

En las diversas leyes cuyas disposiciones quedan reseñadas, se observa, como tendencia principal, la de aumentar los fondos municipales; pero, en segundo término, aparece también la de procurar, por medio de algunos impuestos especiales, la mejor policía bajo diferentes formas, ora gravando con cuotas mayores los objetos cuya reforma se quiso producir, ora haciendo obligatorio el pago de una cuota, aunque no se recibiera el correspondiente servicio. Por tales motivos, y procurando la menor destrucción de los pavimentos, se estableció una cuota especial para los vehículos con muelles, menor que la correspondiente á los demás, y, por razón de higiene, se hizo obligatoria la provisión de agua para todas las casas.

33. La abolición de las alcabalas, decretada por precepto constitucional expreso, desde 1857, y cuya realización había llegado á parecer una utopía, quedó consumada el 1.º de Julio de 1896, merced á la autoridad efectiva adquirida por el Gobierno Federal bajo la presidencia del general D. Porfirio Díaz y á la energía y habilidad del distinguido estadista licenciado D. José I. Limantour, ministro de Hacienda.

Con los derechos de portazgo ó consumo y demás alcabalatorios, los municipios perdieron parte importantísima de sus rentas y vieron cegada la fuente principal de sus ingresos, recayendo sobre ellos no pequeña parte de la crisis transitoria que produjo en todo el país la extinción de las aduanas interiores, rémora del comercio, de la industria y, en general, de la prosperidad de la nación. En consecuencia, hizo-se preciso substituir, en la dotación de los fondos municipales, el producto de las alcabalas ó liberarlos de cargas y servicios en cuanto fuera necesario para conservar el equilibrio en los presupuestos; para los municipios del Distrito y Territorios federales el problema fué resuelto por la combinación de dos medios: uno, el de aumentar los ingresos por la creación de nuevos impuestos, por el aumento de su participación en las contribuciones directas recaudadas por la Federación (predial, patente, etc.) y por la concesión de subvenciones; y otro, el de disminuir sus egresos, retirándoles total y definitivamente algunos ramos de servicio ó librándoles de la obligación de contribuir á los gastos de servicios que habían perdido ya el carácter de municipales, pero á cuyo sostenimiento continuaban cooperando los municipios. El de la ciudad de México dejó de cubrir los gastos del Gobierno del Distrito y los de la inspección general de policía, y de contribuir para la beneficencia pública, á la cual ministraba \$ 500 diarios; recibió \$ 60.000 anuales para el sostenimiento de la cárcel y dejó de tener á su cargo la instrucción primaria, lo mismo que los demás municipios del Distrito y de los Territorios.

Dando unidad al sistema que gradualmente se había establecido por las leyes anteriores, en 1897 se expidió la ley general de ingresos de las municipalidades del Distrito, que clasificó los productos en rentas propias (aguas, arrendamientos, etc.), impuestos municipales, asignaciones de impuestos federales, subvenciones del Gobierno General é ingresos extraordinarios y accidentales. Esa misma ley creó los impuestos á los materiales de construcción y á las apuestas públicas.

34. El progreso general del país y las medidas á que nos hemos referido han hecho que los ingresos de la ciudad de México hayan aumentado, en promedio anual, de \$ 645.000 en el decenio 1861-1870 á \$ 3.310.000 en el decenio 1891-1900, y los de todos los municipios de la República, que en 1889 fueron de \$ 11.500.000, se hayan elevado á \$ 14.600.000 como promedio anual en el decenio 1890-1899, llegando á representar 80 por 100 en comparación del ingreso total de los Estados, que fué de \$ 17.332.000 en el mismo decenio (1).

35. Al efecto favorable del aumento de las rentas propias ha venido á acumularse el del auxilio que los Estados han prestado á sus respectivos municipios, especialmente á los de las capitales, y la Federación á los del Distrito y de algunos puertos, ya bajo la forma de subvenciones directas entregadas en efec-

(1) Promedio anual de los ingresos de la ciudad de México por decenios: 1851-1860, \$ 491.000; 1861-1870, \$ 645.000; 1871-1880, \$ 890.000; 1881-1890, \$ 1.844.000; 1891-1900, \$ 3.778.000.

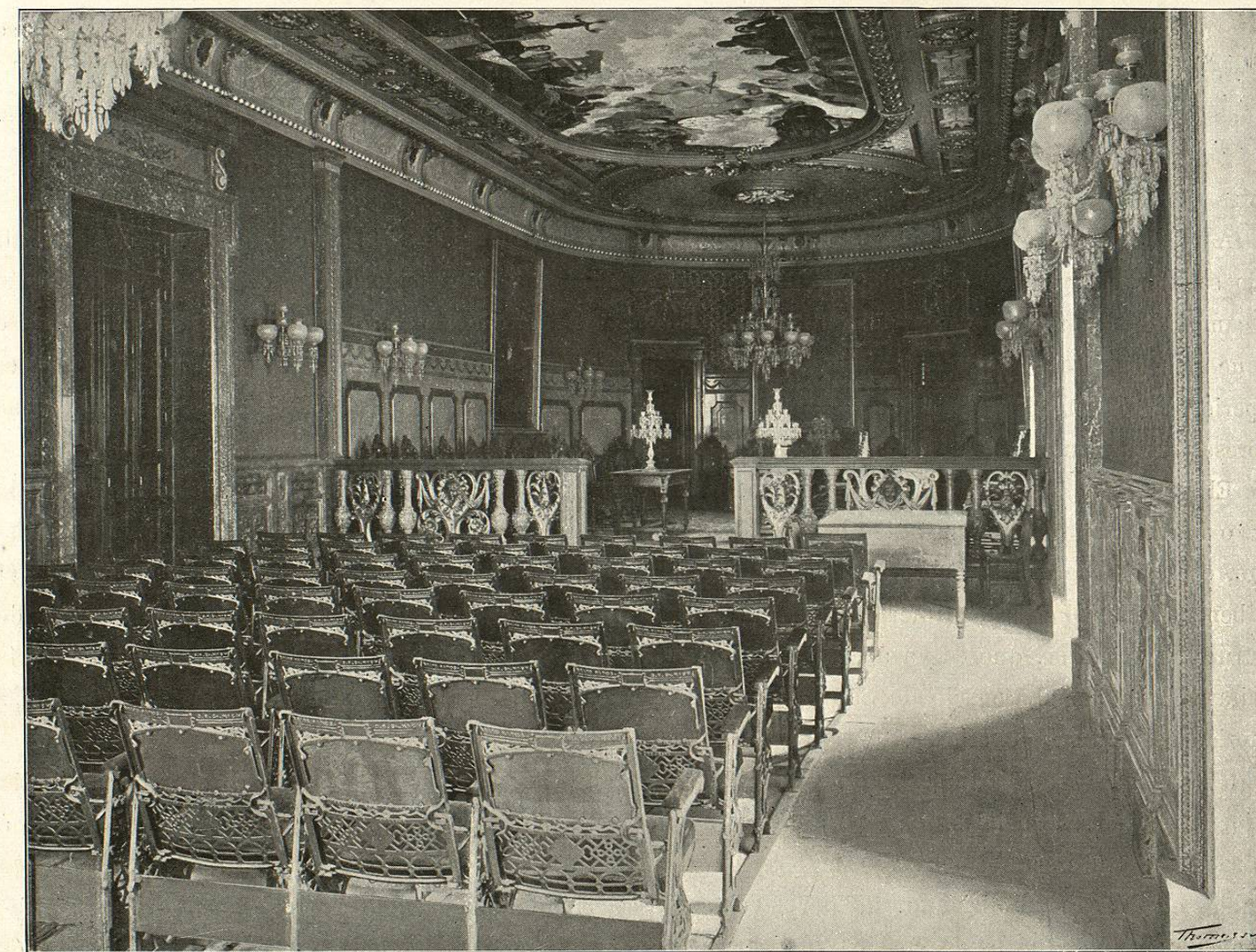
Ingresos de la ciudad de México á fines del siglo XVIII, por promedios anuales: 1767-1770, \$ 60.500; 1771-1780, \$ 70.200; 1781-1789, \$ 94.800.

Ingresos de todos los municipios de la República, según cálculo hecho sobre los datos de los anuarios de la Secretaría de Fomento, de 1898 y 1899: año 1889, \$ 11.500.000; decenio 1890-1899, promedio anual, \$ 14.600.000; año 1899, \$ 16.900.000.

tivo, ya bajo la de pago de obras municipales de saneamiento, abasto de aguas, ensanche de calles y plazas, y otras mejoras análogas.

De muy atrás, los ayuntamientos de los puertos de altura han recibido alguna parte de los derechos de importación, considerando el Gobierno Federal que la salubridad, la comodidad y el ornato de esas ciudades no es tan sólo de interés local, sino que atañe á todo el país, en sus relaciones con las demás naciones.

36. Para la inversión de sus fondos, esto es, para los servicios y para la ejecución de las obras municipales, los ayuntamientos han empleado alternativamente el sistema de administración y el de contratas, sin que ninguno de ellos haya dado nunca resultados bastante satisfactorios para hacerlo adoptar en definitiva, sino que sucesivamente se han puesto en práctica y se han abandonado uno y otro, y aun se han combi-



México. — Palacio Municipal. Salón de Cabildos

nado ambos, según el grado de capacidad administrativa y las inclinaciones personales de los funcionarios de las ciudades. Los más aptos y laboriosos han preferido que los ayuntamientos administren sus servicios y ejecuten sus obras por sí mismos, como pudiera hacerlo un particular para satisfacer sus necesidades directamente; otros, alegando que el resultado del sistema de administración produce servicios muy deficientes en calidad y á precio muy alto, han ocurrido á contratar con proveedores ó asentistas y constructores, por precios de antemano concertados y sujetos á la vigilancia de los funcionarios municipales, vigilancia que también ha podido en muchos casos ser acusada de omisa y deficiente.

En la ciudad de México ningún sistema ha preponderado y se han alternado ambos, desde 1834, sin llegar á satisfacer ninguno y pudiendo extenderse á toda la época posterior á la Independencia lo que, en 1852, dijo oficialmente el Sr. D. Fernando Ramírez, ministro de Relaciones Interiores y Exteriores en el gobierno del general Arista: el mal no está en el sistema de ejecución, sino en la falta de unidad en la dirección y en la ejecución misma, por estar confiadas á cuerpos colegiados, sin unidad y sin cohesión.

En toda la República se ha observado casi siempre la regla de contratar las obras de mayor costo é

importancia, pues precisamente en ellas se han visto con mayor realce los defectos é insuficiencia de la organización municipal, cuya eficiencia ha dependido, más que de ella misma y de la capacidad de sus empleados permanentes y remunerados, de la aptitud y empeño de los presidentes municipales y de los regidores no remunerados y de renovación frecuente, que, según la ley, debería ser anual y que la práctica ha convertido en bienal ó trienal.

Diversa manifestación de la insuficiencia de la organización municipal es la constitución y nombramiento de juntas especiales, más ó menos dependientes de los ayuntamientos, pero siempre distintas de ellos y muchas veces sin término para la renovación de sus individuos, que toman á su cargo la administración de algún ramo del servicio (beneficencia ú otros) ó la ejecución de alguna obra determinada (desagüe, saneamiento, monumentos, etc.), y que no son sino auxiliares y delegados de los cuerpos municipales, en cuya misión natural entran las funciones que encomiendan á esas juntas, y de las cuales se desprenden para asegurar, sea á los poderes, de quienes reciben subvenciones destinadas á determinado objeto, sea al público mismo, que serán honrada y acuciosamente aplicados á su objeto los fondos asignados.

Las juntas auxiliares han sido hasta ahora de personal reducido y muy selecto y han prestado excelentes servicios á la administración de las ciudades.

A medida que han ido creciendo y complicándose los servicios, las dificultades para obtener un resultado satisfactorio por medio de la organización municipal se han acentuado más, y de ahí ha resultado que el campo de acción de los ayuntamientos, sobre todo en las capitales de importancia, vaya restringiéndose y que se les retiren numerosos ramos, después de haber ido tomando ingerencia en ellos otras autoridades superiores. Sólo en las poblaciones de último orden y de ínfima importancia subsisten ayuntamientos que representan y resumen toda la autoridad.

El ayuntamiento de México ha perdido, como otros muchos ayuntamientos, los ramos de justicia de paz ó inferior, que ejercieron antes los alcaldes; la policía de seguridad, hoy á cargo del Gobierno del Distrito, como jefe de todo el cuerpo policial, aunque la gendarmería conserve aún el nombre de municipal; el de beneficencia, que pasó primero á una junta especial y más tarde á la secretaría de Gobernación; el de instrucción primaria, que es ya á cargo de la secretaría de Instrucción pública; buena parte de la policía sanitaria, confiada al Consejo de Salubridad, y las prisiones, puestas bajo la administración exclusiva de las autoridades políticas superiores.

37. Mas si por la imperiosa necesidad de dar cohesión á las funciones administrativas y satisfacer mejor los intereses sociales, han perdido los ayuntamientos no escasa parte de atribuciones en cuanto á los ramos de su incumbencia, esa misma necesidad y las ideas de orden gubernamental han hecho, en cambio, que vayan adquiriendo, no por leyes expresas, sino de una manera gradual y casi insensible, facultades que nunca se había considerado pertenecerles, aunque por la propia naturaleza de su institución debían caer en sus atribuciones. Por más extraño que parezca, fué el hecho que el ayuntamiento de México no tuvo sino hasta hace pocos años la facultad de reglamentar sus propias oficinas, ni crear empleos municipales, ni fijar su remuneración, ni organizar sus servicios, sino que todo eso estuvo regido por leyes ó acuerdos emanados de los Poderes Federales superiores, habiendo llegado en vigor casi hasta el último día del siglo XIX los reglamentos expedidos por el ministerio de Gobernación, en 1856, para la secretaría, la tesorería, la obrería mayor ó dirección de obras públicas y el fiel contraste (comprobación de pesas y medidas).

Así, pues, á las restricciones que los ayuntamientos tenían de someter á la aprobación de las autoridades políticas todos sus actos y decisiones de observancia general ó que se referían á distribución de los fondos, se agregaba la enorme restricción de tener que desempeñar sus funciones precisamente con los procedimientos y el personal de antemano fijados por la autoridad superior, lo cual nos obliga á decir que la mezquindad de los poderes confiados á los ayuntamientos no pudo ser más patente y que, como lo haremos notar en las observaciones finales del presente estudio, jamás el Municipio fué entre nosotros ni un verdadero poder ni siquiera una institución distinta y separada de la que en general tuvo á su cargo la administración pública.

38. El Gobierno del Distrito Federal, entidad que surgió á virtud de la Constitución de 1824, ha subsistido desde entonces, pues aunque á las épocas de régimen federativo se sucedieron muchas de centralismo en que desaparecía naturalmente el Distrito Federal, se variaba el nombre al Gobernador y se le llamaba Prefecto; pero sus funciones continuaban siendo las mismas, como primera autoridad política, jefe de la policía y superior de los ayuntamientos. Sus funciones, todavía más vagas é indeterminadas que hoy, y que más que por la ley se fijaban por el carácter personal y la importancia política del hombre que las desempeñaba, han ido delineándose lentamente y sus atribuciones aumentando á medida que los ayuntamientos veían reducirse el campo de su acción, pasando al Gobierno muchas materias de las que habían sido municipales, y observándose muy á menudo que no existía regla precisa para separar las atribuciones gubernativas y las municipales, y que, apenas faltaba la armonía personal entre unos y otros funcionarios, se producían inmediatamente conflictos jurisdiccionales que turbaban de profundo modo la marcha administrativa. No podía dejar de suceder; siendo el Gobernador del Distrito un funcionario clara é indudablemente del orden municipal, puesto que sus funciones se limitan á la policía bajo sus diferentes fases y á la satisfacción de las necesidades locales, de interés inmediato para el vecindario, y confiada al mismo tiempo la administración municipal á los ayuntamientos, la ley no podía hacer una división clara y precisa de funciones. Las ideas dominantes al elaborarse la Constitución de 1857 fueron también un elemento que perturbó la evolución tranquila de la institución del Distrito Federal: se creyó entonces que era posible y, más todavía, que era necesario trasladar la residencia de los poderes federales á otra población y que la ciudad de México, con el Distrito, debería formar el Estado del Valle, una entidad federativa igual á los demás Estados. Ha transcurrido ya medio siglo y lo irrealizable de ese pensamiento está hoy en la conciencia de todos los mexicanos; pero entretanto, la organización del Distrito y de sus municipios ha sido obra erizada de dificultades políticas de gran tamaño, y que no ha sido abordada de lleno, limitándose todos los gobiernos á dictar disposiciones de importancia secundaria, que han dejado en pie todas las cuestiones de fondo y que sólo han servido para satisfacer las exigencias de momento.

Hoy, el orden administrativo, la mayor precisión de las ideas de los gobernantes y la mayor fuerza efectiva del Gobierno, hacen sentir su influencia en la legislación municipal, y es seguro que el movimiento hace años iniciado, terminará antes de mucho por una reorganización fundamental de los municipios del Distrito Federal.

39. Las leyes vigentes al terminar el siglo XIX carecen por completo de unidad. Teniendo por base las Ordenanzas de 1840 á 1841, muchas de cuyas disposiciones están en abierta pugna con la Constitución de 1857 y que han sido modificadas por numerosas leyes posteriores, que establecen disposiciones contrarias, la legislación municipal está convertida en un dédalo inextricable, en que sólo las disposiciones nuevas son observadas, mientras por el transcurso del tiempo ó por dejar de figurar en la administración sus autores, no caen en desuso. De hecho, más que las Ordenanzas, la base de la legislación han sido las leyes de impuestos y los reglamentos de los servicios, policía, salubridad, etc.

A pesar de la no interrumpida labor de organización del último cuarto del siglo, la administración municipal ha continuado muy confusa é intrincada; en muchos de sus ramos, han tenido ingerencia directa é inmediata otras autoridades, y aunque mucho se hizo para poner término á la confusión, no llevándose la clasificación á todas sus consecuencias, la misma materia se encontró regida al propio tiempo por disposiciones emanadas del Ayuntamiento, del Gobierno del Distrito, del Consejo de Salubridad y de otras autoridades. El Gobierno y los Prefectos dictan las reglas sobre policía de las vías públicas, en tanto que la construcción y conservación de pavimentos figura en el catálogo de las funciones de los ayuntamientos; el Consejo reglamenta los rastros municipales en todo lo relativo á higiene, y así en numerosos ramos.

40. Por lo que hace al personal de que se componen los ayuntamientos, la regla general es que se divida en regidores, que forman la mayoría del cuerpo municipal y de los cuales el primero tiene el carácter de presidente, y uno ó dos síndicos, cuyas funciones son las de procuradores de los municipios y sus representantes judiciales. Las leyes establecen que todos estos funcionarios duren un año en su cargo y sean electos popularmente; pero la práctica ha consagrado que la renovación no sea anual, á lo que se