clero, llevando a la práctica varias formas de despotismo que más tarde darían contenido al caciquismo funcional que ayudó a mantener el orden desde la perspectiva del poder central que se constituía.²²

Se puede confirmar que la gestación de la idea patrimonialista del poder público data de la época virreinal. Como ejemplo tenemos que

...de los ciento quince alcaldes ordinarios que tuvo la Ciudad de México desde 1524 hasta 1600, treinta y dos fueron conquistadores, y sus hijos y sus nietos suman veinticinco respectivamente. Los pobladores que desempeñaron las alcaldías fueron también treinta y dos; sus hijos llegan a dieciocho pero solamente contamos con un nieto en el oficio. El compadrazgo político resulta una institución muy novohispánica, que tuvo su origen en el siglo XVI y se ha perpetuado. Sus principios son explicables: los conquistadores y pobladores calificados para ocupar los cargos públicos no abundaban, de entre éstos se solía elegir a los más señalados y después a sus descendientes.²³

²¹ *Ibid.*, p. 11.

²² *Mexican Studies*, verano de 1987, citado por Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, “El municipio, entre la sociedad y el Estado”, en Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti (comps.), *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal, 1824-1928*, Departamento del Distrito Federal, México, 1988, pp. 288-289.

²³ Guillermo Porras Muñoz, *op. cit.*, p. 15.

En general, la organización municipal que se ha descrito, herencia española vigorizada en latitudes americanas, fue la que prevaleció durante los trescientos años de la Colonia en Nueva España.

A pesar de que los ayuntamientos estaban sujetos al poder central del monarca, en los albores del siglo XIX fue surgiendo un sentimiento de autonomía, promovido principalmente por el estamento criollo que consolidaba su presencia en los espacios políticos y que se evidenció en 1808, cuando la invasión napoleónica a España puso en duda la legitimidad de la monarquía.

Al conocerse en México la renuncia de la familia real, el ayuntamiento se manifestó ante el virrey José de Iturrigaray en el sentido de que en representación de todo el reino, la Ciudad de México sostendría los derechos de la casa reinante. El virrey quedó complacido al ofrecérsele el apoyo para que continuara en su cargo e incluso hay quienes aseguran que tuvo el sueño de ser proclamado rey de la Nueva España, con el nombre de José I.

Pero finalmente, este intento del ayuntamiento por asumir la soberanía del reino, “fue cruelmente reprimido por don Gabriel de Yermo, tomando prisionero, entre otros, al célebre síndico don Francisco Primo de Verdad y Ramos”.²⁴

En 1811, durante los debates de las Cortes españolas previos a la Constitución de Cádiz, los artículos relativos a los ayuntamientos constitucionales resultaron de gran interés para los diputados americanos. Ellos pretendieron conseguir mayor autonomía para el ayuntamiento rechazando la intervención del intendente y del virrey, al igual que la de los jefes políticos; se insistió reiteradamente en los ayuntamientos por elección popular y en la abolición de los regidores perpetuos y hereditarios, que a decir de muchos eran los elementos de continuidad de la política municipal.

Los diputados americanos concluían que la causa principal de la insurrección en algunas provincias era el despotismo y la añeja corrupción

²⁴ Lucas Alamán, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, FCE, México, 1985, tomo I, p. 256.

de la administración española,²⁵ por ello, propusieron el establecimiento de asambleas provinciales como las que funcionaban en España antes de la invasión napoleónica. “Esta proposición fue brillantemente defendida por don Miguel Ramos Arizpe, diputado de Coahuila, a pesar de la oposición de muchos diputados peninsulares que veían en ello un gran peligro, ya que las mencionadas diputaciones no podrían menos que propender a la federación.”²⁶

Las funciones principales de las diputaciones provinciales eran las siguientes, de acuerdo con N.L. Bensen:

- ✧ Velar por la buena administración de los fondos públicos de los pueblos.
- ✧ Establecer ayuntamientos en el lugar y momento oportunos.
- ✧ Proponer al gobierno los arbitrios más convenientes para la ejecución de obras públicas.
- ✧ Promover la educación.
- ✧ Fomentar la agricultura, la industria y el comercio.
- ✧ Formar el censo y la estadística de las provincias.
- ✧ Velar por el cumplimiento de los objetivos de los establecimientos piadosos y de beneficencia.
- ✧ Velar por la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de los indios fieles.

Las mismas Cortes dispusieron que en México se formaran seis juntas provinciales. La de México incluía a los actuales territorios de México, Distrito Federal, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Querétaro.

Esta división tomó como base la que ya estaba vigente desde 1776, con la ordenanza de intendencias, que fue de las principales innovaciones hechas por los borbones, en particular, Carlos III de España en

²⁵ Los sobornos, la extorsión y la deshonestidad eran componentes esenciales de los gobiernos “inmorales” de la Ciudad de México durante la Colonia y esto era admitido por todos. Aunque casi siempre se culpaba a los “gachupines” de tales excesos, el estamento criollo fue, en todo tiempo, copartícipe de ello. Jonathan Kandell, *La capital / La historia de la Ciudad de México*, Ed. Javier Vergara, Buenos Aires, 1990, pp. 216 y 217.

²⁶ N.L. Bensen, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México, México, 1955, p. 15 y ss.

la administración novohispánica durante el virreinato de don Antonio María de Bucareli y Ursúa.

La implantación de las intendencias o provincias, que apuntaban a convertirse en regiones de economía autosuficiente y en centros de poder político y administrativo, en cierta forma independiente del virrey, favorecieron de nueva cuenta el brote del sentido autonomista “pues en los ayuntamientos se concentraban los representantes de las oligarquías locales, cuyos intereses se oponían muchas veces y de muy distintas maneras a las de otros cuerpos constituidos, principalmente por peninsulares, como son las instituciones generales de gobierno, los consulados de comerciantes y otros”.²⁷

En México, la Constitución de Cádiz fue jurada el 30 de septiembre de 1812 y en el transcurso del año siguiente fueron nombrados los diputados a las Cortes e instaladas las diputaciones provinciales.

Sin embargo, al regreso de Fernando VII a España, en 1815, se suprime la Constitución y el virrey Calleja vuelve a dar vigencia a los sistemas coloniales de la Nueva España. A estos cabildos coloniales se les ha llamado cabildos tradicionales para diferenciarlos de los cabildos constitucionales establecidos en 1812.

En 1820, con el triunfo de la revolución liberal acaudillada por don Rafael del Riego, Fernando VII se vio obligado a jurar la Constitución de Cádiz, la cual ha sido considerada por muchos como de carácter liberal y principal antecedente para la consumación de la Independencia. Apodaca, entonces virrey, presionado por un levantamiento en favor de la Constitución en Veracruz, también la juró, con lo que nuevamente se establecieron las diputaciones provinciales, se nombraron diputados a las Cortes y se reinstaló el cabildo constitucional.

Los deberes más importantes que la Constitución de Cádiz señaló para los ayuntamientos, y en consecuencia para el ayuntamiento de la Ciudad de México, contenidos en el artículo 321 y de acuerdo con Oghaki, son los siguientes:

- ✧ Tenían a su cargo la política de salubridad y comodidad.

²⁷ Oghaki Kishiro, *Ayuntamiento de la Ciudad de México 1808-1821*, El Colegio de México, tesis doctoral, México, 1984, p. 176.

- ✧ Auxiliar al alcalde en todo lo relativo a su seguridad individual, de bienes particulares y públicos, conservación del orden público y obras públicas.
- ✧ Cuidar de los establecimientos para la educación.
- ✧ Formar las ordenanzas del pueblo y presentarlas para su aprobación en las Cortes por medio de la diputación provincial.
- ✧ Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos.

Para esta época seguían los brotes insurgentes en diversos territorios del país, protagonizando lo que se ha llamado la segunda etapa de la lucha por la Independencia, o la etapa criolla en cuyo marco histórico surge el famoso Plan de Iguala. Desde la debacle del movimiento levantado por Miguel Hidalgo e Ignacio Allende, la insurgencia era vista con mucho prejuicio por los habitantes de la Ciudad de México, pero con el restablecimiento del ayuntamiento constitucional de 1820 volvió a ser, dentro del marco ideológico liberal, germen y símbolo para la consumación de la Independencia.

En estas condiciones surge la reacción de las clases poderosas de la Nueva España, que veían en la vigencia de dicha Constitución un ataque a sus fueros y privilegios.

Todavía en esos últimos años de dominación española, el ayuntamiento de la Ciudad de México, visto desde otra perspectiva como uno de los últimos reductos de las fuerzas peninsulares, “trató de esconder en las actas capitulares lo que para todos era ya un hecho: la desorganización general de los dominios españoles y las posibilidades de participación abierta a grupos que hasta entonces tenían cerrado el acceso a los centros de decisión”.²⁸

Meses después, los españoles miembros del Cabildo de la Ciudad de México se dirigirían al rey Fernando VII en estos términos:

Señor Excelentísimo: Hemos llegado a circunstancias en que para resistir por más tiempo al sistema abrazado por el resto del Reino, no tenemos facultades ni legales ni físicas y como el fin de toda sociedad sea la felicidad común de los que la componen (...) este cabildo espera de Vuestra Excelencia

²⁸ *Idem.*

que ponga ya de una vez término al desorden y males que hemos sufrido y a los incomparablemente mayores que nos amenazan, si se continúa la oposición y que tenga Vuestra Excelencia la gloria de hacer la felicidad de un Pueblo. Dios guarde a Vuestra Señoría más años. México, septiembre ocho de mil ochocientos veintiuno.²⁹

México independiente: el legado de la novedad

Al igual que la revolución francesa, nuestra revolución de independencia se resolvió en imperio.

La Ciudad de México, a partir del artículo 4º de los Tratados de Córdoba, se convirtió, por vez primera, en la capital y asiento de los poderes de un país naciente.

La vida del primer imperio mexicano fue muy breve. El emperador Agustín de Iturbide, envuelto en un ambiente cortesano despótico, perdió el valioso apoyo de muchos de los artífices de la consumación de la Independencia, como el del propio Vicente Guerrero. Iturbide da inicio a la vida política de un país independiente con una concepción contradictoria en el origen del desarrollo de las instituciones de gobierno. Agustín I construye un imperio a satisfacción de los conservadores y lo acota con un Congreso para tender un puente con los liberales. Lejos del consenso, lo que generó esta rara forma de gobierno híbrida fueron grandes oposiciones y una debilidad que pronto destruyó la legitimidad del héroe de la consumación de la Independencia. La inconformidad de distintos sectores militares y políticos no se hizo esperar y el imperio sucumbió a menos de un año de haberse iniciado, ante los levantamientos que suscribían el Plan de Veracruz y el Acta de Casa Mata, ambos de espíritu republicano.

El Congreso, sosteniendo su vocación liberal, a pesar de los amagos de separación de algunos territorios, “expidió el Acta Constitutiva de la Federación el 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año; en donde en su artículo 4º, la nación adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular, federal”.³⁰

²⁹ *Idem.*

³⁰ *México a través de los informes presidenciales: 1824-1976*, Secretaría de la Presidencia, Departamento del Distrito Federal, México, 1978, t. 16, vol. 2, p. 50 y ss.

No obstante que durante los años de lucha por la Independencia, Morelos pretendió rescatar el ayuntamiento como forma de organización primaria de la sociedad, la nueva Constitución no contaba con disposiciones específicas referidas a los municipios; únicamente señala, en materia de organización política, “que cada uno de los estados tiene obligación: I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva”.³¹

Las entidades federativas que se formaron continuaron tomando como referencia aspectos de la Constitución de Cádiz. Sin embargo, la Constitución de 1824 sí establecía con claridad lo relativo a la residencia de los poderes federales y también otros conceptos de gran adelanto como la renovación por mitad a intervalos de dos años de la Cámara de Senadores.

El artículo 50, fracción XXVIII, expresaba: “Las facultades exclusivas del Congreso General son (...) Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado”.³²

En el Congreso Constituyente se propusieron las ciudades de Celaya, Salamanca, San Miguel Villa Hidalgo, Querétaro y México para tal efecto, y tras acalorados debates, se concluyó que la designación correspondería a la Ciudad de México.

A pesar de que no tuvo efecto alguno, cabe recordar que el 22 de octubre del mismo año, el Congreso del Estado de México envió una representación al Congreso General, que exponía “la necesidad de que se indemnizara previamente al Estado de México de la pérdida que sufriría si se declaraba a su capital ciudad federal”³³ ya que en efecto, se trató de un despojo del territorio central de dicho estado y es por ello que en la división geográfica actual se observa cómo el estado de Morelos está al sur del Distrito Federal y el resto de sus fronteras las circunda el propio Estado de México; y por otro lado, la representación

³¹ *Idem.*

³² Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti, *La Ciudad de México y el Distrito Federal: una historia compartida*, Instituto José María Luis Mora / Departamento del Distrito Federal, México, 1984, p. 12.

³³ Andrés Lira González, *La república federal mexicana / La creación del D.F.*, México, 1974, t. VIII, p. 56 y ss.

mexiquense se quejaba también de la “violación de los derechos políticos de los ciudadanos residentes en el partido de México, ya que la sociedad tiene legítimo derecho de elegir a sus gobernantes colocándolos en desigualdad frente a los demás ciudadanos”,³⁴ ya que como residentes de la ciudad capital federal perdían su derecho a elegir a sus gobernantes estatales.

El 18 de noviembre de 1824 se expidió el decreto con el cual se creó el Distrito Federal. “El decreto es breve, no hay en él, como ocurre siempre en los documentos legales, rastro de lo mucho que costó aprobarlo.”³⁵

- ※ (...) su distrito será el comprendido en el círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.
- ※ Interin se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley del 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.³⁶
- ※ En lugar de jefe político (...) nombrará el gobierno general un gobernador (poder ejecutivo) en calidad de interino para el Distrito Federal.
- ※ El poder legislativo, capaz de instituir y organizar los demás poderes locales y darse a sí mismo sus facultades, quedaba a cargo del propio Congreso General.
- ※ En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal que según la aclaración hecha por la ley del 18 de abril de 1826, pertenecen al Distrito Federal los pueblos cuya mayor parte quedara dentro de los límites de la expresada demarcación, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes.

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

³⁶ Es necesario recordar que la Constitución de 1812 proporcionó la estructura con que esencialmente funcionaron los ayuntamientos del país y consecuentemente los de la Ciudad de México, es decir, los llamados ayuntamientos constitucionales. Como antes vimos, estos ayuntamientos retoman las divisiones territoriales trazadas para las provincias en la ordenanza de intendencias de 1776 bajo la administración de los borbones. La citada ley es la reglamentación para el gobierno económico-político de las provincias. Como dato curioso destaca la frase de “en todo lo que no se halle derogada”, ya que se trata de una herencia del artículo 21 de la Constitución de Apatzingán de 1814, el cual establece el método para adicionar y derogar fragmentos sobre las bases de las leyes antiguas.

- ✧ El Congreso del Estado de México y su gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de residencia y verificar la traslación.³⁷

La primera delimitación del Distrito Federal no incluía a poblados como Coyoacán, Xochimilco y Tlalpan ya que se situaban más allá del radio de dos leguas (once kilómetros aproximadamente) a partir de la Plaza Mayor. Estos poblados formaron el distrito de México, cuya cabecera era Tlalpan, mejor conocido en esa época con el nombre de San Agustín de las Cuevas.³⁸

En el decreto del 11 de abril de 1826 se dispuso que las rentas del Distrito Federal pasaran a las arcas de la Federación, con lo cual a pesar de mantenerse el ayuntamiento por elección, éste se hizo más dependiente económicamente y en buena medida políticamente del gobierno general; también se le concedió al Distrito Federal el derecho a nombrar representantes a la Cámara de Diputados.

En general, las facultades del gobernador del Distrito Federal durante los tiempos de vigencia del cargo en el segundo tercio del siglo XIX fueron:

- ✧ Vigilar la conservación del orden público
- ✧ Publicar las leyes y decretos del gobierno federal
- ✧ Nombrar a las autoridades políticas subalternas
- ✧ Nombrar a las autoridades judiciales
- ✧ Vigilar la hacienda pública
- ✧ Expedir ordenanzas
- ✧ Fomentar la instrucción
- ✧ Fomentar la construcción de caminos
- ✧ Organizar los tribunales y juzgados, imponer multas, expedir órdenes de cateo y aplicar sanciones de ley.³⁹

³⁷ Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

³⁸ Quizá la razón principal por la cual se construyó el camino en línea recta (hoy Calzada de Tlalpan) desde la Plaza Mayor a San Agustín de las Cuevas en la primera mitad del siglo XIX, era el atractivo que representaba el juego, las peleas de gallos y en general la vida nocturna de aquel poblado para los políticos, militares y toda clase de ciudadanos adinerados de la capital.

³⁹ *México a través de los informes presidenciales: 1824-1976*, *op. cit.*, p. 95.

Con el advenimiento del sistema centralista de 1836, que recogía el espíritu de las Bases Constitucionales de 1835 y que quedó plasmado en la Constitución conocida como de las “Siete Leyes”, se dio fin al sistema federal y a la figura del Distrito Federal, cuyo territorio pasó a formar parte del vasto Departamento de México, el cual incluso, llegaba a bañarse con las aguas del Pacífico.

A pesar del cambio de sistema, la Ciudad de México continuó siendo el asiento de los poderes del país y el ayuntamiento subsistió. Fue la ley sexta del 29 de diciembre de 1835 la que sustentó la existencia del ayuntamiento constitucional y su conformación.

Los departamentos se dividieron en distritos, y éstos se dividieron en partidos, los cuales se organizaban en prefecturas.

Cada departamento tenía un gobernador dependiente del gobierno general, y, en consecuencia, nombrado por éste, a propuesta de la Junta Departamental correspondiente, integrada por siete individuos elegidos por los mismos electores que nombraban a los diputados.

Las juntas, posteriormente llamadas asambleas departamentales, constituían el Consejo del gobernador, y tenían facultades administrativas, electorales y legislativas, además de ser responsables ante el Congreso General.

El prefecto y subprefecto seguían en orden de importancia. La figura de las prefecturas, si bien de origen francés, tomó arraigo en nuestro país. Subsistieron en el sistema político aún en los tiempos de la Reforma con el nombre de jefaturas políticas, en donde, dadas sus múltiples atribuciones, alcanzaron un notable poder.

El alcalde, quien presidía el ayuntamiento, se encargaba de vigilar el cumplimiento de los reglamentos de policía y de las leyes, así como el de los decretos y disposiciones emanados de las autoridades superiores.

Durante el periodo que va desde la expedición de las “Siete Leyes” constitucionales de 1836 hasta el triunfo definitivo de la república en 1867, el marco jurídico de las formas de gobierno de la Ciudad de México fue tan cambiante como la historia del país en su conjunto.

La lucha civil y militar entre conservadores y liberales, amén de las dos invasiones extranjeras en 1847 y 1863, les hizo alternar en el poder una y otra vez; cada grupo esgrimía su propia constitución como la síntesis de su proyecto nacional. Cada constitución pretendía sujetar a las fuerzas políticas, cuando en realidad no hacía más que desatarlas.

En este lapso de 31 años, el poder ejecutivo cambió de manos en 38 ocasiones, entre 25 personalidades, todos mexicanos salvo el príncipe austriaco, Maximiliano de Habsburgo.

La figura que sin duda dominó el escenario de este periodo fue el once veces presidente, general Antonio López de Santa Anna, quien ya fuera apoyado por los liberales o por los conservadores, contribuyó, con sus múltiples entradas triunfales a la capital, a erigir a la Ciudad de México en un símbolo del poder público, en el máspreciado galardón de la victoria política y militar, tanto para nacionales como para extranjeros.

En repetidas ocasiones, los estados del interior, con todo su vigor y sus recursos, sucumbían aun sin combatir, ante el prestigio de los movimientos coronados en la Ciudad de México.

En 1843 se expidieron las Bases Orgánicas, de contenido centralista, y posteriormente, el 21 de mayo de 1847, unos cuantos meses antes de la invasión de las tropas estadounidenses, se expidió el Acta Constitutiva y de Reformas, liberal, cuyo artículo 6º otorgaba a los habitantes del Distrito Federal el voto en la elección de presidente de la república y el derecho a nombrar a sus representantes al Senado, como cualquier otro estado de la república. Dicho documento ratificaba la vigencia de la Constitución de 1824.

Después de la guerra con los Estados Unidos –que significó la pérdida de gran parte de los territorios del noroeste, en su mayoría vacíos, a excepción de aventureros y misioneros franciscanos que habitaban en el actual estado de California enormes tierras que, en realidad, más que ser parte del naciente país, representaban los antiguos límites de la colonia española–, el Partido Conservador, instalando por última vez al general Santa Anna en el poder en 1853, puso nuevamente en vigor las Bases Orgánicas.

A pesar de tantos vaivenes, sólo existieron dos proyectos de gobierno para la Ciudad de México y para el país; evidentemente, uno conservador y el otro liberal, y en cada periodo de vigencia había cambios de importancia secundaria, a excepción de los que se han señalado. Incluso, hubo periodos de vigencia tan cortos en que no hubo tiempo suficiente para organizar en detalle las formas de gobierno.

Es importante observar que en cuanto a su forma operativa, el ayuntamiento de la Ciudad de México se mantuvo integrado por un alcalde,

doce regidores y un síndico; y se componía igualmente de las siguientes comisiones: Hacienda, Obras Públicas, Cárceles, Alumbrado, Mercados, Pesas y Medidas, Hospitales, Vacunas, Cementerios, y Limpia de Calles y Barrios.

La diferencia esencial entre el ayuntamiento conservador y el liberal se hallaba en el ámbito teórico-ideológico. Mientras que los conservadores se oponían a su integración por vía de elecciones y no le conferían mayor importancia, al grado de que lo hicieron desaparecer de la faz del país excepto en las cabeceras departamentales; los liberales creían en las elecciones, indirectas como lo eran entonces,⁴⁰ como fuente legítima del poder público y esgrimiendo las ideas de un sistema federal, lo consideraban un instrumento importante de descentralización.

Aunque, como se sabe, el gobierno del siglo XIX y en buena medida el actual, tanto de conservadores como de liberales, fueron articulados por una férrea centralización del poder que emanaba de la Ciudad de México.

...la ciudad alcanza un importante sitio como factor de aglutinamiento. Es a su alrededor que se consolida el país.

El proceso por el cual la Ciudad de México recupera el control y la hegemonía (...) está contenido en lo fundamental en la segunda mitad del siglo XIX.⁴¹

Una de las paradojas más notables de la disyuntiva centralismo *versus* federalismo fue el hecho de que:

...los federalistas aceptaron que la cuestión municipal debía observarse en las constituciones estatales como resguardo a la influencia intervencionista del poder central, pero fue la Constitución centralista de 1836 la única que hizo referencia explícita al municipio como base de la organización político-administrativa del país.⁴²

⁴⁰ Las elecciones indirectas se llevaban a efecto por medio de juntas electorales formadas por ciudadanos (gente que reunía los requisitos de dote, reconocimiento social y alfabetización), y su respectivo elector, quien manifiesta públicamente el voto de la junta.

⁴¹ Esteban Sánchez de Tagle, "La ciudad y los ejércitos", en *Ciudad de México / Ensayo de construcción de una historia*, op. cit., pp. 137-138.

⁴² Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, op. cit., p. 289.

La Constitución Política de 1857, como la de 1824, no se ocupan, sino de paso, de la institución municipal. En el artículo 31 fracción II establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio; en el artículo 36 fracción I se señala como obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad; y en el artículo 72 fracción VI se hablaba de la elección popular de las autoridades municipales del distrito y los territorios federales.⁴³

Para esa época la demarcación inicial del Distrito Federal se había extendido a quedar por el poniente hasta Los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el suroeste hasta San Ángel y Coyoacán; por el sur hasta Tlalpan; por el suroeste hasta Xochimilco e Iztapalapa; y por el oriente hasta el Peñón Viejo y de ahí hasta la medianía de las aguas del lago Texcoco.

En los primeros años de la segunda mitad del siglo XIX, tras el triunfo militar de los liberales en la revolución de Ayutla, Santa Anna, finalmente, abandonó la escena pública. Los liberales, en un Congreso extraordinario volvieron a organizar al país bajo la fórmula de una república representativa y popular. Esto permitió que los ayuntamientos volvieran a constituirse a través de elecciones indirectas.

La Constitución del 5 de febrero de 1857 refiere al país como una república representativa democrática federal. El Congreso pasó a ser unicamaral. Como ya vimos, esta Constitución no se ocupó con detalle del régimen de municipalidades.

En principio se pensó en cambiar la residencia de los poderes federales a las ciudades de Aguascalientes o Querétaro, sin embargo, **después de arduos debates en el seno del Congreso Constituyente, se optó, con 45 votos a favor y 43 en contra, por dejar que siguieran residiendo en la Ciudad de México**, pero se previó el supuesto de que en caso de que los poderes federales cambiaran de residencia, se formaría, en el territorio ocupado por el Distrito Federal, el “estado del Valle de México”.

Por lo que corresponde a las facultades para organizar al gobierno del Distrito Federal, éstas se reservaron para los ciudadanos al elegir,

⁴³ Carlos Vega Mireles, *El municipio libre en el Distrito Federal*, UNAM, México, 1955, p. 42.

bajo la modalidad de voto indirecto, a sus autoridades municipales y **judiciales**. Pero es muy importante recordar que en el artículo 18 de la Constitución de 1857 se establecían las bases generales para la administración y gobierno del Distrito Federal, el cual “depende del Ejecutivo Federal, secretarías de Estado y Despacho de Gobierno”.⁴⁴ El gobernador del Distrito Federal era la primera autoridad política, y tenía como deber hacer cumplir las leyes; era nombrado y podía ser removido libremente por el ejecutivo federal.

Los conservadores, encabezados por Félix Zuloaga y Miguel Miramón, adheridos al Plan de Tacubaya y apoyados por el presidente Ignacio Comonfort, desconocieron la Constitución de 1857 e instalaron los gobiernos centralistas de “Zuloaga (1858 y 1859-1860), Manuel Gómez Pezuela (1858-1859), José Ignacio Pavón (dos días de 1860) y Miguel Miramón (1860)”.⁴⁵

Mientras tanto, Benito Juárez, en su carácter de presidente de la Suprema Corte de Justicia, enarbó la bandera de la legitimidad y encabezó a los liberales. El 19 de enero de 1858 estableció su gobierno en la ciudad de Guanajuato, en donde escribió el documento conocido como “Manifiesto de Juárez”. Poco tiempo después trasladó su gobierno a Veracruz, ahí se redactaron las Leyes de Reforma.

La llamada Guerra de Reforma duró casi tres años y culminó con el triunfo de los liberales en 1861. Por primera vez, Benito Juárez García fue presidente electo.

El 4 de mayo de 1861 se expidió un decreto que disponía que “el Ayuntamiento de la Ciudad de México se compusiera de veinte regidores y dos procuradores de la ciudad”,⁴⁶ este ayuntamiento sería presidido por el primer regidor.

El 6 de mayo del mismo año se expidió el decreto que señalaba que “las divisiones del Distrito Federal eran: municipalidad de México, partido de Guadalupe Hidalgo, partido de Xochimilco, partido de Tlalpan y partido de Tacubaya”.⁴⁷ A pesar de ser ésta una organización federalista, en cada partido subsistió la figura del prefecto.

⁴⁴ *México a través de los informes presidenciales: 1824-1976, op. cit.*, p. 195 y ss.

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*

La intervención francesa sufrida por nuestro país en 1863 culminó en la instalación del Segundo Imperio Mexicano, cuya capital también se asentó en la muy noble, insigne, leal e imperial Ciudad de México. Mientras tanto, el presidente Benito Juárez, con la nación simbolizada para él en la Constitución de 1857 y en algunos documentos del archivo general, peregrinaba en su carruaje negro “estableciendo la sede de los poderes federales en varios puntos del país, como lo fueron las ciudades de San Luis Potosí, Saltillo, Monterrey, Chihuahua y Paso del Norte (hoy Ciudad Juárez)”.⁴⁸

El Estatuto Provisional del Imperio, del 10 de abril de 1865, dividía al país en departamentos, los departamentos en distritos y los distritos en municipios.

Los departamentos eran administrados por los prefectos imperiales que tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas. Los prefectos se auxiliaban en su ejercicio por un consejo de gobierno, debiendo residir en las capitales de sus departamentos. Los prefectos presidían sin voto las sesiones de los ayuntamientos. Los subprefectos administraban los ayuntamientos y los comisarios hacían lo propio en las demarcaciones municipales.

Los alcaldes eran nombrados por los prefectos imperiales, pero al de la Ciudad de México, que era capital del imperio y cabecera del departamento del Valle de México, lo nombraba el emperador. El alcalde se encargaba de publicar y ejecutar las leyes y reglamentos.

Los regidores eran elegidos por voto popular⁴⁹ y el cabildo se renovaban por mitad, con excepción de los alcaldes. Sin embargo, las contribuciones municipales eran decretadas por el emperador.

⁴⁸ *Enciclopedia Doce Mil Grandes: Hombres de México*, Promexa, México, 1982, v. 12, p. 104.

⁴⁹ El que introduce la modalidad de elección directa y popular es nada menos que don Maximiliano de Habsburgo, emperador de los mexicanos en el año de 1865. Sólo podían votar los no analfabetos, que representaban menos de 5% de la población, pero al no exigírseles “dote” y al ser un procedimiento directo, ciertamente se involucraba a mayor cantidad de ciudadanos que con el método indirecto (voto “censitario” de los no analfabetos con dote) de los gobiernos republicanos.

Referencia. Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti (comps.), *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal, 1824-1928*, op. cit., vol. I, p. 244.

Así vemos cómo el ayuntamiento de la Ciudad de México y los ayuntamientos en general, conservaron pocas facultades ejecutivas, ya que estos aspectos quedaron a cargo de funcionarios designados por el gobierno central como los alcaldes y comisarios municipales. Estos últimos tenían a su cargo el control de la población local, el registro civil, obras públicas, pesas y medidas, fomentar la instrucción primaria, el alumbrado y el control de aguas y limpieza públicas.

El gobierno imperial de Maximiliano estableció una legislación municipal muy adelantada (...) dio buenos resultados, las rentas subieron (...) y aunque esos resultados se hayan debido en gran parte al celo y dotes poco comunes del distinguido alcalde de México, don Ignacio Trigueros, tal régimen (...) hubiera llegado probablemente a arraigar en nuestro sistema administrativo (...) con el buen principio de no confiar la administración a cuerpos colegiados y concejiles, sino a funcionarios unitarios y remunerados; pero el Imperio lo contaminó con su desprestigio y con el odio que despertó en el pueblo mexicano, (...) lo condenó al olvido.⁵⁰

Con la muerte de Maximiliano cae el Imperio, y el 15 de julio de 1867 entra el presidente Juárez, con el triunfo definitivo de la república, a la Ciudad de México. De esta manera se restableció la Constitución del 5 de febrero de 1857 y sus leyes reglamentarias.

La interpretación de este episodio, del historiador Edmundo O’Gorman, es elocuente:

Digamos, entonces, (...) que la significación de “el triunfo de la república” en el ámbito de nuestra historia consiste en que fue consumación de la independencia nacional respecto al dilema en que se hallaba el *ser* de la nación al surgir en el escenario histórico; fue, por tanto, el triunfo de la posibilidad del *ser* republicano sobre la del *ser* monárquico; pero más profundamente, fue la conquista de la nacionalidad misma, entendida como una suprema responsabilidad hacia la patria en su pasado, su presente y su porvenir.⁵¹

⁵⁰ Miguel Macedo, *México y su evolución social / El municipio*, t. I, vol. II, pp. 6, 7 y 8.

⁵¹ Edmundo O’Gorman, “La supervivencia política novohispánica”, en Álvaro Matute, *Antología: México en el siglo XIX*, UNAM, México, 1984, pp. 544 y 545.

En 1874, con Sebastián Lerdo de Tejada en la Presidencia, el Distrito Federal logra un avance en cuanto a sus derechos y su representatividad política: con el restablecimiento del Congreso bicameral en la república se le concedió al Distrito Federal representación en la Cámara de Senadores en las mismas condiciones que los demás estados de la Federación.

El legado del orden y de la revolución

Al retomar Porfirio Díaz el poder después del breve cuatrienio del presidente Manuel González, se inicia una prolongada dictadura, durante la cual Díaz es reelegido en varias ocasiones hasta su caída en 1911.

Su política orientada a la centralización política y económica permitió la recuperación y el fortalecimiento de la elite (aristócratas, inversionistas extranjeros, militares de rangos elevados, el alto clero y un nuevo grupo de empresarios y ricos propietarios) de la Ciudad de México, gracias a la inversión extranjera que animó la actividad económica. Al entender de los sectores privilegiados, el crecimiento porfirista, clave del progreso y de la paz, era obra del presidente, de ahí los constantes apoyos para prolongar su mandato.⁵²

El gobierno del general Porfirio Díaz borró toda autonomía municipal⁵³ al hacer divisiones administrativas en los territorios, con los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón. Estos últimos estaban a cargo de los prefectos o delegados políticos del gobierno central, encargados de hacer cumplir fielmente las órdenes del gobernador. Así, las autoridades de los estados absorbieron la autonomía de los ayuntamientos ubicados en sus capitales y en el caso de la Ciudad de México, la absorción fue hecha por los propios poderes de la república.

⁵² Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti (comps.), *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal, 1824-1928*, op. cit., vol. I, p. 565.

⁵³ A pesar de que en el Plan de Tuxtepec, por medio del cual accediera al poder, “se desconocía al gobierno de Lerdo, se juraba respetar la Constitución de 1857, se reconocía al general Porfirio Díaz como jefe del Ejército Regenerador y se propugnaba por las siguientes reformas: no reelección, independencia municipal y organización política del Distrito Federal”. *México a través de los informes presidenciales: 1824-1976*, op. cit., t. 16, vol. 2, p. 92.

Los prefectos, que llegaron a distinguirse por la utilización de medidas crueles e ilegales para la conservación de la paz y el orden, fueron justamente odiados y su desaparición se estableció como uno de los móviles inmediatos de la revolución de 1910. Así, el restablecimiento del municipio libre se consagró como uno de sus postulados fundamentales.

Seguramente el general Porfirio Díaz tuvo sus motivos para intentar tan decididamente contra la institución municipal, y entre los más visibles destacan: el querer establecer un férreo control territorial, como lo hiciera Felipe II en 1573, y el hecho de que los últimos años del siglo XIX los ayuntamientos tenían graves problemas financieros, por lo que se tomaron medidas tendientes a normalizar su situación, como lo fueron el aumento de impuestos y el retiro del pago de ciertos servicios y obligaciones que habían perdido el carácter municipal.

En la Ciudad de México el ayuntamiento dejó de pagar los gastos del gobierno del distrito y los de la Inspección General de Policía; también dejó de contribuir para la beneficencia pública y dejó de tener a su cargo la instrucción primaria.

Se dividió al Distrito Federal, por decreto del 16 de diciembre de 1899, en 22 municipalidades para su régimen interior:

- ✧ Municipalidad de México
- ✧ Ixtacalco y Guadalupe Hidalgo / Prefectura Guadalupe Hidalgo
- ✧ Tacuba y Azcapotzalco de Porfirio Díaz / Prefectura del mismo nombre
- ✧ Mixcoac, Santa Fe, Cuaximalpa y Tacubaya / Prefectura de Tacubaya
- ✧ San Ángel y Coyoacán / Prefectura de Coyoacán
- ✧ Ixtapalapa y Tlalpan / Prefectura de Tlalpan
- ✧ Xochimilco, Hastahuacan, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Octotepec / Prefectura de Xochimilco

Por decreto del Ejecutivo del 24 de diciembre de 1900, se formalizó la absorción de la autonomía municipal en el Distrito Federal; **de hecho quedó suprimida la personalidad jurídica de los ayuntamientos**, disponiendo que la administración y recaudación de impuestos, derechos y rentas que percibían los ayuntamientos y las autoridades políticas y administrativas

del Distrito Federal corresponderían en adelante a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁵⁴

Por decreto del 14 de diciembre de 1900, los ayuntamientos, respecto a la administración municipal, tendrán voz consultiva y derechos de vigilancia, de iniciativa y de veto, en los términos que dispone la ley.

Los ayuntamientos se compondrán de concejales **electos popularmente, en elección directa en primer grado**, durarán en su cargo cuatro años y podrán ser reelectos.⁵⁵

Al no despertar gran interés entre los capitalinos, las elecciones municipales también fueron motivo de sorna para *El Hijo del Ahuizote*, conocida publicación de la época.

¡Elecciones!

Hoy es el día de elecciones
Para el nuevo Ayuntamiento
Que vivan, pues, los campeones
Que hagan ese nombramiento (...)
Los que se quieren nombrar
Son los únicos que irán (...)

Vamos estoy compungido (...)
Pues miro sin ilusiones
Que ya diciembre llegó
Y ninguno recordó
Que es este mes de elecciones (...)
Veremos si los nombrados
La Ciudad algo componen
Y también si se reponen
Las banquetas y empedrados.⁵⁶

⁵⁴ Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti, *La Ciudad de México y el Distrito Federal: una historia compartida*, op. cit., p. 13. (Las negritas son nuestras.)

⁵⁵ *México a través de los informes presidenciales: 1824-1976*, op. cit., t. 16, vol. 2, p. 108. (Las negritas son nuestras.)

⁵⁶ Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti (comps.), *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal, 1824-1928*, op. cit., vol. I, p. 309.

El 31 de octubre de 1901, mediante decreto expedido por el presidente Díaz, se modificó la fracción VI del artículo 72, suprimiendo el derecho que tenían los habitantes de la Ciudad de México para elegir a sus autoridades locales.

Por medio del mismo decreto se declaró al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y se facultó al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al distrito y los territorios federales.

El 26 de marzo de 1903, Porfirio Díaz expidió, en uso de sus facultades extraordinarias, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal. Esta ley daba nuevos límites al Distrito Federal, quedando dividido en trece municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuaximalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa.

En cuanto a los aspectos de organización político-administrativa, dicho decreto determinaba que el Congreso de la Unión expidiera las disposiciones jurídicas relativas al régimen interior del Distrito Federal.

El poder ejecutivo era el propio Poder Ejecutivo Federal, pero ejercía su mandato por medio de la Secretaría de Gobernación y de tres funcionarios que dependían de ésta y que conformaban el Consejo Superior de Gobierno, el cual se encargaba de la administración del Distrito Federal.

Estos funcionarios eran:

- ✧ El gobernador del Distrito Federal
- ✧ El presidente del Consejo Superior de Salubridad
- ✧ El director de Obras Públicas

En cada municipalidad había un ayuntamiento. En las municipalidades foráneas el prefecto estaba a cargo de los diversos ramos y servicios públicos dentro de su circunscripción. Los prefectos eran nombrados y removidos por el presidente de la república, por medio de la Secretaría de Gobernación.

La facultad reglamentaria quedó en manos del Ejecutivo de la Unión, con opinión de los funcionarios del Consejo Superior de Gobierno y de los ayuntamientos.

El gobernador tenía a su cargo las funciones de autoridad local: la policía, la imposición de penas por faltas a las leyes y reglamentos, los establecimientos penales, las festividades cívicas, el registro civil, etcétera.

El director de Obras Públicas era el responsable de los servicios de dotación de agua potable, vías públicas, parques, alumbrado, limpia, rastros, edificios, terrenos, etcétera.

El distanciamiento tan grande que existió durante el régimen de Porfirio Díaz entre gobierno federal y autoridades municipales, y la creciente inconformidad popular que ello ocasionaba, llevaron al gobierno a establecer las juntas auxiliares, que se plantearon como órganos de colaboración municipal, pero en realidad fueron organismos burocráticos que en lugar de resolver los problemas, los complicaban.

Durante la Revolución, la Ciudad de México sufrió constantemente con la entrada y salida de los diversos bandos armados; los ayuntamientos eran continuamente saqueados y sus miembros arrestados.

En términos generales, y en cuanto a nuestro tema se refiere, la Revolución perseguía la abolición de las prefecturas políticas y el restablecimiento de la libertad municipal.

Estos postulados aparecieron desde el 1º de julio de 1906, en el Programa (magonista) del Partido Liberal Mexicano, y serían retomados en lo sucesivo por el Plan de San Luis de 1910 (maderista); el Plan Reyista; el Plan Político y Social (zapatista), aparecido el 18 de marzo de 1911 en la sierra de Guerrero; el Pacto de la Empacadora, firmado en Chihuahua el 25 de marzo de 1912; las adiciones hechas entre 1914 y 1915 por el primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, al Plan de Guadalupe y el Programa de Reformas Políticas y Sociales de la Revolución, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria en 1916.⁵⁷

Durante el periodo golpista del general Victoriano Huerta se emitió el decreto del 17 de febrero de 1914, por medio del cual se distribuían los ramos de la administración a nuevas secretarías.

De acuerdo con esta disposición, el gobierno del Distrito Federal dependía, al igual que en la ley del 13 de marzo de 1891, de la Secretaría de Gobernación en lo político y administrativo, en materias tales como elecciones locales, policía urbana, registro civil, beneficencia pública, penitenciarias, cárceles, teatros y diversiones públicas.⁵⁸

⁵⁷ Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 314 y ss.

⁵⁸ *México a través de los informes presidenciales: 1824-1976*, *op. cit.*, t. 16, vol. 2, p. 314.

El 12 de diciembre de 1914, en el puerto de Veracruz, sede del gobierno provisional del primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, aparece el decreto de adiciones al Plan de Guadalupe, mismas que se ejecutaron poco después de que dicho ejército ocupara la Ciudad de México.

Entre los proyectos de ley que se prepararon, destacan:

- ✧ La Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución de la República, que a la letra dice:

Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

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 por ayuntamientos de elección **popular directa**, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieran habitual o transitoriamente.⁵⁹

- ✧ Leyes que facultan a los ayuntamientos para la expropiación de los terrenos y establecimiento de oficinas, escuelas, mercados y cementerios.
- ✧ Ley para la Organización del Distrito Federal.

Contrario a lo que el general Carranza y muchos mexicanos querían, la Revolución no había concluido con la entrada triunfal del Ejército Constitucionalista, con figuras como el propio Carranza y el general invicto Álvaro Obregón, a la Ciudad de México; las contradicciones de “la causa” estaban a flor de piel:

...reivindicación económica y social (...), venganza, afirmación, relajo, coraje, azoro, tragedia (...). En lo político, otra guerra sin cuartel, otra lucha por el poder y la riqueza. Subdivisión al infinito de las facciones, deseos

⁵⁹ *Ibid.*, p. 586. (Las negritas son nuestras.)

incontenibles de venganza. Intrigas subalternas entre amigos de hoy, enemigos mañana, dispuestos a exterminarse mutuamente llegada la hora. Sainete, drama y barbarie.⁶⁰

Seguía la búsqueda del hilo conductor entre las armas y las leyes. Había que elaborar un programa integral para la Revolución y Carranza lo sabía. “Cuando a principios de 1915 Carranza exclama: ‘Hoy comienza la revolución social’, se refiere a una revolución social a través de las leyes.”⁶¹

Carranza (...) en septiembre de 1916 suprimió a los jefes (prefectos) políticos y estableció el municipio autónomo. En ese mismo mes siempre pródigo en estallidos mexicanos Carranza da el campanazo político de la década y de muchas décadas: convoca, como lo había anunciado en Hermosillo, a un nuevo congreso constituyente.⁶²

⁶⁰ Enrique Krauze, *Biografía del poder*, FCE, México, 1987, t. 5, pp. 117-118.

⁶¹ *Ibid.*, p. 75.

⁶² *Ibid.*, p. 95.