

Ciudad de México: evolución y confusión de la seguridad

*Martín Gabriel Barrón Cruz**

Presentación

El presente texto constituye una revisión, general, de la evolución histórico-administrativa del Cabildo y Ayuntamiento de la Ciudad de México. La idea central es brindar, al lector, un panorama de la transición que, las instituciones responsables de la seguridad, sufrieron a lo largo de la historia desde 1521 hasta 1929, desde el ámbito administrativo. Con todo lo anterior, se busca resaltar la complejidad que existe para estudiar el fenómeno de la seguridad en la capital del país. Pero, a la vez, subrayar la necesidad que existe por estudiar los cuerpos encargados de la misma; es decir, la historia de los diferentes cuerpos de policía que existieron en la ciudad.

El análisis está conformado en apartados que permiten ver dicha evolución de las instituciones desde sus orígenes, y las formas en que, el gobierno administrativo, fue cambiando y las vicisitudes que sufrieron a lo largo de más de tres siglos. La intención es poner de manifiesto que, para hablar de seguridad, desde una óptica histórica hay que tener presente la transformación administrativa, para poder saber y conocer cuál es el modelo de seguridad de

* Instituto Nacional de Ciencias Penales.

que se trata. Ya que a final de cuentas la seguridad pública, entendida como policía, forma parte del derecho administrativo, y porque “la seguridad es un valor fundante. Forma parte de los cimientos de la edificación del Estado de Derecho Democrático [...y tiene] dos atributos [...] su carácter ciudadano y su carácter jurídico [...además] la seguridad pública se edifica en el moderno Derecho Administrativo como un valor peraltado a alcanzar en la convivencia social” (Parejo y Dromi, 2001:9-12).

Al mismo tiempo, la noción de seguridad pública, como las instituciones mismas, cambió. Por lo cual es necesario reflexionar para cada etapa de la historia nacional, cuál es el concepto que se aplica, y con ello evitar confusiones. La razón es que el actual concepto de seguridad pública no es el mismo de hace 20 o 30 años y mucho menos de hace dos siglos. Sin embargo, hay que conocer cómo se entendía, pero, sobre todo, cómo se aplicaba y quién era el responsable de ésta. Así, queda una pregunta abierta ¿cuál es el modelo de seguridad pública que se aplica en México?

Los orígenes

La Ciudad de México tiene una larga historia, que abarca más de 400 años respecto de la seguridad. Los umbrales histórico-jurídicos de la misma se sustentaron en el derecho español, y predominaron desde 1521 hasta 1821. Durante este largo periplo los organismos responsables de velar por la protección de los súbditos novohispanos, fueron el Cabildo y el Ayuntamiento de la Ciudad de México. Estas instituciones traspasaron el siglo XIX y no cambiaron, de manera radical, hasta 1928, cuando se creó el Departamento del Distrito Federal. Hay que apuntar que la administración pública colonial fue una amalgama de instituciones políticas y administrativas que, a su vez, arrastraban una variedad de formas cuyo origen era, eminentemente, medieval. Dichas corporaciones se transformaron a partir de la modernidad y con la consolidación del Estado (Hintze, 1968).

La innovación más trascendental del Estado moderno fue la transformación de la administración de los medios y mecanismos del ejercicio del poder y de quienes los utilizaban. Este hecho resultó de vital importancia, pues la organización estamental era la principal característica del medioevo; su abolición fue un fenómeno histórico al pasar a manos del Estado las potestades de organización política. Lo anterior, propició que surgiera una alianza entre el político y el administrador público con los soberanos, para luchar contra los estamentos. En el caso de la Nueva España, un ejemplo palpable fueron las llamadas reformas borbónicas, las cuales, en realidad, constituyeron programas y acciones continuas de gobierno, diseñadas con estrategias flexibles y adaptativas, cuya ejecución se acomodaba a las circunstancias que éstas alteraban o, bien, que no se deseaban cambiar. En este proceso algunos de los nuevos procedimientos adminis-

trativos aplicados fueron el cameralismo y la ciencia de la policía. Esta última

[...] se integra en el conjunto de doctrinas políticas, económicas, administrativas e incluso filosóficas, que comienzan a mediados del siglo XVII, llenan todo el siglo XVIII e incluso se prolongan durante parte del XIX [...] y suelen designarse con el nombre general de Cameralismo o ciencias camerales. Este nombre es adecuado, porque expresa que las doctrinas mencionadas surgen en el seno de los consejos que formaban en las monarquías absolutas, las claves de la política, tanto interior como exterior, y de la administración (Jordana, 1944:138).

Y es bajo estas nuevas nociones que el Cabildo y el Ayuntamiento de la ciudad sufrieron cambios notables. A estos órganos públicos se les asignaron nuevos objetivos y conformaron la parte ejecutora de los ideales que perseguía el Estado.

Pero, antes de continuar surge una pregunta ¿qué es el Cabildo? La respuesta es que éste era la institución más representativa del gobierno virreinal, porque fue el soporte de la organización jurídica, política, social y económica. Los Cabildos surgían después de las actas de fundación de los pueblos, el establecimiento del mismo era el primer acto oficial de cualquier población; así, se convirtió en la cabeza del grupo social que los integraba. Finalmente, se concebía como el: “[...] ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república, como son justicia y regidores [...]” (Gibson, 1996:40, 168, 177 y 467). En tal virtud, y quizá dimanado de la definición anterior, se ha llegado a confundir o a incluir en el lenguaje común como palabras sinónimas las de Ayuntamiento y Cabildo. Sin embargo, en la tradición jurídica y política es clara la diferencia entre ambos conceptos. Por lo cual, para el presente texto se utilizarán en su sentido original, entendiendo que ambas eran las encargadas de la administración de la ciudad.

Hay que decir, entonces, que el Cabildo era el responsable de deliberar todo lo conducente al bien común, es decir, era un órgano legislativo, mientras que el Ayuntamiento era el responsable de la dirección como órgano de ejecución y control. En este sentido, el Ayuntamiento era el encargado de los asuntos de policía y seguridad. Para mayor precisión, el Cabildo se integraba por un determinado número de personas que examinaban y resolvían los asuntos que atañían al bien común de las ciudades o de particulares; la vigilancia de la aplicación práctica de las sugerencias, resoluciones o decisiones emitidas por el Cabildo le correspondía ejecutarlas al Ayuntamiento.

La institución del Cabildo, como muchas otras, sufrió trascendentales mutaciones durante los 300 años de dominación española, ya que el instaurado inmediatamente después de la Conquista fue distinto al existente en los siglos XVII, XVIII y XIX debido, entre múltiples factores, al crecimiento demográfico, espacial y a la importancia política que adquirió durante la Colonia. Sin embargo, la magnitud esencial del Cabildo estriba en que fue el genuino representante de los grupos de poder durante la Colonia,

e intermediario entre la oligarquía colonial y la monarquía. Luego, la institución empezó a degenerar cuando sus puestos se subastaron y se adjudicaron al mejor postor; y el gobierno municipal quedó en manos de las familias acaudaladas, volviéndose completamente oligárquico y desligado de los intereses propios de la ciudad (Barrón y Castro, 1992).

Dentro de la evolución del Cabildo es posible señalar, para el periodo colonial, tres etapas representativas de su desarrollo histórico. La primera es de la época de la Conquista; la segunda a partir de la consolidación de la colonización, a finales del siglo XVI, pero, sobre todo, durante el proceso de centralización impuesto por la monarquía de los Habsburgo, que limitó el poder municipal. Tal mecanismo centralista se reflejó en el establecimiento de los corregidores, en las ciudades más importantes del reino, quienes intervenían en los gobiernos regionales y locales como funcionarios gubernativos, judiciales, militares y fiscales. Lo cual restó autonomía a los municipios y a los magistrados reales de los consejos. La proyección político-social del Cabildo se completó con las delimitaciones geográficas de las jurisdicciones que establecieron en un principio los reinos de la Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León y Nuevo México, así como la provincia de Yucatán (todos se subdividían en provincias mayores y provincias menores).

La tercera etapa es la circunscrita al periodo de las reformas borbónicas; durante éste cambió la estructura administrativa de todo el reino. En 1776 se crearon las Provincias Internas; a su vez, en 1782, la Ciudad de México quedó organizada en Cuarteles (Ordenanza, 1782; Valeriola, 1978; González, 1984 y Lombardo, 1986); y, en 1786, se implementó el sistema de Intendencias (Pietschmann, 1996). Esto sirvió de base para las divisiones políticas del territorio posteriores a la Independencia de México.

Por otra parte, para los dos siglos siguientes, no podemos establecer con claridad las fases por las que transitó el Cabildo. La razón es que una vez consumada la Independencia, surgieron a lo largo de los siglos XIX y XX distintas formas de organización para el Cabildo y para el Ayuntamiento, a tal grado que ambos conceptos llegaron, como ya se apuntó, a identificarse como sinónimos. Por ejemplo, durante el siglo XIX ambas instituciones vivieron y padecieron los cambios y dilemas políticos, sociales y económicos que conmocionaron al país, desde las disputas políticas entre liberales y conservadores, las once ocasiones en que fue presidente Antonio López de Santa Anna, la pérdida de territorios, las invasiones norteamericana y francesa, hasta llegar a la consolidación del régimen de Porfirio Díaz; y, luego, el arribo de la Revolución Mexicana. Es decir, durante el siglo XIX y principios del XX, el Cabildo y el Ayuntamiento de la ciudad sobrellevaron las inclemencias políticas y una representación patente de todo esto, sin duda alguna, es la cambiante estructura organizativa que ostentó, lo cual necesariamente impactó en los cuerpos de policía o de seguridad (Barrón, 2002).

Para visualizar lo anterior hay que ejemplificarlo. Así, escudriñando en los ins-

trumentos administrativos derivados de la promulgación de las Cortes de Cádiz, descubrimos las *Ordenanzas para los Cabildos* (1813), que a su vez desencadena el *Decreto por el que se dan las Instrucciones para el Gobierno Económico/Político de las Provincias*, en el cual se precisan las atribuciones del gobernador del Distrito Federal. Siguiendo en esta misma línea, para el periodo Independiente, encontramos la configuración del *Distrito Federal* (1824); las *Ordenanzas Municipales* y las *Ordenanzas para Ayuntamientos*, la *Ordenanza para la Municipalidad de México* (1840); las nuevas *Ordenanzas Municipales* (1845) y la reiteración de vigencia de las mismas (1855); la regulación del *Consejo de Gobierno* (1855); así como las del servicio de las *Oficinas del Ayuntamiento de México* (1856).

Además, se deben tener en cuenta los cambios en las formas de gobierno, de tendencia liberal o conservadora, y las decisiones de convertir a la Ciudad de México en Distrito, como sede del poder federal, tal es el caso de la resolución para trasladar el *Gobierno Constitucional a la Ciudad de México* (1860); o convertirla en prefectura, haciéndose necesario dictaminar cuáles eran las facultades y atribuciones de los *Prefectos Políticos del Distrito Federal* (1862). O bien, pasar a ser una Municipalidad, por lo que era necesario reglamentar y designar las *Municipalidades del Distrito Federal* (1862).

Al traspasar los primeros años del siglo xx, los cambios más significativos que se presentan son: la *Organización Política y Municipal del Distrito Federal* (1903); la instauración del *Municipio Libre* (1915). Más tarde, transformarse de Gobierno a *Departamento del Distrito Federal* (1928), consolidándose al establecerse la *Ley Orgánica del Distrito Federal* (1941, modificada en 1970, 1978 y 1980). Luego, para fortalecer sus atribuciones y facultades se emitió el *Reglamento Interior* (1979). Finalmente, hasta llegar a la estructura orgánica que actualmente rige al Distrito Federal: el *Estatuto de Gobierno* (1994). Todas estas modificaciones son sólo una muestra ejemplar, ya que existen muchas más.

Gobierno administrativo

Siguiendo la línea trazada, es necesario exponer, de manera breve, la evolución en las formas de organización administrativa que padeció la ciudad. En principio hay que decir que, como es bien conocido, durante los 300 años de dominación española existieron dos dinastías (Habsburgo y Borbones) que controlaron el mundo colonial. Aunque los mecanismos burocráticos empleados por ambas difieren por múltiples razones, entre las cuales destacan el crecimiento geográfico, poblacional y económico del imperio, por lo cual fue necesario crear distintas instancias que permitieran ejercer el poder y control sobre todos los bienes materiales y humanos de que se componía el mismo.

En definitiva brindar seguridad en el sentido amplio de la palabra.

En tal dirección, en el transcurso de los siglos XVI y XVII, se percibe cómo una forma de organización administrativa para todas las colonias tuvo como base esencial el Cabildo. Éste fue la instancia indicada para racionalizar los bienes que favorecieran la dominación de la sociedad, por medio de la gestión pública y mediante la racionalización adecuada de los bienes se podía fomentar la consecución de los objetivos no administrativos como la felicidad de los súbditos, el bienestar y la tranquilidad pública. Tal idea es importante analizarla para entender, en contrario, cómo se obstaculizó la autonomía de los municipios durante estos siglos, o bien si existió una verdadera independencia municipal. Sin embargo, esto escapa al presente análisis.

En otro orden de ideas, durante el lapso colonial se tenía la idea de que el monarca debía, como fin último, lograr el bienestar y la felicidad de los súbditos. Es importante revisar y confrontar esta idea con las funciones del Cabildo, ya que no necesariamente las ideas monárquicas fueron seguidas por los integrantes de los Cabildos; muy al contrario, este órgano llegó, en ocasiones, a impedir los fines que perseguía la monarquía. La razón de esto es que dentro de las secciones administrativas más importantes a controlar, por parte del Cabildo, se encontraban dos áreas básicas de gestión: por un lado el comercio y las finanzas, es decir, la economía; y, por otro, la policía, cuyos mecanismos le permitían un manejo burocrático eficiente (Yáñez, 1994).

La idea de economía estaba vinculada a la idea general de gobierno, cuyo propósito era buscar los mejores procedimientos para garantizar la seguridad integral de la comunidad contra los peligros externos e internos; además, para preservar e incrementar los bienes de la monarquía. Por su parte, la idea de policía, extendida durante gran parte del siglo XVIII, está relacionada con la conducta y sostenimiento de los súbditos. Su objetivo era equilibrar la posición de éstos respecto del monarca; pero, también, que les beneficiara, ya que con ésta los miembros de una comunidad mantendrían el orden, y con ello se podría obtener mayor eficacia en los asuntos públicos e individuales, que pertenecían al ámbito económico.

Por lo que bajo el nombre de policía se expedían leyes, reglamentos y bandos que concernían a la administración del Estado, buscando afirmar e incrementar su poder. El objetivo declarado era hacer buen uso de sus fuerzas y procurar la felicidad de los súbditos. En una palabra, se requería la explotación adecuada del comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etcétera. Todo esto interesaba al Estado y dependía de la inteligencia con que todas estas cosas fueran administradas, como se lograría la felicidad de los vecinos, y el responsable de su cumplimiento era el Cabildo (Justi, 1996).

Es decir, históricamente el concepto y las funciones de la policía iban encaminadas a ejercitar actividades de gobierno que permitieran salvaguardar la seguridad del pueblo. Por lo cual había que estimular la convivencia social, asegurar el abasto de

viveres, garantizar la pureza del agua y el aire, señalar las características de las obras públicas y de la vivienda particular, regular el tráfico mercantil, vigilar la salud pública, la salubridad de bebidas y alimentos.

Es en este sentido como se debe entender el *Discurso sobre la Policía de México* (1788), mismo que cubre áreas tales como la salud pública, el abasto de carnes (toro, carnero y cerdo); las prácticas de desangrar y desollar animales; el abasto de pan; la provisión de agua potable y en consonancia el mantenimiento de las fuentes públicas e interiores y las cañerías, y de los encargados de transportarla: los aguadores. En contraposición, encontramos las acequias, zahurdas, albañales, pozos artesianos y la limpieza de las mismas, a fin de evitar el miasma.

También la construcción de casas y calles, que interesaba mantenerlas en perfecto estado de limpieza, ante el temor de brotes epidémicos (problema latente durante el periodo colonial). La razón era que, en la ciudad, existían innumerables puestos de venta de comestibles en plazas y parajes públicos por ello se argumentaba: “domina en esta Ciudad un desorden en la manipulación y venta de alimentos condimentados y preparados con fuego, que apenas hay Plaza y aun Calle, donde no se fría o guise, causando no sólo las contingencias de incendios, sino el humo, olor u otras incomodidades inseparables de tal práctica, que nunca dejara de ser con menos seguridad y más estorbos que dentro de las casas” (*Discurso*, 1788).

Otro aspecto que toca el *Discurso* es lo referente a los faroles y alumbrado de la ciudad, a fin de evitar disturbios durante la noche, por la proliferación de pulquerías y vinaterías, entendiéndose que éstas “reúnen al último grado de cuantos desórdenes son imaginables en lo moral y político”; así, era indispensable vigilar el funcionamiento de las mismas; el encargado de tal labor fue el Comisario de Barrio.

Dentro de sus funciones, la policía, además de todo lo señalado, tenía que realizar, según el *Discurso*, la vigilancia del Paseo de Bucareli y el de la Alameda, así como el control del tránsito de carruajes y de bestias; ejercer la inspección de entradas y salidas públicas de la ciudad. Es decir, cuidar el acceso a la misma mediante la vigilancia permanente y estricta de las garitas existentes, como las de Santiago, San Antonio Abad, la Piedad, San Cosme, Belem [sic], la del Calvario, Coyuya, San Lázaro, o Peralvillo, Guadalupe de la Viga, de Santa Úrsula y otras más (Torre, 1999). Estas eran sólo algunas de las funciones que la policía efectuaba, dentro de una variedad de actos administrativos, y el responsable de cuidar que se cumplieran era el Cabildo.

De tal manera, es necesario tener presente esta idea de policía como órgano de gestión administrativa, a fin de que nos permita comprender de manera general los Bandos de Policía y Buen Gobierno. En éstos se publicaban las medidas de policía, relativas a edificios ruinosos, sitios eriazos y muladares de la capital; sobre aguadores, cargadores; para la fabricación de adobes; de albañales; para la matanza de perros;

para el alumbrado público; para las armas de munición; para la limpieza, barrido y aseo de la ciudad, de ríos y acequias; de las fondas y figones; de los bagajes; de bebidas prohibidas; de los papalotes; de juegos públicos (billar y dominó); de cementerios; de coches y carruajes, en fin una gama de aspectos económico-sociales. Como se observa, las funciones policiales en ningún momento señalan la persecución delictiva.

La división en cuarteles

Paralelamente al *Discurso*, encontramos que por disposición del virrey Martín de Mayorga, en 1782, se emitió la *Ordenanza de la División de la Ciudad de México en Cuarteles*, lo cual ocasionó una reorganización administrativa dentro de las funciones del cabildo. Un argumento utilizado fue la expansión y extensión que la ciudad había adquirido, provocando la disposición irregular de barrios y arrabales, lo que hacía imposible el registro de las habitaciones de estos lugares; así como del numeroso vecindario de gente que moraban en ellos, especialmente la plebe.

Aunque la verdadera razón, misma que se menciona, era el alto índice de robos, homicidios y otros delitos que se cometían en la ciudad. Por ello, las autoridades recurrieron a los antecedentes, entre éstos los informes emitidos por la Real Audiencia (5 de febrero de 1743) y las providencias que se habían tomado para abatir dichos ilícitos. Y la respuesta que el monarca había emitido mediante Real Cédula (15 de septiembre de 1745), por la cual dispuso que en caso de que el virrey y la Audiencia lo juzgaran pertinente se ampliaran las facultades del Alcalde Provincial y, los

[...] ejecuten en la forma que le parezca mas arreglada; pero sin comprender el recinto y casco de esa Ciudad, en la que debéis vos desempeñar cabalmente vuestra obligación; y ordenaros y mandaros, como lo ejecuto, que estando, como están, á vuestro cargo las rondas de esa Ciudad, las practiquéis por Cuarteles, ejecutándolo con toda vigilancia y puntualidad, y sin tener en ello la menor omisión ni descuido alguno, para que así sea mayor el temor de los delincuentes, y se consiga la extirpación de sus delitos y excesos (Ordenanza, f. 3).

Sin embargo, los resultados no fueron los que se esperaban, pues ya desde 1750 se había intentado dividir la ciudad en siete cuarteles, se habían elegido, incluso Comisarios y Cuadrilleros con el fin de abatir toda clase de delitos, en especial aquellos que derivaban o eran producto de los desórdenes y desarreglos producidos por la embriaguez. Por lo que nuevamente se había enviado una Real Orden (18 de marzo de 1778) al virrey Antonio Bucareli, para dividir a la ciudad, pero tampoco tuvo el efecto deseado, por la muerte de éste. Luego, al sucederle como virrey Martín de Mayorga, tomó la decisión de proceder a formar la división de la ciudad en cuarteles,

emulando el ejemplo hecho en Madrid. Para poner en práctica la división fue necesario establecer el reglamento respectivo para los encargados de la vigilancia de los mismos: los Alcaldes de Barrio.

Más allá de lo expuesto, el verdadero y fundamental móvil se sustentaba en el informe elaborado por el oidor Baltasar Ladrón de Guevara, y era arreglar la recaudación del Ramo Real de Tributos de las Parcialidades de Indios de San Juan y Santiago, y Castas de esta Capital. Para lo cual indica:

[...] y juntamente para la división en Cuarteles de esta Ciudad, sus Barrios y Arrabales, á efecto de la creación y establecimiento de los Alcaldes de Barrio, deseada generalmente por largo tiempo, y propuesta por el Real Acuerdo en voto consultivo, como remedios de muchos males, y uno de los arbitrios que se creyó mas proporcionado para facilitar la recaudación de dicho ramo. Fue necesario dedicar a éste mi principal atención, para poner en movimiento la cobranza, formar su reglamento, e irlo reduciendo a la práctica, sin intermisión hasta ahora. A esto se agregaron la laboriosa comisión del cumplimiento de la Real Cédula de Indulto de delinquentes: la contribución del donativo por lo respectivo a Indios y Castas, y otros encargos, que sobre la continua asistencia al Tribunal, me han embarazado concluir hasta ahora el de Cuarteles, á que solo havia podido destinar una ú otra tarde de los días festivos. Sin firme del práctico conocimiento que me asistía, dirigí en el principio mis pasos á reconocer muchas veces la Ciudad y sus Arrabales por el centro y su circunferencia; y teniendo a la vista los Mapas que hallé mas exactos, después de meditada la diversidad de gentes, é inmensa plebe de todas castas, que habitan lo interior y extremos de la Ciudad en sus Barrios, compuestos unos de muchos intrincados Callejones; otros de arruinadas fábricas entre Acequias y Zanjas que embarazan el tránsito, y los mas de chozas de adobes ó cañas, sembrados sin orden en dilados terrenos, y á grandes distancias unas de otras, procedí á la material división y formación de Cuarteles... (Ordenanza, f. 8-9).

Para la elaboración de dicho informe se había dividido a la Ciudad de México y sus barrios en ocho cuarteles principales o mayores, subdivididos a su vez en 32 menores. Por obvias razones la división comenzaba a partir de las calles que conformaban el centro de la ciudad. Así, el primer cuartel tenía como principal cuadro la calle de Plateros, hasta la parroquia de Santa Anna y el puente de San Francisco; el segundo, desde el portal de Mercaderes, la acequia de San Antonio Abad, la Guarda de la Piedad y el Puente de San Francisco; el tercero iniciaba en la esquina del portal de Mercaderes, la acequia de San Antonio Abad, el Molino y puente de las Tablas, el cementerio de Jesús María, la fábrica de la Real Casa de Moneda. El cuarto cuartel comprendía de la calle de Plateros, la puerta principal del Real Palacio, la nueva obra de la Casa de Moneda, el cementerio de Jesús María, la acequia de la parroquia de Santa Anna; por su parte el cuartel cinco desde el cementerio de Jesús María, la guarda

de San Lázaro, el puente de Alvaradon [sic], el Molino de las Tablas, el convento de Jesús María. El cuartel siguiente “[...] solo contiene dentro del cuadro tres menores, por estar despoblado el terreno que correspondía al cuarto, y así éste se sitúa fuera de él, y todos en estos términos” (Ordenanza, f. 10-11). Su extensión comprendía la capilla del Santo Calvario, el puente de San Francisco, la garita de Santiago, el barrio del Pradito, la acequia de Santo Domingo, la capilla de Santa Clarita, callejón de Santa Clarita, la ca-pilla del Calvario, la acequia de Santo Domingo, la acequia y zanja de la Acordada y Santo Domingo, los Arcos del Agua, el paseo de Tlaspana.

El séptimo ocupaba desde el cementerio de Jesús María, la guarda de San Lázaro, la guarda de Tepito, las compuertas de San Sebastián, Cuartos, Chapingo, la acequia de Santiago, la garita de Peralvillo y Santiago, el puente de Santiaguito, la acequia de la parroquia de Santa Anna y el puente de Cantaritos. La octava abarcaba desde el puente de San Francisco, la garita de la Piedad, la acequia que va de la Casa de la Acordada y atravesando hasta los Arcos de Belem [sic] y la garita del mismo nombre y la capilla del Santo Calvario.

Después la *Ordenanza* disponía la subdivisión de los cuarteles menores y su integración en dirección de los cuatro puntos cardinales. Además, indica que se debía de observar el *Reglamento de los Alcaldes de Cuarteles Menores*. A tal efecto:

[...] el territorio de esta Nobilísima Ciudad de México, sus Barrios y Arrabales, está sujeto a todos y á cada uno de los Señores Alcaldes del Crimen, Jueces de Provincia, Corregidor y Alcaldes Ordinarios en lo civil y criminal. La división y asignación de Cuarteles, solo mira a hacer mas pronta y expedita la administración de justicia, y a poner en buen orden y método el gobierno político y económico, en que consiste la observancia de las Leyes, y el arreglo de las costumbres, lo cual sin duda, se conseguirá más fácilmente, dedicada la atención y vigilancia de los que tienen a su cargo la salud pública, a menor parte de vecindario, que extendida, sin método, al todo: pero esto no embaraza, que aunque por causa de mayor utilidad y conveniencia se distribuya el ejercicio de la Potestad y Jurisdicción, encargándose particularmente cada uno de los Jueces de una sola parte del territorio... (Ordenanza, f. 24).

Los asuntos que atañeran a los Barrios y Arrabales, que comprendían los cuarteles mayores, eran deber y responsabilidad de los Alcaldes de la Real Sala del Crimen, el Corregidor y dos Alcaldes Ordinarios. Para los cuarteles menores sería el Alcalde Subalterno o de Barrio, mismo que no tendría salario. Para el control formal de los cuarteles mayores, se designaba a los Alcaldes de Corte según la antigüedad de cada uno de ellos en el oficio, ya que los primeros cinco se distribuían conforme al orden que existiera en los mismos. El sexto cuartel le competía al Corregidor “[...] porque en él se comprende el veinte y cuatro de los menores, hasta el puente de Tlaspana, en consideración a que adelante

se halla el Pueblo de Popotla, tenientazgo del Corregimiento, y a evitar las diferencias, que entre el Alcalde de Barrio y el Teniente que podría haber" (Ordenanza, f. 25). El séptimo por el Alcalde Ordinario de primer voto y el octavo el de segundo voto.

Como ya se indicó, los encargados de los cuarteles menores serían los Alcaldes de Barrios, los cuales tenían la responsabilidad de las cargas como concejales, y los que fungieran como tal no podían excusarse de realizar dichas funciones so pena de cien pesos de multa. Si se rehusaba se haría acreedor de la pena de destierro de la ciudad. El cargo tendría una duración de dos años con opción a la reelección en el puesto. Además, se auxiliaría de un escribano que bien podía ser real, o bien un ciudadano que realizara el juramento como tal. De igual forma, tendría bajo su cargo tres Alguaciles.

La principal función encomendada al Alcalde de Barrio era la Administración de Justicia. A tal efecto, debían vigilar (rondar) el cuartel a fin de evitar, en lo posible, la embriaguez y los juegos que se efectuaban en las vinaterías, pulquerías, fondas, almuercerías, mesones, tepacherías y otros lugares públicos donde se vendieran bebidas prohibidas, casas de juego o prostíbulos, detener a los que anduvieran pernoctando o transitando en las calles, o los que despertaran sospechas de ser vagos y mal entretenidos; dar auxilio a los recaudadores de Tributos y Rentas.

En tal sentido, las funciones del Alcalde de Barrio eran concebidas como las de:

[...] Padres políticos de la porción de Pueblo que se les encomienda, y sus oficios deben corresponder a este meritorio carácter. Es muy propio de él, que cada uno procure que viva, y haya en su cuartel algún Médico, Cirujano, Barbero, Partera y Botica, á que no se duda concurra con sus providencias el Real Tribunal del Proto-Medicato. Encargarán los Alcaldes, que cuando haya algún enfermo tan pobre que no pueda curarse en su casa, les den aviso, por ser tal la infundada preocupación de la plebe, de que van a morir á los Hospitales, que eligen quedar sepultados en su miseria, sin el auxilio espiritual y corporal que tienen en ellos; y en ese caso providenciarán que se lleven con la comodidad posible [...]", solicitarán igualmente que haya Escuela y Amiga, para la enseñanza de Niños y Niñas, con Maestros [...] si supieren que algunos niños quedan huérfanos por muerte de sus padres, ó de los que les sustentaban, si fueren aun tiernos, ó mujeres, solicitarán que se recojan por las personas piadosas de su Cuartel [...] desterrar la miseria y desnudez de los que habiten su Cuartel [...] empeñaran los Alcaldes todas sus fuerzas, para que en sus Cuarteles no haya holgazanes [...] cortando el abuso de no trabajar los Operarios los Lunes [...] harán conducir al Hospicio de Pobres a los que lo sean [...] cuidarán los Alcaldes de que las calles de sus Cuarteles tengan en buen estado los enlozados y empedrados; y cuando en algunas no lo estén, enviarán noticia al Regidor á quien toque dar providencia; e igualmente celarán que cada vecino haga por las mañanas barrer y regar su pertinencia, y que no se arrojen las basuras y excrementos en medio de las calles [...] no se mezclaran los Alcaldes de Cuartel en la

tasa y calificación de pan y mantenimiento, ni en lo demás que pertenezca á las facultades y funciones de los Regidores, Jueces de Policía y Fieles Ejecutores; pero sí les coadyuvarán y auxiliarán en todo lo que necesiten (Ordenanza, f. 35).

Como se puede apreciar, la *Ordenanza* establecía un vínculo formal entre el orden político y el orden público, que durante el siglo XVIII estuvieron unidos aunque no se entendieron siempre de manera igual, por lo cual se buscó poner o mantener sometidas las distintas manifestaciones de marginación social, ya que éstas podían poner en peligro el desarrollo de la sociedad, por considerarse que la violencia de los marginados desembocaba de manera necesaria en delitos, y había que tener perfectamente un control en los lugares en los cuales era poco accesible el tránsito para las autoridades virreinales (Martínez, 1988).

Disposiciones decimonónicas

Al recorrer los primeros diez años del siglo XIX, el dominio español en América entró en crisis, los motivos fueron de carácter interno y del ámbito externo. Así, uno de los primeros intentos por reorganizar el vasto imperio español fue la *Constitución de Cádiz* (1812). Este documento sirvió para dictar disposiciones tales como: el Decreto del 23 de junio de 1813, el cual estableció que la policía de salubridad, a cargo de los Ayuntamientos de los pueblos, debía cuidar de la limpieza de calles, mercados, plazas públicas, hospitales, cárceles, casas de caridad y beneficencia, la calidad de los alimentos, cementerios, aguas potables o insalubres, en fin todo aquello que pudiera alterar la salud pública.

Estaba obligada a procurar el bienestar de la población, por medio de providencias económicas; mantener un abasto considerable de comestibles de buena calidad; cuidar las fuentes públicas; la abundancia de agua potable para animales y bestias; velar por que las calles estuvieran empedradas e iluminadas; la custodia de los caminos rurales; las obras públicas o de ornato. Pondría especial interés en que los hospitales y casas de expósitos o de beneficencia recibieran los fondos públicos. En general, debía de tomar todas

[...] las medidas generales de buen gobierno que deban tomarse para asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes, será acordado en el Ayuntamiento y ejecutado por el alcalde o alcaldes; pero tanto en estas providencias como en las que los alcaldes están autorizados por las leyes a tomar por sí para conservar el orden y la tranquilidad pública, serán auxiliados por el Ayuntamiento y por cada uno de sus individuos cuando para ello sean requeridos (Castillo, 1874:291).

Posteriormente, al consumarse la independencia del país se establecieron las reglas para la formación de los *Ayuntamientos Constitucionales* (1821), que obviamente repercutieron en la seguridad (Ortiz, 1994). También, se instituyó la Ciudad de México como residencia de los *Supremos Poderes de la Federación* y se conforma el *Distrito* (1824). Luego, derivado de los conflictos políticos y sociales de la época, se determinó mediante una ley la disolución del Ayuntamiento (1833), pero ese mismo año fue reinstaurado. Luego se expidieron diversas leyes, reglamentos y ordenanzas, que normaron el funcionamiento y la estructura orgánica del Ayuntamiento (1837, 1840, 1845, 1853, 1855, 1856). Paralelamente, se propalaron disposiciones para la elección de los Ayuntamientos (1829, 1842, 1847, 1849, 1850, 1861, 1862); o bien para su renovación (1862); aunque, también, hubo leyes para la reelección de los individuos que integraban el mismo (1835).

Pero, igualmente en el transitar de las decisiones políticas, la ciudad cambió su estructura organizativa, así transitó como *Departamento* (1837); residencia de los poderes de la Nación (1842), luego *Prefectura del Distrito de México* (1853) y su supresión (1854); después, nuevamente, *Departamento de México* (1855), y *Municipalidad del Distrito Federal* (1862). Además de haber padecido las intervenciones y dominio de las fuerzas estadounidenses y francesas.

A pesar de todo lo anterior, podemos revisar la *Ordenanza de 1840*, emitida por la Junta Departamental (Castillo, 1874:293), la cual indica que la policía de salubridad estaba a cargo de los Ayuntamientos, pero con sujeción al subprefecto, que a su vez dependía del prefecto y del gobernador. Esta policía se encargaría de la vigilancia de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia pública, así como de las escuelas de primera enseñanza. Por otra parte, hay que decir que las reglas de funcionamiento eran las mismas que le imponía el Decreto de 1813. Sin embargo, algunas de las diferencias que señala, estriban en que debía vigilar que en las boticas no se expendieran drogas o medicinas rancias o adulteradas; celar que en toda transacción comercial se usaran los pesos y medidas especificadas; la recaudación e inversión de los fondos de propios y arbitrios; hacer cumplir la observancia de las leyes, reglamentos y bandos de policía y buen gobierno.

Para cumplir con todo ello los Ayuntamientos establecerían los ramos de: aseo y limpieza; aguas; acequias, zanjas y ríos; alumbrado, cárceles, calzadas, puentes y caminos; coches y carruajes; embanquetados, empedrados y atarjeas; salubridad, cementerios, vacuna, hospitales y casas de beneficencia; mercados, paseos, pesos y medidas, agricultura, industria y comercio; corredores, teatro y diversiones públicas, educación y escuelas (Memoria, 1852 y 1894). Tales comisiones no podían modificarse en el transcurso del año. Las sesiones de Cabildo se celebrarían los días martes y viernes de cada semana excepto los que el Ayuntamiento convocara de manera

extraordinaria, siempre y cuando los previniera el gobierno, prefecto o alcalde primero o bien lo solicite alguno de los síndicos; además, podía haber las sesiones secretas de los Cabildos.

Una de las atribuciones que tenían los Ayuntamientos era formar y emitir los reglamentos de funcionamiento interno como de cada uno de los ramos y vigilar el estricto cumplimiento de los mismos; a quienes transgredieran los mismos se les impondría la multa respectiva, todo ello estaría a cargo de la Tesorería y la Contaduría. Además, la *Ordenanza* indica de manera particular cuáles eran las atribuciones de cada una de las comisiones, de las oficinas y empleados, sobre el número de individuos que integrarían el Ayuntamiento, del desempeño de la policía de seguridad (Escamilla, 1994 y Yáñez, 1999), de las diversiones públicas, de las jubilaciones de los empleados, de la salubridad pública, de la inspección que los prefectos y subprefectos debían ejercer en todas las comisiones y negocios del Ayuntamiento (Rodríguez, 1994 y Gortari, 1994). Dicha *Ordenanza* funcionó de manera tal que en 1855 mediante una ley se declararon vigentes las Ordenanzas Municipales emitidas desde 1840.

Ley de Organización Política

Al trasponer los primeros años del siglo XX, el gobierno que encabezaba Porfirio Díaz emitió la *Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal* (26 de marzo de 1903). En dicho ordenamiento, se indica que el territorio del Distrito Federal estaba comprendido para su administración y control en trece municipalidades, a saber: México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa (*Ley*, 1903). En ésta se describen los límites geográficos que cada una de ellas comprendía.

Posteriormente, señala que el gobierno político y la administración municipal del Distrito Federal estarían a cargo del Ejecutivo de la Unión, mediante tres funcionarios, que dependerían de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. Ellos eran el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y del Director General de Obras Públicas. Para la toma de decisiones los funcionarios de estos cargos se constituían en Consejo Superior de Gobierno.

El nombramiento y la remoción de los funcionarios respectivos de dichos cargos eran, por supuesto, al gusto del propio Ejecutivo (*Ley*, art. 46). Por otro lado, respecto de los Ayuntamientos, señala que éstos “conservarán sus funciones políticas y tendrán en lo concerniente a la administración municipal, voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto” (*Ley*, art. 18). Así, cada municipalidad tendría su propio Ayuntamiento, el cual debía ser electo por un proceso popular. Además, en las municipalidades “foráneas” debía de existir un Prefecto Político, encargado de la

administración y gobierno de los ramos correspondientes al servicio público, éstos eran nombrados por el presidente de la República, y subordinados al Consejo Superior de Gobierno. Ahora bien, en las poblaciones que no fueran cabeceras de las municipalidades se establecerían comisarios de policía, nombrados por el gobernador, con aprobación de la Secretaría de Gobernación, y eran subalternos a los prefectos.

Con esta *Ley* también se redujo la personalidad y presencia de los Ayuntamientos porque “los reglamentos y bandos de observancia obligatoria para los habitantes del Distrito Federal serán expedidos por el Ejecutivo de la Unión, teniendo en su iniciativa y formación” el Consejo Superior de Gobierno y los Ayuntamientos. Además, disponía que a partir de su vigencia “[...] cesará la personalidad jurídica de los Ayuntamientos. En consecuencia, el Gobierno Federal se hará cargo de todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones de los Municipios del Distrito y de todos los gastos que demande la administración política y municipal del mismo” (*Ley*, arts. 31 y 33).

En otro aspecto, la *Ley* señala las funciones, atribuciones y obligaciones del Consejo Superior de Gobierno, en las cuales se proponía a la Secretaría de Gobernación las bases fundamentales de la administración pública del Distrito Federal, es decir, los reglamentos de los servicios y de la organización de las oficinas, además de sugerir los proyectos de obras, abasto y distribución de agua, desagüe y saneamiento, ensanche y apertura de vías públicas y los contratos, normas y reglas a que se sujetarían los contratistas.

Por su parte, el gobernador era responsable de los siguientes ramos: policía, imposición de penas por faltas, establecimientos penales, festividades cívicas, diversiones públicas, juegos, expendios de bebidas embriagantes, fondas y figones, carros y coches, registro civil e inspección de pesas y medidas. El gobernador podía disponer de la fuerza policial cuando lo considerara necesario. El encargado de la policía era el Inspector General de Policía que era el jefe superior de las Comisarías y de los cuerpos de policía y bomberos, ejerciendo sus funciones sólo en la Municipalidad de México, pero cuando el gobernador asumía el mando de la policía, el inspector lo hacía a su vez en todas las municipalidades.

A su vez, el Director General de Obras Públicas ordenaba en los ramos de dotación y distribución de aguas potables; vías públicas y calzadas del Distrito; parques y paseos; monumentos, relojes y alumbrado público; en el desagüe, saneamiento y limpia de las poblaciones; cementerios; construcción, reparación y conservación de rastros y mercados, así como la inspección de las construcciones de particulares y obras peligrosas; y, finalmente, de los montes, terrenos ejidos y demás bienes de uso común. Su similar en funciones dentro de las municipalidades era el prefecto.

El último integrante del Consejo Superior era el presidente de salubridad, que tenía bajo su mando el cumplimiento del Código Sanitario para el Distrito y, además, la vigilancia de las condiciones higiénicas y sanitarias de los rastros, mercados, mataderos y cementerios públicos, y la inspección de la introducción a la ciudad de la carne

proveniente de otras localidades.

Un aspecto importante para entender la vida del Ayuntamientos de la capital y de las municipalidades eran las funciones que la citada ley les otorgaba. Entre algunos puntos generales indica que los Ayuntamientos se compondrían de concejales que serían electos popularmente por un lapso de cuatro años en el cargo, y al término de éste podían reelegirse; sin embargo, “el cargo de concejal es honorífico; no tendrá remuneración ni sueldo alguno, pero los concejales en ejercicio quedarán exentos de todo otro servicio público gratuito” (*Ley*, art. 72).

Ahora bien, la ley disponía que, para el Ayuntamiento de México, hubiera 21 concejales, en el de Tacubaya once y para el resto de las municipalidades siete; y se elegiría un suplente por cada concejal propietario. El Ayuntamiento se renovarían cada dos años de manera parcial, se nombraría un presidente y un vicepresidente que durarían en el cargo dos años, ellos eran los encargados de dirigir las sesiones, los debates y turnar a las comisiones respectivas los asuntos a tratar.

Dentro de las atribuciones de los Ayuntamientos estaba presentar al Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Gobernación, el estado de los servicios públicos y las medidas respectivas que se sugerían para el mejoramiento de dichos servicios; ejercer la vigilancia de los distintos servicios administrativos; emitir dictámenes y opiniones que les fueran solicitados por las diversas dependencias administrativas; ejercer el veto en asuntos que consideraran de importancia; desempeñar las funciones electorales, así como nombrar, remover y organizar la planta de funcionarios subalternos necesarios para el buen ejercicio administrativo del Ayuntamiento.

Se establecía que la Secretaría de Gobernación y el Consejo Superior de Gobierno tenían que consultar a los Ayuntamientos cuando se tratara de asuntos sobre los servicios públicos, de obras de importancia general para las municipalidades como el abasto y distribución de aguas potables; del desagüe y saneamiento de las poblaciones, así como para el establecimiento de nuevas colonias; sobre la explotación, enajenación o reparto de los montes, terrenos y ejidos; para la firma de contratos que su duración excediera los cinco años, que tuvieran un importe de cien mil pesos o más o bien en aquellos en los cuales se estipularan pagos periódicos de los fondos del erario y que ascendieran a más de 25 mil pesos anuales. Ante estos últimos puntos, el Ayuntamiento podía oponerse dada su calidad de veto.

Para hacer efectiva la citada *Ley*, fue necesario que se emitiera el *Reglamento* respectivo (31 de diciembre de 1903). Éste ordenaba que el Ayuntamiento de México estaría conformado por 21 concejales propietarios e igual número de suplentes, los cuales serían electos popularmente. La renovación del mismo se haría cada dos años como se apuntó (*Reglamento*, 1903 y 1904).

Las atribuciones que el *Reglamento* establecía para el Ayuntamiento, además de los mecanismos de procedimiento que se han señalado, eran la vigilancia de los ramos

administrativos municipales, desempeñar las funciones electorales que le encomiendan las leyes, reglamentar sus sesiones, deliberaciones y labores, nombrar y remover empleados, proponer la planta necesaria para su funcionamiento, llevar el padrón de la municipalidad.

Los miembros que formarían el Ayuntamiento serían los concejales, cargo honorífico que no tenía remuneración ni salario, según el reglamento, y estaban exentos de todo servicio público. Sus obligaciones eran asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias que se citaran; emitir los dictámenes que se le pidieran, desempeñar las comisiones asignadas, vigilar los cuarteles y rendir un informe trimestral al Ayuntamiento.

Al renovarse el Ayuntamiento el presidente y el vicepresidente encargados de las elecciones tenían como responsabilidad presidir las sesiones y dirigir los debates, dar trámite a todos los asuntos de las diversas comisiones, rendir informes al Cabildo y controlar al personal dependiente del mismo. Entre las comisiones que existían se encontraban las siguientes: aguas, alumbrado, biblioteca y publicaciones, carros, coches, cementerios, consultora de comisiones, desagüe y saneamiento, diversiones, elecciones, embellecimiento y mejoras, festividades, fiel contraste, ferrocarriles, teléfonos y telégrafos, higiene, limpia de la ciudad, mercados, paseos, parques y jardines, policía municipal, rastro, relojes, reglamento, vías públicas y fiscal de secretaría.

Ahora bien, el *Reglamento* estipula los diversos mecanismos que debía seguir el Ayuntamiento ante el Consejo Superior de Gobierno, ya fuera para presentar iniciativas o exposiciones; rendir los dictámenes e informes que le fueran solicitados; la facultad de vetar en asuntos como ferrocarriles, telégrafos o teléfonos, así como las diversas comisiones enunciadas tenían la obligación de velar y vigilar los servicios del ramo respectivo.

Además, el *Reglamento* señala las formas que debía seguir el Ayuntamiento para las sesiones, que serían públicas y tendrían efecto cada quince días, salvo en los casos en que por circunstancias excepcionales no se pudiera o se tuviera alguna contingencia que provocara las sesiones extraordinarias, o en su defecto las sesiones secretas que ordenara el presidente a petición de uno de los concejales. También, indica el procedimiento a seguir durante los debates, la forma de realizar las votaciones, así como del ceremonial.

Un punto importante y que destaca el *Reglamento* es el referido al Archivo del Ayuntamiento, que dependía directamente de una secretaría que controlaba los libros de entradas y salidas, actas de Cabildo y registro de expedientes, entre otros; para el archivo se indica que

no es público; y no podrá extraerse ningún expediente de la oficina sino por acuerdo del Presidente, y tan sólo para el servicio público por petición de las autoridades que han sucedido al Ayuntamiento conforme a la ley, en el servicio de los Ramos Municipales. Deberá

quedar en el libro de conocimientos el recibo de los expedientes que se entreguen. Los Concejales pueden consultar en el Archivo los documentos que necesiten para el despacho de los asuntos.

Además, cuando el Ayuntamiento lo dispusiera, el Archivo podía expedir constancias a las autoridades o a particulares que lo solicitaran, para éstos últimos el servicio era gratuito, “sin más que el pago o ministración de las estampillas del timbre que corresponda conforme a la ley” (Reglamento, 1904:24).

Creación del DDF

En la *Ley Orgánica de 1928*, se apunta que la extensión, división y límites del Distrito seguirían siendo los fijados desde 1898; el territorio se dividiría en un Departamento Central y trece delegaciones, el primero estaría formado por las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac; las delegaciones serían Guadalupe Hidalgo, Atzacotalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena (Contreras), Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac (Miranda, 1998).

La *Ley* señala que el gobierno del Distrito estaría a cargo del presidente de la república, quien lo ejercería por medio del Departamento del Distrito Federal; además tendría como auxiliares al Consejo Consultivo del Departamento Central y los Consejos de cada una de las delegaciones. El departamento desempeñaría sus funciones administrativas y de gobierno por conducto del jefe del departamento, los delegados y subdelegados, en un primer orden.

Por otra parte, señala que el departamento estaba obligado a publicar los reglamentos, decretos y órdenes que el Ejecutivo emitiera y que fueran o estuvieran relacionados al Distrito, además de vigilar el cumplimiento de todas las disposiciones que estaban ahí contenidas: los servicios de policía; castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; las expropiaciones necesarias en los asuntos de su competencia; administrar la hacienda; controlar la prestación de los servicios públicos; la seguridad y tranquilidad pública en poblaciones, caminos, calzadas, canales, campos y despoblados; hacer los padrones, organizar y vigilar la disciplina de la Guardia Nacional en el Distrito; los establecimientos penales y correccionales; la vigilancia y control de la Beneficencia Privada; reglamentar el tránsito por las vías públicas; la dotación y distribución de aguas; alumbrado público; festividades cívicas y vigilancia de las diversiones públicas; los rastros y mercados; los parques y paseos; los panteones; las oficinas del registro civil; registrar las agrupaciones de sindicatos de obreros y campesinos; tribunales administrativos para menores; la Comisión Local Agraria; dictar las providencias para el mejoramiento de la moral y economía; per-

seguir con toda energía el alcoholismo, el abuso de sustancias enervantes, los juegos prohibidos, la prostitución, la vagancia y la mendicidad; el registro público de la propiedad y de comercio y en “general, desempeñar las funciones que las leyes hubieran encomendado al Gobernador del Distrito, y a los Ayuntamientos, o a los Presidentes Municipales” (*Ley*, 1928:4).

En dicha *Ley* se expone el mecanismo de selección del jefe del departamento, de los delegados y subdelegados, señalando cuáles eran los requisitos para ejercer los cargos, así como las formas para tratar los asuntos para el Distrito y las delegaciones. Los subdelegados administraban las poblaciones que no eran cabeceras de delegación.

Esta *Ley* detalla las funciones de la Hacienda del Distrito; los servicios de policía; de la beneficencia pública; de los Consejos Consultivos; y la contratación de los servicios públicos. Un aspecto importante es la plantilla que conformaría el personal del departamento, que en principio estaba formada por el personal superior que era integrado por el jefe, oficial mayor, delegados, subdelegados, el oficial mayor de la Dirección General de Rentas y los directores o jefes de los servicios o dependencias respectivas; luego se encontraban los empleados; la policía y la servidumbre. En tal sentido, se indica “se reputan empleados las demás personas que presenten sus servicios en el Departamento, con excepción del personal de Policía, los Conserjes, Jefes de Servidumbre, *Chauffeurs* y sus ayudantes, mozos, mensajeros y las demás personas que desempeñan cargos semejantes a éstos, forman la servidumbre”, y señalaba que las tres cuartas partes del personal debían “ser de carrera” (*Ley*, 1928, arts. 69 y 70).

Conclusión

El primer desenlace que sobresale de la presente exposición panorámica, es cuán pocos conocimientos existen sobre la administración pública que ha regido a la capital del país. Pero lo más grave aún es que dentro de la historiografía sobre la temática de la historia de seguridad pública y de la policía, existen pocos estudios que permitan ahondar en el conocimiento de ambas instituciones. Es por ello indispensable seguir generando investigaciones en torno a estos temas.

Una segunda secuela es que con la información proporcionada, nos quedan más dudas y confusiones que respuestas. Así, como tercer punto, se debe decir que existe un enorme vacío sobre el estudio de los modelos de seguridad pública y de policía que se han implementado en la capital. Es decir, es indispensable contestar las preguntas ¿cuáles fueron históricamente los cuerpos de policía que existieron en la capital?, ¿cuáles fueron los ordenamientos jurídicos que aplicaban y en qué época?, ¿cuáles han sido los ordenamientos internos que han regido los cuerpos policiales?

La cuarta derivación es que quizá ante la confusión, teórica y práctica que existe sobre la policía, es que la militarización de la misma sea un problema histórico y no una reciente actualidad, como se ha querido señalar (Barrón, 2003).

Bibliografía

- Barrón, Martín y Castro Laura (1992). "La venta de oficios en el Cabildo de la Ciudad de México 1690-1700", tesis de licenciatura en historia, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México.
- Barrón, Martín (2003). "Aproximaciones históricas a la seguridad pública en México", *Iter Criminis, Revista de Ciencias Penales*, núm. 7, julio-septiembre, México, pp. 35-44.
- (2003). "Militarización de la seguridad pública en México, ¿actualización o permanencia histórica?", Conferencia sobre reforma de la administración de justicia en México, 15 y 17 de mayo, Centro de Estudios sobre Estados Unidos-México.
- Castillo V., José (1874). *Colección de leyes, supremas ordenes, bandos, disposiciones de policía y reglamentos municipales de administración del Distrito Federal*, Castillo Velasco e Hijos, México.
- Discurso sobre la policía de México* (1788). Archivo Histórico del Distrito Federal, Policía en General, t. 3627, exp. 43.
- Gibson, Charles (1996). *Los aztecas bajo el dominio español, 1510/1810*, Siglo XXI Editores, México.
- González, P. (1984). *Ignacio, reflexiones y apuntes sobre la Ciudad de México (fines de la Colonia)*, DDF (Colección Distrito Federal), México.
- Gortari, Hira (1994). "Política y administración en la Ciudad de México, Relaciones entre el Ayuntamiento y el gobierno del Distrito Federal y el Departamental: 1824-1843", en Regina Hernández F. (comp.), *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, t. II: Gobierno, política, sociedad y cultura, Instituto de Investigaciones José Ma. Luis Mora, México.
- Hintze, Otto (1968). "Historia de las formas políticas", *Revista de Occidente*, España, pp. 293-322.
- Jordana de Pozas, Luis (1944). "Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía", *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico administrativista española*, Instituto de Estudios de Administración Local, España.
- Justi, Juan (1996). *Ciencia del Estado (Elementos generales de policía)*, INAP/ IAPEM, Toluca, México.
- "Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal", del 26 de marzo de 1903, *Boletín Oficial del Consejo de Gobierno*, t. I, núm. 4.

- Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales 1928*, Gaceta Oficial, 15 y 31 de marzo de 1937, t. I, núm. 21, p. 4.
- Lombardo, Sonia (1982). *Antología de textos sobre la Ciudad de México en el periodo de la Ilustración (1788-1792)*, Departamento de Investigaciones Históricas-INAH (Colección Científica; Fuentes: historia social 113, México).
- Martínez R., Enrique (1988). *La seguridad pública en el Madrid de la Ilustración*, Secretaría Técnica del Ministerio del Interior, Madrid.
- Memoria de la Corporación Municipal que funcionara en el año de 1851*, México, tip., Vicente García, 1852.
- Memoria documentada de los trabajos municipales de 1893*, formada por Juan Bribiesca, México, Imp. y Lit. de Díaz de León Sucursales, 1894.
- Miranda, Sergio (1998). *Historia de la desaparición del Municipio en el Distrito Federal*, Unidad Obrera y Socialista/ APN/ Frente del Pueblo, Soc. Nacional de Est. Regionales (Colección Sábado Distrito Federal), México.
- Ordenanza de la División de la Nobilísima Ciudad de México en Cuarteles, creación de los Alcaldes de ellos y Reglas de su Gobierno, dada y mandada observar por el virrey, Martín de Mayorga, 1782*, Archivo Histórico del Distrito Federal, Cédulas y Reales Órdenes, t. 2984, exp. 23.
- Ortiz, Juan (1994). "Insurgencia y seguridad pública en la Ciudad de México 1810-1815", en Regina Hernández F. (comp.), *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, t. II, Gobierno, política, sociedad y cultura, Instituto de Investigaciones José Ma. Luis Mora, México.
- Parejo, Luciano y Roberto Dromi (2001). *Seguridad pública y de derecho administrativo*, Marcial Pons, Buenos Aires-Madrid.
- Pietschmann, Horst (1996). *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España, Un estudio político administrativo*, FCE, México.
- Reglamento del Ayuntamiento de la Ciudad de México*, 31 de diciembre de 1903.
- Reglamento del H. Ayuntamiento de México* (1904). La Europea, México.
- Rodríguez, Ariel (1994). "Política e institucionalidad: el Ayuntamiento de México y la evolución del conflicto jurisdiccional 1808-1850", en Regina Hernández F. (comp.), *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, t. II: Gobierno, política, sociedad y cultura, Instituto de Investigaciones José Ma. Luis Mora, México.
- Torre, Guadalupe de la (1999). *Los muros de agua. El resguardo de la Ciudad de México, siglo XVIII*, INAH/ GDF, México.
- Valeriola, Tomás (1978). *Idea general de policía o tratado de la policía (1798-1805)*, edición facsimilar del Instituto Nacional de Administración Pública, España.