

LA HISTORIA INSTITUCIONAL COMO FUENTE PARA EL ESTUDIO DE LAS OBRAS PÚBLICAS

Regina Hernández Franyuti*

Es importante señalar que, hoy en día, la historia urbana tiene como objeto de estudio los procesos de formación, desarrollo y consolidación de las ciudades, de allí que sus temáticas sean diversas y comprendan campos, metodologías y herramientas de varias disciplinas de las ciencias sociales; una de ellas es la historia institucional, que más que hacer un estudio de los hechos políticos, nos permite conocer y analizar el proceso de institucionalización de los órganos de gobierno, la formación y consolidación de la estructura político-administrativa, los cambios y las permanencias que se fueron dando dentro de la política urbana, los grupos políticos, las instancias legislativas que se han desarrollado y han actuado en el proceso de formación de las ciudades, las relaciones políticas y los intereses del Estado para delimitar y controlar los órganos de gobierno locales.

Es por ello que en este trabajo analizaré las obras públicas como parte de una estructura administrativa definida por un sistema de gobierno general, pero aplicada y consolidada por los gobiernos locales.¹ Considero que las obras públicas fueron uno de los medios que los gobiernos utilizaron para transformar la estructura político-administrativa y para modificar las relaciones entre los ayuntamientos y el gobierno general en beneficio del control total, por parte del Estado, de la política urbana. Este control político se rigió fundamental-

* Instituto Mora. Este artículo forma parte de una investigación más general realizada para el proyecto CONACYT, La Ciudad de México y su Entorno, Cambios y Permanencias. Agradezco el apoyo de Elena Ramos en la recopilación documental.

¹ Desde los primeros siglos de la dominación colonial, las obras públicas fueron consideradas como una de las actividades fundamentales de los ayuntamientos; se definían como "obras públicas" todas aquellas acciones y servicios que los gobiernos, tanto el general como el local realizaban, en beneficio de la comunidad.

mente por las reformas que dentro del aparato administrativo se fueron instituyendo para delimitar, de manera precisa, las acciones de política urbana de los gobiernos locales.

Para estudiar este proceso, he partido del análisis de los cambios que dentro de la estructura político-administrativa afectaron al control de las obras públicas en la municipalidad de Tlalpan durante el periodo de 1824 a 1855.

LAS OBRAS PÚBLICAS EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA MUNICIPALIDAD DE TLALPAN

Tlalpan a comienzos del siglo XIX era una municipalidad del Estado de México; su cercanía a la ciudad de México la hacía una población sujeta a las influencias de la ciudad capital. Su órgano de gobierno era el Ayuntamiento, cuyas funciones y actividades continuaban rigiéndose de acuerdo con las disposiciones y reglamentos establecidos durante el régimen colonial.

La Constitución de Cádiz de 1812 había determinado una nueva forma de estructura político-administrativa, las antiguas intendencias se denominaron provincias y su autoridad política era ejercida por un jefe político con el auxilio de una diputación provincial. Los jefes políticos eran nombrados por el rey, y en ellos residía

la superior autoridad dentro de la provincia para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del gobierno, y en general de todo lo que pertenece al orden público y prosperidad de la provincia, y así como será responsable de los abusos de su autoridad, deberá ser también puntualmente respetado y obedecido.²

Además, se estableció que tendrían ayuntamientos los pueblos, que, conjuntamente con su comarca, tuvieran una población de más de mil almas, pues éstos estaban presididos por uno o dos alcaldes, regidores y un procurador síndico.

En 1813 se emitió la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias, donde se estableció que la función principal de los ayuntamientos era la administración de los ramos y funciones de la policía de salubridad y comodidad, el cuidado de la limpieza de calles, mercados, plazas públicas, hospitales, cárceles y casas de caridad. Es decir, de “todas aquellas obras públicas de utilidad, beneficencia u ornato que pertenezcan precisamente al tér-

² “Decreto del 23 de junio de 1813 para el gobierno económico-político de las provincias”, citado en Hira de Gortari Rabiela y Regina Hernández Franyuti, *Memoria y encuentros: la ciudad de México y el Distrito Federal*, Instituto Mora/Departamento del Distrito Federal, México, 1988, t. 1, p. 182.

mino de su jurisdicción y que se dirijan a la utilidad o comodidad de su vecindario en particular, cualquiera que sea la naturaleza de estas obras”.³

El costo de ellas estaría a cargo de los fondos municipales de cada ayuntamiento de acuerdo con la administración e inversión de los caudales de sus propios y arbitrios. “Si el Ayuntamiento necesitare para gastos públicos o de objeto de utilidad común, de alguna cantidad más de las que estuvieren asignadas de estos fondos, acudirá al jefe político, haciéndole presente la utilidad o necesidad del gasto.”⁴

La legislación colonial había definido como propios aquellos ingresos provenientes de los “terrenos o derechos, concedidos por la potestad suprema”,⁵ y como arbitrios, las contribuciones que se ponían a determinados productos para sufragar los gastos que no podían pagarse con los propios.

Los propios de una ciudad eran las rentas de los ejidos, potreros, cajones, tiendas de comercio y accesorias propiedad del municipio, el cobro de varios censos perpetuos y redimibles, el pago del obligado de la carne, el arrendamiento del rastro, el fiel contraste de pesos y medidas, la renta de la plaza mayor, de las plazas públicas, de los mercados y del uso o consumo del agua. Además, también se reconocían como propios los llamados impuestos directos, como el derivado de las multas por violación a cualquiera de los reglamentos que regían la vida cotidiana de las ciudades.

De acuerdo con estos requerimientos, durante la época colonial la municipalidad de Tlalpan no tenía ingresos que le permitieran tener un excedente para dedicarlo a las obras públicas; solamente una vez al año, durante las fiestas de Pascua del Espíritu Santo, las arcas municipales incrementaban sus escasos fondos a través del cobro de multas, de los arrendamientos de la plaza y del cobro de licencias, lo cual le permitía al Ayuntamiento tener un excedente que se destinaba a la reparación, conservación o construcción de alguna obra pública; durante el resto del año las obras se realizaban con las aportaciones directas de los vecinos.

Al establecerse el régimen federal y la Constitución de 1824, los estados promulgaron su propio órgano legislativo, así, el 6 de agosto de 1824 el Congreso del Estado de México emitió la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México. En ella se estableció que el Estado de México era parte integrante de la federación mexicana, pero era independiente, libre y soberano en lo que tocaba a su administración y gobierno interior. Su territorio quedó compuesto por los partidos que, al tiempo de sancionarse la Constitución, comprendían la antigua provincia de México. Es decir, que su territorio quedaba dividido en ocho dis-

³ *Colección de leyes y disposiciones gubernativas municipales y de policía vigentes en el Distrito Federal*, Imprenta y Litografía de Ireneo Paz, México, 1884, t. I, pág. 35.

⁴ *Ibid.*, p. 36.

⁵ *Ibid.*

tritos: Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Taxco, Toluca, Tula y Tulancingo.

Art. 37. En cada una de estas secciones habrá un prefecto llamado de distrito que ejercerá las facultades gubernativas y económicas.

Art. 39. Sus funciones o facultades son las siguientes:

I. Cuidar en su distrito de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, con entera sujeción al gobernador del estado.

II. Cuidar el cumplimiento de las leyes y órdenes del gobierno, y en general de todo lo concerniente al ramo de policía.

III. Hacer que los ayuntamientos del distrito llenen las obligaciones que les imponen las leyes, que no excedan de sus facultades, ni se distraigan de su instituto.⁶

Estos distritos se dividieron en 44 partidos.

Art. 48. En cada cabecera de partido, menos en la de distrito, habrá un funcionario con el título de subprefecto, nombrado por el prefecto respectivo, con aprobación del gobernador.

Art. 61. El gobernador se entenderá inmediatamente con los prefectos, éstos con los subprefectos, quienes lo harán con los alcaldes de los ayuntamientos, y con los tenientes donde los hubiere.⁷

Cada partido estaba formado por los ayuntamientos, que eran la base de esta organización política. El 9 de febrero de 1825, el Congreso Constituyente del Estado de México emitió el decreto para la Organización de sus Ayuntamientos, donde se señalaba que el número de habitantes requeridos para formar un ayuntamiento era de 4 000 almas, destacando que dentro de sus facultades cuidarían

de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, hospitales, cárceles, casas de caridad y beneficencia.

Velarán sobre la calidad de los alimentos y bebidas de todas clases.

Cuidarán de que en cada pueblo haya un cementerio convenientemente situado.

Cuidarán de la desecación de los pantanos, y dar corriente a las aguas estancadas e insalubres.

Cuidarán de remover todo lo que en el pueblo o su término pueda alterar la salud pública y la conservación de los ganados.⁸

En cuanto a su economía, los fondos municipales continuarían formándose con los productos de los propios y de los arbitrios de los pueblos. “Todos los

⁶ “Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno del Estado de México” en Moisés Pérez Alvirde, *Erecciones municipales, villas, ciudades, anexionaciones y segregaciones territoriales del Estado de México*, LII Legislatura del Estado de México, Toluca, 1994, p. 62.

⁷ *Ibid.*, pp. 65, 67.

⁸ *Ibid.*, p. 79.

productos que se colectaren de estos fondos en los pueblos situados en los territorios de cada municipalidad, se enteraran en el lugar de la residencia del Ayuntamiento.”⁹

En la primera *Memoria de Gobierno*, dada a conocer el 9 de febrero de 1825, el gobernador del estado, don Melchor Múzquiz, señaló que la prefectura de México se encontraba formada por los partidos de Chalco, San Agustín de las Cuevas (Tlalpan), Cuautitlán, Zumpango, Texcoco, Tlalnepantla y Teotihuacan.

El partido de San Agustín de las Cuevas estaba formado por los ayuntamientos de San Agustín de las Cuevas, Xochimilco, Tulyehualco, Milpa Alta, Coyoacán y San Ángel.

Al decretarse la creación del Distrito Federal y la ciudad de México como la sede de los poderes federales, el nuevo Estado de México perdió su capital y la fuente más importante de sus ingresos. La capital del estado se instaló primero en Texcoco, posteriormente se trasladó a la villa de San Agustín de las Cuevas que fue elevada al rango de ciudad y se le nombró con su antiguo nombre: Tlalpan.

San Agustín de las Cuevas ofrecía a los funcionarios estatales mayores comodidades urbanas que Texcoco, y el gobernador Zavala no perdió oportunidad de promover sus atractivos. Por ejemplo, con el propósito expreso de ayudar a los empleados del estado a olvidar la ciudad de México y dar a San Agustín mayor carácter de ciudad, concedió una generosa deducción de impuestos a un promotor para que construyera un nuevo ruedo, diseñado no solamente para las inmensamente populares peleas de gallos, sino también apropiado para otras diversiones.¹⁰

Para darle importancia como capital, el gobierno estatal inició una serie de acciones. Se estableció una biblioteca, la imprenta estatal, la Casa de Moneda y se fundó el Instituto Literario de Tlalpan. Pero esta bonanza se vio interrumpida cuando, en 1830, se acordó trasladar la capital del estado a la ciudad de Toluca.

En mayo de 1833 se decretó que la municipalidad de Tlalpan, junto con Tlalnepantla, Zumpango y Cuautitlán formarían el distrito oeste, uno de los dos distritos en que se dividió el distrito de México. “Con ello, Tlalpan dejó de ser cabecera de distrito y pasó a ser administrada por un subprefecto, quien tenía bajo su supervisión a los alcaldes, los cuales velaban por la ejecución y cumplimiento de los reglamentos de policía, de las leyes y decretos, mientras que la conservación del orden público en las rancherías quedó encomendada a los jueces de paz.”¹¹

⁹ *Ibid.*, p. 83.

¹⁰ Charles William Macune, *El Estado de México y la Federación Mexicana, 1823-1835*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 50.

¹¹ Ana Lau, “Tlalpan: una nueva organización administrativa, 1824-1903” en Carmen Blázquez Domínguez, *et al.*, *Población y estructura urbana en México, siglos XVIII y XIX*, Instituto Mora/Universidad Veracruzana/UAM-Iztapalapa, México, 1996.

La municipalidad de Tlalpan retomó sus actividades político-administrativas y el Congreso, consciente de sus dificultades económicas, le otorgó, el 7 de mayo de 1834, la plaza de mercado para beneficio de los fondos municipales. Además, se aplicaron a los fondos municipales la pensión de la carne y el 1% de derechos por consumo a los efectos extranjeros, pero esta municipalidad, al igual que las otras del distrito oeste, como San Ángel, Coyoacán, Xochimilco y Milpa Alta, no tenía ingresos altos que le permitieran satisfacer las demandas de obras que constantemente requería la población.

Los cambios en la política nacional llevaron al establecimiento del régimen centralista. Esta nueva forma de gobierno desconoció los preceptos de la Constitución de 24 y, por tanto, anuló la existencia territorial y administrativa del Distrito Federal. En 1836 se expidieron las leyes constitucionales, donde se organizaba el territorio nacional en departamentos y éstos en distritos, los que a su vez se dividieron en partidos.

La Excsma. Junta departamental, cumpliendo con la obligación que le impone el artículo 3º de la 6ª ley constitucional, ha hecho la siguiente división del territorio del departamento.

Art. 1º El departamento de México se forma del antiguo estado del mismo nombre, del extinguido Distrito Federal y del que era territorio de Tlaxcala.

Art. 2º El territorio del departamento se divide provisionalmente en los términos siguientes:

Art. 3º La capital del departamento es la ciudad de México.

Art. 4º El departamento comprende trece distritos: el del centro o de México, el de Acapulco, de Chilapa, de Cuautitlán, Cuernavaca, Mextitlán, Taxco, Tlaxcala, Toluca, Tulancingo, Temascaltepec y Texcoco.

Art. 5º El de México se divide en tres partidos, que son: el de la ciudad de este nombre, el de Coyoacán y el de Tlalnepantla. La cabecera de este distrito es la ciudad de México.¹²

La municipalidad de Tlalpan pasó a depender del partido de Coyoacán, y su organización municipal quedó determinada por la administración centralista, la cual inició el control de las funciones de los ayuntamientos al establecer que los gastos municipales, la aprobación de las cuentas de los propios y de los arbitrios y la ejecución de obras nuevas o reparación de las antiguas, quedarían bajo la supervisión directa del gobernador, de la junta departamental y de los prefectos. De acuerdo con el *Reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos*, publicado el 20 de marzo de 1837, tendrían ayuntamientos las poblaciones que los tuvieron desde 1808, en los puertos que tuvieran más de 4 000 habitantes, los pueblos con más de 8 000 almas y las capitales de los departamentos. Sus obligaciones continuarían siendo prácticamente las mismas establecidas desde la colonia.

¹² *Colección de decretos y órdenes del Congreso Constituyente del Estado libre y soberano de México*, Imprenta de J. Quijano, Toluca, 1848, t. II, p. 396.

En el aspecto financiero se determinó que los productos obtenidos ingresarían al fondo de propios y arbitrios, pero que durante los dos primeros meses del año, los ayuntamientos remitirían al subprefecto, al prefecto y al gobernador, cuenta documentada del monto total de sus ingresos y de su inversión. En este sentido se comenzó a restringir el control directo que los ayuntamientos tenían sobre sus propios ingresos y así no podrían “decretar el gasto de más de cincuenta pesos sin conocimiento y previa aprobación del gobierno supremo”.¹³ Además, esta ley determinó que los ayuntamientos, en algunas de sus funciones administrativas, quedaban sujetos a los prefectos, quienes adquirieron la obligación de “Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos”,¹⁴ asistir y presidir sin voto a los cabildos públicos y secretos, ordinarios o extraordinarios, “para ejercer la vigilancia que les conceden las leyes sobre los ayuntamientos, exciten a estos cuerpos, les exijan informes y los estrechen al cumplimiento de sus deberes cuando lo estimen conveniente, cuidando que se verifiquen los cabildos, que se cumplan las leyes y ordenanzas, y que las respectivas comisiones desempeñen sus encargos bien y eficazmente”.¹⁵

El punto sustancial de esta administración quedó determinado en las *Ordenanzas municipales* de 1840, donde se definió que estaría

Art. 1º a cargo de los ayuntamientos, con sujeción al subprefecto y por su medio al prefecto y al gobernador, la policía de salubridad, de comodidad y ornato, de orden y seguridad en los términos de su comarca.

Art. 2º Lo está también el cuidado de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia pública y el de las escuelas de primera enseñanza.

Art. 3º Lo está igualmente el de la construcción de los puentes, calzadas y caminos; la limpieza de las calles, mercados y plazas públicas; la desecación de los pantanos, a cuyo efecto dispondrán se dé corriente a las aguas estancadas e insalubres y removerán efectivamente todo lo que pueda alterar la salud de los hombres y ganados.¹⁶

Para poder cumplir con estas obligaciones, el ramo de obras públicas se agrupó en aseo y limpieza; agua, acequias, zanjas y ríos; alumbrado, cárceles, calzadas, puentes y caminos; coches y carruajes; embanquetados, empedrados y atarjeas; salubridad, cementerios, vacunas, hospitales y casas de beneficencia; mercados, paseos, pesos y medidas; agricultura, industria y comercio; corredores, teatro y diversiones públicas, y educación y escuelas, y fueron administrados por comisiones, las cuales quedarían definidas: “En el Cabildo del día 2 de enero, el alcalde primero presentará una lista en que encargue y

¹³ “Decreto del 31 de enero de 1834” en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia*, Imprenta del Comercio, México, 1876.

¹⁴ “Las siete leyes constitucionales” en De Gortari y Hernández, *Memoria, op. cit.*, t. I, p. 184.

¹⁵ “De la inspección que los prefectos y subprefectos deben ejercer” en *ibid.*, p. 185.

¹⁶ *Colección de leyes y disposiciones*, Imprenta de Ireneo Paz, México, 1884, t. I, p. 115.

señale las comisiones en que deben dividirse los ramos, procurando la mayor igualdad, y encargando los ramos según la particular instrucción, profesión o ciencia de los capitulares.”¹⁷

Los ramos que tuvieran un fondo destinado podrían ser administrados por contratistas bajo la vigilancia y supervisión de los ayuntamientos. Las contrata se celebrarían en almoneda pública previa convocatoria de postores, no se harían por más de cinco años, ni podrían prorrogarse.

Art. 18. No se rematará ramo alguno por el total de la suma del fondo destinado a su objeto, ni por más de dos tercios de dicho fondo, excepto en el caso en que a juicio del ayuntamiento y licencia del gobierno y junta departamental, por calificarse insuficiente, se permita.

Art. 26. Las contrata de empedrados, mercados y calzadas se rematarán, si fuere posible, por secciones o trozos a diversos empresarios.¹⁸

Acorde con estas disposiciones, las funciones del Ayuntamiento de Tlalpan pasaron a ser supervisadas por la Junta Departamental de México, quien en 1844 estableció el cobro de un peaje en el camino de la ciudad de México a Tlalpan, esta recaudación tenía como objetivo principal el mejoramiento, el cuidado y el sembrado de árboles en dicho camino.

Las medidas propuestas en la *Ordenanza Municipal* de 1840 fueron ampliadas en la Ley de 28 de abril de 1845 sobre erección de municipalidades y ayuntamientos, promulgada por Mucio Barquera, presidente de la Asamblea Departamental de México y gobernador interino del mismo departamento. En ella se registraron nuevas obligaciones y facultades de los ayuntamientos, como la plantación de árboles frondosos, el cuidado de los “acueductos, pirámides y cualquiera otro monumento antiguo, aunque de ellos no perciban utilidad inmediata los pueblos”,¹⁹ la formación de juntas de caridad y la propagación de la vacuna. El 17 de noviembre de 1845 fueron publicadas nuevas ordenanzas municipales, en las cuales se señaló que los fondos públicos continuaban teniendo como sustento las viejas contribuciones, es decir, los propios y los arbitrarios, así como “todas las demás contribuciones e impuestos que propusieren las autoridades municipales para este fin y obtuvieren autorización de la asamblea departamental”.²⁰

Los gastos que continuaban corriendo a cargo de los fondos eran los concernientes al ramo de cárceles, policía, Hacienda y aquellos considerados como extraordinarios. Dentro del ramo de policía se encontraban los gastos erogados por las obras públicas: alumbrado, empedrados, compostura de calles, limpieza,

¹⁷ *Ibid.*, p. 122.

¹⁸ *Ibid.*, p. 117.

¹⁹ *Ibid.* p. 204.

²⁰ *Ibid.* pp. 221-222.

deseccación de pantanos, reparación de fuentes y acueductos, reparación de mercados, mejoramiento de los paseos, conservación de los caminos y calzadas.

En estos años el establecimiento de la fábrica de papel incrementó los ingresos de la municipalidad de Tlalpan, ya que pagaba contribuciones sobre el uso de agua y de arenas; a ello se unieron los ingresos por las festividades cívicas y religiosas, lo cual permitió que algunos excedentes se utilizaran en el mejoramiento de los caminos, en el alumbrado y en la reparación de las casas consistoriales. Sin embargo, esta primera forma de organizar y estructurar los poderes municipales se vio frenada al ser derrotado el régimen centralista e implantarse de nuevo la Constitución federal de 24.

OBRAS PÚBLICAS Y CENTRALIZACIÓN

El restablecimiento de la Constitución de 24 no frenó los constantes enfrentamientos entre los diferentes partidos políticos; conservadores, liberales, radicales y moderados se disputaban constantemente el poder, la inestabilidad política produjo separaciones de entidades federativas, autonomía y, por supuesto, la intervención estadounidense. En este clima la municipalidad de Tlalpan continuaba con su estructura político-administrativa.

El 2 de mayo de 1853 Antonio López de Santa Anna, como benemérito de la patria, general de división y presidente de la república, comunicó a todos sus habitantes tres importantes medidas: la primera determinaba que los miembros del Cabildo serían nombrados por el gobierno del Distrito Federal con aprobación del supremo, sus funciones serían: “cuidar de los intereses municipales y practicar los actos de administración que se le encomienden por la ley. En consecuencia, ninguna atribución puede ejercer que tenga relación con la política del país, ni con su forma de gobierno, ni con los actos de la administración pública”.²¹

La segunda fue la expedición de las nuevas Ordenanzas para el Ayuntamiento de la ciudad, en las cuales se señalaba que el presidente de la corporación sería a su vez presidente de las comisiones de Hacienda y de Obras Públicas.

La tercera hacía referencia a los diferentes ramos que dependerían de la Hacienda pública, declarando que eran del dominio de la nación “las calles, plazas, y plazuelas de las ciudades, villas y lugares de la república, así como las tomas de agua y fuentes públicas”.²² Estableciendo además que las rentas municipales tenían por objeto:

²¹ Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia*, Imprenta del Comercio, México, 1876, t. VI, p. 385.

²² *Ibid.*, p. 428.

El sostenimiento de las prisiones.

El de la policía de orden, aseo, salubridad, ornato y seguridad, conforme a las ordenanzas y reglamentos respectivos.

El alumbrado.

Los paseos y calzadas.

Las fuentes, acueductos y canales.

Los mercados y los demás ramos anexos a la policía de aseo y salubridad.

Los hospitales municipales.

La instrucción primaria.²³

Por otra parte, en vista de la necesidad de captar recursos que le permitieran al Estado satisfacer sus demandas y cumplir con los requerimientos de la nueva estructura político-administrativa, el gobierno santannista determinó ampliar los límites del Distrito Federal. El 16 de febrero de 1854 emitió el decreto:

El Distrito de México se extenderá hasta las poblaciones que expresa este decreto, y a cuantas aldeas, fincas, ranchos, terrenos y demás puntos estén comprendidos en los límites, demarcaciones y pertenencias de las poblaciones mencionadas. Por el norte aproximadamente, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec, por el noreste Tlanepantla; por el poniente Los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el suroeste desde el límite oriental de Huixquilucan, Mixcoac, San Ángel hasta Coyoacán; por el sur Tlalpan; por el sureste Tepepan, Xochimilco e Ixtapalapa; por el oriente el Peñón Viejo hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco.

Se divide el Distrito en las prefecturas centrales e interiores correspondientes a los ocho cuarteles mayores que forman la municipalidad de México, y en tres exteriores, a saber: la del norte cuya cabecera será Tlanepantla, la del occidente cuya cabecera será Tacubaya y la del sur cuya cabecera será Tlalpan.²⁴

Así quedaron definidos los límites político-administrativos del Distrito, su gobierno continuó en poder del gobernador, las prefecturas a cargo de un prefecto y las municipalidades a cargo de los ayuntamientos, pero éstos se sujetaron directamente al prefecto, al gobernador y, sobre todo, al supremo gobierno, además organizaron su estructura político-administrativa conforme a las normas dictadas para el Ayuntamiento de la ciudad de México. En cuanto a sus fondos municipales, se hizo

extensiva a las municipalidades fuera de la capital la ley de 3 de octubre de 1853. Las pensiones que ella estableció corresponderán a cada una de dichas municipalidades en sus respectivas demarcaciones, con la sola excepción del tres al millar, que continuará como hasta hoy sin variación. El Ministerio de Gobernación modificará las cuotas designadas en esa ley a los diversos objetos que causen las contribuciones, considerando la respectiva importancia y circunstancias de los pueblos, y dictará cuantas me-

²³ *Ibid.*, p. 430.

²⁴ Dublán y Lozano, *op. cit.*, t. VII, pp. 49-51.

didias sean conducentes para que estos fondos se administren con exactitud y se inviertan debidamente.²⁵

Además, se crearon dos nuevas secretarías de Estado: la de Gobernación y la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. De la primera dependió el gobierno del Distrito Federal, y de la segunda, “todas las obras públicas de utilidad y ornato que se hagan con fondos públicos”.²⁶

En cuanto a los ayuntamientos, podemos decir que durante este régimen se convirtieron en órganos dependientes y ejecutores del poder general. Aunque si bien es cierto que continuaban encargándose de la administración de sus fondos y de sus ramos, éstos comenzaron a depender de comisiones formadas por regidores nombrados directamente por el gobernador o por el supremo poder. Es así que el sentido de las obras públicas, como una actividad exclusiva de los ayuntamientos, fue transformada, pues se determinó que la Comisión de Obras Públicas tenía a su cargo “los ramos de empedrados, obrería mayor, aguas, ríos, acequias, canales, paseos, calzadas y cualquier otra de las demás obras necesarias para el servicio de los ramos municipales”,²⁷ pero sus acciones y medidas se vinculaban con y dependían directamente de la Comisión de Hacienda, la cual tenía la responsabilidad de vigilar el buen uso e inversión de los fondos municipales, preparar los presupuestos, recibir las cuentas y celebrar las contratas con aquellos particulares que tuvieran interés en realizar alguna obra o servicio público.

*Sabemos con toda certeza que el señor general Santa Anna va a tomar el mayor empeño en que se lleve a cabo el proyecto del señor don José Gómez de la Cortina relativo a establecer un camino de fierro a Tlalpan, pasando por Tacubaya, Mixcoac y San Ángel. Mucho celebramos que esta empresa se realice [...] Suplicamos al señor Cortina que no desmaye en su empresa, ahora que el general Santa Anna se manifiesta tan propicio para dispensar su protección a toda clase de mejoras materiales.*²⁸

Estos hechos conllevan a un control de la recaudación de los fondos municipales, de la aplicación de los presupuestos, pero sobre todo, de una actividad que durante siglos se había identificado como una función propia de los ayuntamientos: las obras públicas. “La comisión de Obras Públicas se arreglará a las cantidades que para ella se designen en el presupuesto general y obrará con conocimiento del presidente del Ayuntamiento y entera sujeción al Ministerio de Fomento por medio del gobernador del Distrito.”²⁹

²⁵ *Ibid.*, t. VII, p. 51.

²⁶ Dublán y Lozano, t. VI, p. 366.

²⁷ *Ibid.*, t. VI, p. 385.

²⁸ *El Orden*, núm. 236, 28 de abril de 1853, México.

²⁹ Dublán y Lozano, *op. cit.*, t. VII, p. 386.

Por otra parte, el 2 de septiembre de 1854 se expidió el Reglamento para el Ramo Municipal de Obras Públicas, donde se estableció que se consideraban como obras públicas: “Todas las que fueren necesarias en los ramos municipales de empedrados, embanquetados y atarjeas, conservación y erección de fincas, mercados, puentes, monumentos de la ciudad y cualquier otro edificio a ella perteneciente, paseos y sus calzadas, acueductos y fuentes públicas, limpias de atarjeas y canales”.³⁰

Pero su ejecución o la preferencia de cualquiera de ellas tenía que ser determinada por mutuo acuerdo entre la Comisión de Obras Públicas y el gobierno del Distrito, quienes “darán las órdenes consiguientes, vigilarán sobre su cumplimiento y sobre la recta inversión del fondo a ellas destinado. Ejercerán esta atribución con aprobación del Ministerio de Fomento, extendiendo cada mes un informe de las que han de ejecutarse, designando el máximo de la cantidad que se destine a las imprevistas y del momento”.³¹

Como auxiliar de la comisión se estableció una Junta Municipal de Edificaciones y Obras Públicas, la cual estaba

compuesta de la sección facultativa del Ministerio de Fomento de cuatro arquitectos de ciudad, de uno o dos ingenieros, de uno o dos miembros de la Academia de Bellas Artes a juicio del mismo ministerio, y de dos miembros honorarios elegidos por el mismo, de entre los arquitectos más distinguidos.

*Los planos, proyectos, modelos y diseños que fijare la Junta de Edificaciones y acordare el Ayuntamiento para la mejora del constante servicio y conservación de los ramos municipales, o para construcción, erección o reformas de obras extraordinarias, necesitan la aprobación del Ministerio de Fomento.*³²

Así, una función importante dentro de la administración municipal quedaba sujeta a las instancias federales, representadas por el Ministerio de Fomento; estatales por el gobierno del Distrito, y municipales por la comisión de Obras Públicas. Comenzaba a marcarse el predominio, el control y la centralización que las instancias del gobierno federal aplicarían en los otros órganos de la administración pública.

El 30 de enero de 1855, el Ayuntamiento de las municipalidades del Distrito y sus respectivas comisiones de obras se enteraron por decreto que a partir de esa fecha:

Los ramos de empedrados, limpias de zanjas y atarjeas, construcción y conservación de acueductos y cañerías, puentes, calzadas, paseos, desagüe, alineamiento de calles y demás obras públicas de la capital que han estado a cargo del excmo. Ayuntamiento,

³⁰ *Ibid.*, pp. 296-311.

³¹ *Ibid.*, pp. 298-299.

³² *Ibid.*, pp. 396.

quedan desde hoy al del Ministerio de Fomento, quien dirigirá y entenderá exclusivamente en todo lo relativo a dichos ramos.

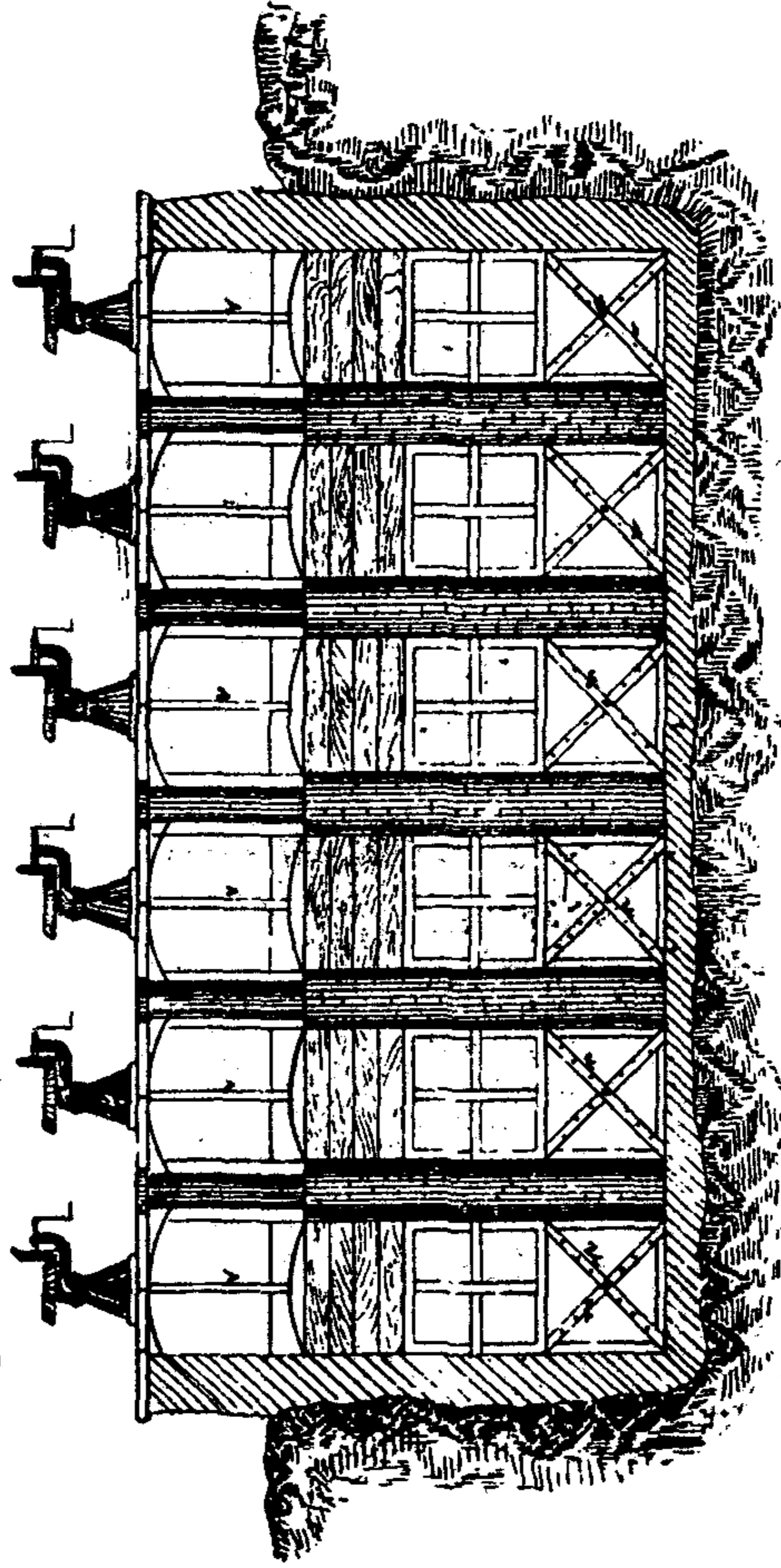
No se comprende en esta disposición la construcción, conservación y mejoras de las cárceles, hospitales, mercados y otros edificios propios del excelentísimo Ayuntamiento, los cuales continuarán a su cargo, quedando sólo sujetos a la aprobación del ministerio, los presupuestos y proyectos de dichas obras y la dirección de ellas.

Para poder subsanar los gastos requeridos por estos ramos, fue necesario que se asignaran al Ministerio de Fomento los ingresos sobre arrendamientos de potreros, de mercedes de aguas, contribuciones sobre coches de provincia y carruajes públicos, licencias de obras, canales exteriores de derrame, carruajes, carros y caballos, así como la contribución de la tercera parte del producto de tres al millar sobre las fincas. La pérdida de estos ingresos fue un duro golpe para los fondos municipales. Además, si estas obras se asignaban por contrata, se acentuaba el clientelismo político entre el Estado y los grupos de poder.

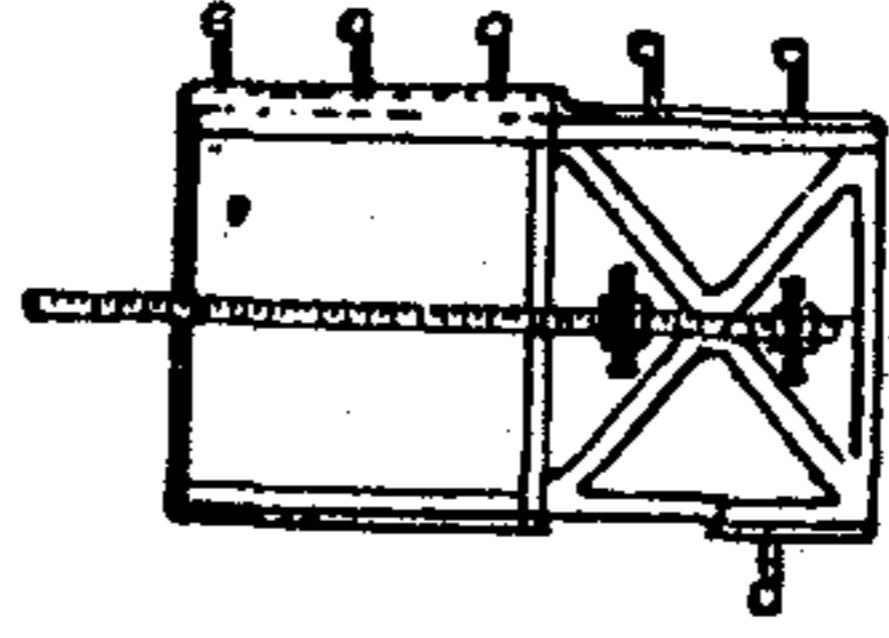
El gobierno santannista, más allá de su comportamiento dictatorial, de sus fiestas y saraos, de sus medallas y condecoraciones y de su predilección por las peleas de gallos, marcó un paso importante en la organización de la estructura político-administrativa del gobierno federal, del gobierno del Distrito y de los ayuntamientos. El análisis del ramo de Obras Públicas nos ha permitido conocer cómo las decisiones del gobierno, generadas por intereses económicos, llevaron al control y centralización de la política urbana.

La actitud despótica y dictatorial del régimen santannista cavó su tumba, los liberales al triunfar se aprestaron a reinstaurar el federalismo y a desconocer todas las medidas expedidas durante los dos años del gobierno de Santa Anna. Un nuevo cambio se abría para la reorganización de la estructura político-administrativa, y por supuesto para la organización del ramo de las obras públicas.

Estación Agrícola de C. Juárez.



compuertas de acero



VISTA POSTERIOR
DE LA
COMPUERTA