

LAS ALCALDÍAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*Lic. Jesús Alberto Navarro Olvera**

I. Introducción; II. Municipio, demarcaciones territoriales y alcaldías; II.1. El municipio; II.2. El municipio como ámbito jurisdiccional del ayuntamiento; II.3. El municipio y la ciudadanía; III. Las demarcaciones de la Ciudad de México; III.1. Interpretación funcional del artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; III.2. La armonización en la Constitución Política de la Ciudad de México; IV. Las alcaldías y su incursión jurídica; IV.1. La alcaldía como órgano de gobierno; IV.2. En busca de una definición moderna de alcaldía; V. Antecedentes jurídicos de las alcaldías; V.1. La Constitución de Cádiz; V.2. La Constitución de 1917; V.3. Ayuntamientos, alcaldes y las formas de gobierno oriundas del Anáhuac; V.4. La interpretación europea de las formas de gobierno en el Anáhuac; V.5. El calpulli; V.6. Estructura organizativa del calpulli; V.7. El ayuntamiento y los alcaldes en la Nueva España; VI. Las Alcaldías en la Ciudad de México. Aspectos generales; VI.1. El sistema electoral mixto en la integración de las alcaldías; VI.2. Aspectos particulares para la integración de las alcaldías; VI.3. Los concejales de representación proporcional; VII. Conclusiones; VIII. Fuentes referenciadas.

I. Introducción

La reforma al artículo 73 constitucional del 28 de agosto de 1928, que desaparece los municipios en la Ciudad de México, tiene como rasgo colateral la supresión de derechos políticos fundamentales de los capitalinos, como lo son la capacidad jurídica para elegir mediante el voto a sus presidentes municipales, diputados locales y al titular del poder ejecutivo local. Como señala Enrique Sánchez Bringas al respecto:

[...] haciéndose desaparecer los municipios y asignando el gobierno de la entidad al presidente de la República quien lo ejercería por conducto de los órganos que determinara la ley orgánica correspondiente.

* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de asignatura en la División de Estudios Profesionales de esta institución académica, impartiendo la materia de Derecho Electoral. Autor de los libros *Control y vigilancia del origen, monto y uso de los recursos partidarios (2005)* y *Los medios de comunicación en materia electoral (2013)*. Correo: jesusnavarro@yahoo.com.mx.

A partir de estas reformas se dieron diversas modalidades, de acuerdo con las leyes orgánicas de 1928, de 1941 y de 1970, que definieron las siguientes características:

6.1. EL ÓRGANO LEGISLATIVO - El Distrito Federal carecía de un órgano propio, electo por sus ciudadanos, para la expedición de las leyes; el Congreso de la Unión tenía a su cargo esta función.

6.2. EL ÓRGANO ADMINISTRATIVO - La ciudadanía del Distrito Federal carecía del derecho de elegir al titular de la función administrativa. El gobierno de la entidad se encontraba a cargo del presidente de la República quien lo ejercía a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado y destituido libremente por aquel.¹

Solamente basta agregar a la cita, aunque pueda resultar obvio, que también se les negó a los ciudadanos capitalinos el derecho de elegir por medio del sufragio a sus representantes más cercanos, esto es, a los presidentes municipales.

En este sentido, con respecto al tema que se trata y haciendo un poco de historia, se debe señalar que el proyecto de Constitución que impulsó Venustiano Carranza suprimía en el Distrito Federal el sistema municipal gobernado por el ayuntamiento, incorporando un sistema de *comisionados*, nombrados y removidos por el titular del Poder Ejecutivo Federal. Sin embargo, la intentona centralista no prosperó.

La reforma constitucional del 20 de agosto de 1928 estableció, en el artículo 73 **fracción VI, los aspectos** relativos a la integración y funcionamiento del Distrito Federal, al facultar al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. Dicha reforma señalaba, en el párrafo primero, que sería el presidente de la República el encargado del gobierno en la entidad. Aspecto de fondo y de forma, que suprime al municipio en el Distrito Federal. Como lo señala Jorge Carpizo: “La reforma de 1928 fue en contra de la historia constitucional de México, de la que se desprende que los habitantes de la ciudad de México, habían siempre tenido el derecho de nombrar a sus gobernantes. El sistema municipal había tenido una amplia trayectoria en la capital mexicana hasta que fue suprimido en 1928”.²

¹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2003, p. 540.

² CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1999, p. 139.

Es por ello que a los habitantes, de lo que anteriormente se conocía como Distrito Federal, les fue arrebatado el derecho de elegir a sus representantes populares más entrañables, como sería el gobernador, el diputado local o, en el caso que nos ocupa, el presidente municipal o alcalde.

Se debe traer a cuenta que, con la reforma al artículo 122 de la Constitución federal del 22 de agosto de 1996, el presidente de la República dejó de ser el responsable de la designación del titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, señalando que serían los ciudadanos quienes por medio del voto elegirían al Jefe de Gobierno. No obstante, es la reforma al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, la de mayor calado, ya que reivindica el derecho de la ciudadanía capitalina a elegir a sus representantes populares más cercanos, al instaurar nuevamente la figura del municipio por medio de las demarcaciones territoriales, cuya forma de gobierno es la alcaldía, e instaura un Congreso Legislativo pleno para la Ciudad de México, con lo que la tutela federal queda como parte del recuerdo del sistema hegemónico centralista.

II. Municipio, demarcaciones territoriales y alcaldías

La Ciudad de México, sin lugar a dudas, es de importancia trascendental para la República Mexicana, por una diversidad de factores de tipo histórico, político, cultural y económico, como lo ha señalado el Dr. Jorge Carpizo, quien expresa:

El Distrito Federal en México es en varios aspectos la porción territorial más importante del país: es la más poblada, en él habita aproximadamente una séptima parte de la población total, es la más industrializada; es el centro financiero del país; asiento de los poderes federales y por tanto el corazón político de todo el Anáhuac, el primordial núcleo cultural donde se encuentra la Universidad Nacional, la más grande del país y de la que dependen los principales institutos de investigación: en él se encuentran los grandes museos, teatros, sinfónicas, cuerpos de ballet, etcétera.³

Es probable que, por su importancia política y estratégica, cualquier discusión respecto a la Ciudad de México siempre será terreno fértil para los debates políticos e ideológicos, y también para la reflexión pausada y de largo aliento.

³ *Ibidem*, p. 136.

La discusión política en el seno del Poder Legislativo federal ha sido muy intensa con respecto a dotar de autonomía política y democrática a la Ciudad de México, el camino ha sido largo, y si bien es cierto su tránsito democrático no inició a la par que el federal, se ha precipitado desde la entrada en vigor de la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993, que instaaura a la Asamblea Legislativa, integrada por representantes populares, como órgano incipiente con algunas facultades legislativas.

Es pertinente indicar que el debate legislativo para la redacción del artículo 122 de la Constitución federal del 29 de enero de 2016 no fue la excepción, como tampoco lo fue la discusión para la redacción de la Constitución política local del 5 de febrero de 2017. El resultado, se estima muy positivo, ya que la síntesis de una diversidad de puntos de vista, sancionados por una mayoría calificada, resultó en un cuerpo fundamental de progresista y de gran avanzada democrática.

Es por ello, que se entiende el tratamiento especial que el Constituyente permanente le otorgó a la Ciudad de México para la confección de sus órganos de gobierno, en donde se sustituyen en cuanto a forma los términos de Gobernador por el de Jefe de Gobierno, Municipio por Demarcación Territorial, Ayuntamiento por Alcaldía, Presidente Municipal por Alcalde, etc.

En este sentido, se debe entender que si bien es cierto el sustento constitucional para la naciente entidad federativa y su moderna división territorial es el mismo que para los demás estados de la República, principalmente en lo que se refiere al artículo 115 de la Constitución federal, la denominación de los elementos que componen estructuralmente a la Ciudad de México reciben nombres diversos a los contemplados en dicho dispositivo constitucional. No obstante, no se debe perder de vista que el basamento constitucional de la Ciudad de México lo encontramos en el artículo 122. Por lo que con un régimen jurídico particular se incorporaron a la doctrina jurídica, elementos novedosos para la Constitución vigente, y con ello darle el cauce adecuado a la Ciudad de México.

II.1. El municipio

El surgimiento del concepto socio-jurídico del municipio, como lo señalan los tratadistas e historiadores, surge en Roma como consecuencia de la expansión territorial del Estado romano y las necesidades de conciliar los intereses de

los gobernantes con el de los habitantes del imperio en expansión. El siguiente punto de referencia para el estudio lo encontramos en España como se señala más adelante.

Con todo, hablar del municipio en México es hablar de reivindicaciones sociales y de luchas intestinas, que fueron con mucho la idea y génesis de la Revolución Mexicana. No se debe perder de vista que en el siglo XIX los ayuntamientos pasaron al control de los caciques locales quienes nombraban y despedían funcionarios a su antojo, aspecto un poco mitigado durante el largo mandato de Porfirio Díaz, quien pregonaba “poca política y mucha administración”. Empero, el control caciquil a la larga prevaleció, al delegar las funciones administrativas del tercer orden de gobierno a personas que de facto las ejercían, sin que nadie pudiera hacer nada al respecto, por lo que, como ya se apuntó, la reivindicación del Municipio Libre fue una de las banderas revolucionarias.

El ayuntamiento es el primer eslabón de mando, la primera autoridad que entra en contacto con la población, además en nuestro sistema jurídico se ha establecido al municipio como la base de división de los estados miembros de la Federación, de ahí la importancia en la estructura del Estado. Es importante traer a cuenta lo señalado por Jaime Cárdenas Gracia al respecto: “El municipio como organismo descentralizado por región, se formula a partir de la idea de la descentralización administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos”.⁴ De ahí, lo importante para la estructura del Estado federal y su papel tan generoso en cuanto a la participación de la comunidad en el manejo de los negocios públicos.

Sánchez Bringas manifiesta respecto al municipio: “En el artículo 115 se contempla su existencia y se determina, como hemos visto, que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. Además, el ordenamiento ofrece las reglas de su estructura y funcionamiento [...]”.⁵ Desde su idea constitucional, se ha determinado que el municipio es la base para la división territorial de las entidades que conforman la República Mexicana.

⁴ CÁRDENAS GRACIAS, Jaime, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 132.

⁵ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional, op. cit.*, p. 151.

Siguiendo estas ideas, desde el principio se ha considerado al municipio como la estructura geográfica y administrativa de los estados locales, determinando la integración de los funcionarios del ayuntamiento por medio del mandato popular. Desde su implementación en la antigua Roma, esta idea ha sido la esencia del municipio. La fracción I, del artículo 115 constitucional vigente señala: “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa [...]”, con lo que se establece su carácter electivo y democrático, aspecto sustantivo intrínseco desde tiempos remotos. Es la comunidad la que cuenta con la potestad de elegir a los integrantes del ayuntamiento por medio del voto, a través de mecanismos de corte democrático contemplados en los diversos cuerpos jurídicos de la entidad de que se trate.

Para complementar este estudio, se debe observar que los municipios son autónomos en cuanto a su administración y tienen facultades jurídicas para allegarse recursos y con ello mantener su autonomía operativa y de gestión, a lo que los estudiosos de la Revolución llaman la libertad con la que se conducen: El municipio libre.

II.2. El municipio como ámbito jurisdiccional del ayuntamiento

No es extraño que exista una profunda confusión entre lo que se entiende por municipio y su forma de gobierno, el ayuntamiento. Se habla de municipio y de ayuntamiento de forma indistinta, sin embargo, es la Constitución federal en la fracción I del artículo 115 la que establece que los municipios serán gobernados por medio del ayuntamiento. Al respecto, se debe expresar que estamos de acuerdo con lo señalado por Sánchez Bringas quien sostiene que el municipio es la base para la división territorial de un estado miembro de la República Mexicana. Por lo tanto, al estar hablando de un municipio en *stricto sensu* nos estamos refiriendo a la división geográfica primigenia del país.

De manera cotidiana se utiliza genéricamente el término “Municipio” para referirnos al cuerpo colegiado que ejerce jurisdicción sobre una porción geográfica delimitada en un estado. Sin embargo, el organismo establecido en la Constitución federal para gobernar es el ayuntamiento, y a la circunscripción sobre la cual dicho ayuntamiento tiene jurisdicción se le denomina municipio. No obstante, el artículo 115 de la Constitución General de la República señala claramente que son dos conceptos distintos y se cita:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, *teniendo como base de su división territorial* y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes [...].⁶

El municipio es la base del estado local para su división territorial, como el elemento sustantivo sobre el cual se construye estructuralmente el estado local. No se puede perder de vista que, en el párrafo en estudio, de igual forma señala a la organización política y administrativa como elementos torales del municipio. Al respecto, el primer párrafo de la fracción I del articulado constitucional en cita, indica expresamente que “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”. Por lo que no deja lugar a dudas, la diferencia intrínseca que existe entre el municipio, como una porción territorial de un estado local, y el ayuntamiento, como el órgano de gobierno encargado de la organización política y administrativa del municipio.

Complementando lo anterior, hay que destacar que los ayuntamientos se integran por presidentes municipales, regidores y síndicos, cuyas funciones se delimitan en las constituciones y leyes locales.

II.3. El municipio y la ciudadanía

Con respecto al municipio, la doctrina clásica señala, como lo expresa Quiroz Acosta, que: “El municipio es considerado la célula de organización política y su organización administrativa parte de la tesis de que es menester la deliberación colectiva y la debida ejecución de las resoluciones para la buena marcha del gobierno de la comunidad básica”.⁷

De lo expresado por el autor destaca la consideración de que el municipio es la célula de organización política. Nos refiere a la cercanía que el gobierno municipal debe tener con la gente que habita el municipio, al ser su primer contacto con el Estado mexicano. Es decir, los integrantes del ayuntamiento deben tener cercanía con la comunidad, pobladores o habitantes del municipio, lo que nos indica un conocimiento de primera mano de los intereses y necesidades de la

⁶ Las cursivas son nuestras.

⁷ QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional. Segundo Curso*, México, Porrúa, 2002, p. 487.

comunidad, y de las problemáticas que deben enfrentar como sociedad, aspecto que los gobiernos local y federal difícilmente conocerían con detalle, lo que es un aspecto total en la concepción del municipio.

Por otro lado, en teoría, al ser un cuerpo de regidores y síndicos integrantes del ayuntamiento, dicha colegiación hace la función de contrapeso al ejercicio de gobierno del presidente municipal, y es ahí en donde se ejerce la deliberación colectiva, la vigilancia de la debida ejecución de la administración pública municipal, etc.

En este sentido, vale la pena citar a Carré de Malberg cuando señala: “alcalde y consejeros municipales son, no ya agentes del poder central, ni funcionarios de carrera, sino ciudadanos llamados a ejercer un cargo de administración comunal como miembros del municipio”.⁸ Con lo expresado por este autor, se entiende lo que intrínsecamente se debe esperar de las personas que integran el ayuntamiento, y que tiene que ver con la administración comunal, es decir, una administración en la que participan los más interesados en las cosas que atañen al municipio que son sus propios pobladores.

III. Las demarcaciones de la Ciudad de México

Desde la supresión del municipio en el Distrito Federal en 1928, la naturaleza jurídica de su territorio se convirtió en un régimen especial, que si bien es cierto en esencia obedece a las mismos conceptos y funciones que el municipio, el legislador le ha brindado una diversidad de tratamientos.

Es por ello que, tanto el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como la Ley Orgánica de la Administración **Pública del Distrito Federal**, contemplaban a las demarcaciones territoriales como las zonas en que se dividía geográficamente la entidad, sustituyendo el término de “municipio” como el elemento base de la división geográfica capitalina.

El artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el segundo párrafo señala: “Para los efectos de este Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones”.

⁸ CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado* (Primera Edición Francia 1922), México, Fondo de Cultura Económica/UNAM, Facultad de Derecho, 1998 (Política y Derecho), p. 176.

Como se observa, de la interpretación literal de la norma local existe una fusión jurídica entre la demarcación territorial y el órgano administrativo, a los que *genéricamente* se les denomina Delegaciones, normando una ficción jurídica. Como ha quedado demostrado durante el estudio del municipio, son objetos distintos el territorio y el órgano encargado del gobierno o administración, es decir, uno es la circunscripción sobre la que se tiene jurisdicción, y otro el organismo público encargado de ejercer tal jurisdicción.

III.1. Interpretación funcional del artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con respecto a territorio y organismo administrativo

Si se hace una interpretación funcional del artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal nos encontramos con dos elementos distintos, a saber:

- a) La demarcación territorial, que se debe entender como una porción de territorio en donde se ejerce determinada jurisdicción; y
- b) El órgano político administrativo, que en este caso sería el encargado de ejercer la función de gobierno sobre la porción territorial denominada demarcación.

Podemos entender que es clara la diferenciación entre uno y otro elemento, no obstante, por medio de una *ficción jurídica* se les fusiona y se infiere además que juntos o indistintamente dichos conceptos deben ser entendidos *genéricamente* como Delegaciones.

III.2. La armonización en la Constitución Política de la Ciudad de México

Como quedó evidenciando en el tema anterior, el Estatuto de Gobierno confunde o mezcla lo que es el territorio con el órgano encargado de la administración de la *cosa pública*. Esta confusión se esclarece con la redacción del nuevo texto del artículo 122 de la Constitución federal. En este sentido, la Base VI del precepto en cita, del 29 de enero de 2016, establece que: “el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías”. Con lo que se conjura el error de técnica jurídica en el que se encontraba el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

Las demarcaciones territoriales son las porciones espaciales en las que se divide la Ciudad de México. Son la base geográfica para su organización político-administrativa y la base de división territorial de la entidad como miembro de la Federación, y las alcaldías son los organismos encargados del gobierno en dichas demarcaciones. Es válido señalar que, aplicando la definición en cita, con la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México, el 5 de febrero de 2017, la naciente entidad se encuentra dividida en dieciséis demarcaciones territoriales.

Ahora bien, si se entiende que “el municipio es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación”,⁹ **válidamente podemos sustentar que son las demarcaciones** la base de la división territorial y de organización político-administrativa de la Ciudad de México, como parte integral de la Federación. Por lo que se debe hacer notar que el Constituyente, con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, ubica a la Ciudad de México en un plano de igualdad respecto de las demás entidades territoriales de la República Mexicana, al proporcionar los mismos elementos estructurales de los demás Estados miembros de la República, y señalar que la integración de sus órganos de representación se debe llevar a cabo a través del voto popular. Es decir, proporciona la base para la división territorial de la Ciudad de México y su organismo de gobierno.

En lo relativo a los estados locales, la Constitución establece su división territorial municipal como el esquema político-administrativo por medio del cual se organizan, y por lo tanto también la naciente Ciudad de México tiene por mandato constitucional sustentarse en un mecanismo de división territorial, que para el caso concreto lo encontramos en la demarcaciones territoriales.

Por otro lado, el mismo decreto de reformas políticas le da vida a la Ciudad de México, con todas las prerrogativas políticas con que cuenta cualquier estado local del país, consagrando en el artículo 122 de la Constitución federal lo siguiente: “La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”.

⁹ QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional, op. cit.*, p. 483.

No obstante, el artículo 115 de la Constitución General de la República le otorga un trato *sui generis* a la sede de los poderes del pacto federal, al hacer una distinción entre las demás entidades federativas y la Ciudad de México, como se observa de la lectura del título del texto constitucional vigente.

IV. Las alcaldías y su incursión jurídica

Dentro del cuerpo constitucional federal no existía normada la figura de las alcaldías ni de los alcaldes, hasta la entrada en vigor de la reforma al artículo 122 de la Constitución federal del 29 de enero de 2016, adenda donde se constituye a las alcaldías como el órgano encargado de gobernar en las demarcaciones en las que se divide la Ciudad de México.

Lo anterior, suena sin sustento, si partimos de la idea de que el termino “alcaldía” y “alcalde” se encuentran fuertemente ligados a la psique colectiva, como se ha estado señalando en diversos tramos del presente estudio. Al respecto se abundará más adelante, siendo objeto del presente subtema establecer la reciente inclusión de los **términos** “alcaldía” y “alcalde” en la Constitución vigente, del 5 de febrero de 1917, términos incorporados por medio de la reforma del 29 de enero de 2016.

IV.1. La Alcaldía como órgano de gobierno

Se debe hacer énfasis en que jurídicamente y doctrinariamente, como se ha demostrado a lo largo del presente estudio, los municipios y las demarcaciones territoriales son la base de la división territorial, tanto de los estados locales como de la Ciudad de México, respectivamente.

Los ayuntamientos y las alcaldías son los órganos públicos encargados de gobernar y administrar los asuntos públicos dentro del municipio o de la demarcación territorial sobre la que tengan jurisdicción, de acuerdo a la respectiva constitución local y a las leyes que de ella emanen.

Tanto el artículo 122 de la Constitución General de la República como la Constitución Política de la Ciudad de México, regulan la figura de las alcaldías y sus titulares, los alcaldes. En el caso de la Constitución local, el fundamento lo encontramos en el artículo 59.

IV.2. En busca de una definición moderna de alcaldía

Para encontrar objetivamente una definición de lo que debemos entender como alcaldía y por lo tanto como alcalde debemos citar al *Diccionario de derecho*, que entiende por alcaldía: “Cargo o función de la primera autoridad municipal. // Territorio dentro del cual el alcalde puede ejercer su autoridad. // Edificio en el que se hallan instaladas las oficinas municipales”.¹⁰

Encontramos que el jurista Ignacio Burgoa Orihuela señala con respecto al término “alcalde” lo siguiente:

Voz arábica que significa juez, habiéndose designado con el propio nombre a los jueces de primera instancia en España y sus colonias, donde había diferentes categorías. El alcalde también equivale a presidente del ayuntamiento, órgano primordial de los municipios, habiendo dejado de tener en la actualidad funciones judiciales.¹¹

Con respecto a las alcaldías, debido a la profunda influencia del derecho romano-español, en la etapa postrevolucionaria, se ha entendido como sinónimo de ayuntamiento o de municipio. Sobre el particular, se debe traer a cuenta que, para la doctrina, el término “alcalde” ha sido empleado indistintamente para definir al titular del Ayuntamiento, entendido como el órgano superior jerárquico en un municipio, así también como sinónimo de presidente municipal.

Precisaremos que tanto la figura de las alcaldías como la de los alcaldes estuvo fuera de la doctrina jurídica mexicana y del texto de la Constitución federal vigente, hasta la entrada en vigor del decreto de reforma del 29 de enero de 2016, cuando se instituyen.

En dicho sentido, se debe entender por alcaldía, al organismo de gobierno que tiene jurisdicción respecto de una demarcación en la Ciudad de México. En el mismo camino, debemos entender por alcalde como el titular de una alcaldía en la Ciudad de México.

¹⁰ PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, 2003, p. 75.

¹¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 2003, p. 27.

V.1. Antecedentes jurídicos de las alcaldías.

V.1.1. La Constitución de Cádiz

La Constitución Política de la Monarquía Española, del 19 de marzo de 1812, señalaba en el artículo 309 que para el gobierno interior de los pueblos habría ayuntamientos compuestos por alcaldes. El precepto en cita es muy importante, ya que revela al órgano de gobierno y a su titular, es decir, establece a los ayuntamientos como los órganos de gobierno en los estados, y al alcalde como el titular de dicho órgano de gobierno.

En el mismo camino, el artículo 312 de dicha norma fundamental establece que los alcaldes serán nombrados por elección de los pueblos, siendo éstos los primeros y al parecer únicos antecedentes constitucionales de la figura de ayuntamiento y de su titular el alcalde.

V.1.2. La Constitución de 1917

La reforma a la Constitución, del sábado 29 de abril de 1933, establece la figura del presidente municipal como el titular del ayuntamiento, y además instituye a los regidores y síndicos, todos electos popularmente.

No obstante, los más de cien años que transcurrieron entre la Constitución de Cádiz de 1812 y la incorporación de la figura de presidente municipal en 1933, la *vox populi* y la de algunos ilustrados seguían utilizando los **términos** “alcaldías” y “alcalde”, y por lo tanto definiendo al órgano político administrativo municipal como alcaldía. No está por demás señalar que los términos de “alcalde” y “alcaldía” estuvieron desterrados de las normas supremas que tuvieron vigencia en México en dichos periodos.

V.1.3. Ayuntamientos, alcaldes y las formas de gobierno oriundas del Anáhuac

Para iniciar, se debe señalar que antes de la independencia de la Corona Española, la figura de la alcaldía estaba establecida en la Nueva España, ya que en España fue una conquista del pueblo con respecto a la Monarquía Ibérica. Como lo señala Gonzalo Gutiérrez Beltrán: “Una de las supremas conquistas que, por

los siglos XI y XII lograron sobre sus monarcas los pueblos de España fue, sin duda, el establecimiento de los *comunes o consejos*: [...] Formóse entonces un cuerpo llamado *Ayuntamiento*, a la cabeza del cual encontrábase un *alcalde*".¹² Es por ello, que los evangelizadores trajeron consigo las formas de gobierno europeas que ellos conocían, y por lo tanto la figura del ayuntamiento y de los alcaldes.

V.1.4. La interpretación europea de las formas de gobierno en el Anáhuac

Es un lugar común señalar que el *calpulli* es el antecedente de lo que hoy en día conocemos como municipio, y en el caso concreto alcaldía. Sin embargo, se debe hacer mención, como lo aseguran diversos autores, que existió una gran confusión de los europeos al interpretar las formas de gobierno autóctonas de Mesoamérica.

El choque cultural entre la civilización occidental y los pueblos originarios fue marcado por el triunfo bélico de los evangelizadores, lo que trajo como consecuencia una lucha por la imposición de las instituciones de gobierno españolas sobre las instituciones de los pobladores nativos de lo que hoy se conoce como América. Tampoco debemos dejar de lado que los europeos abrazaban una religión monoteísta y los pobladores del Anáhuac, una politeísta. En dicho sentido, estamos de acuerdo con lo expresado por Aguirre Beltrán cuando escribe:

Uno de los más serios errores de los historiógrafos hispanos de la Colonia fue su preocupación por otorgar a los patrones culturales indígenas nombres castellanos, acordes con los moldes de conducta hasta entonces conocidos, sin pensar que éstos tenían connotación particular y un contenido fundamentalmente distinto a los fenómenos que trataban de calificar.¹³

Lo anterior, puede resultar natural ya que la intención de los evangelizadores no fue el estudio de las culturas de Mesoamérica, sino el control político y económico del nuevo continente por medio de la implementación de la religión católica, así como de la cultura occidental, la búsqueda de rutas comerciales, la explotación de la riqueza, etc.

¹² AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, México, Imprenta Universitaria, 1953, p. 29.

¹³ *Ibidem*, pp. 19-20.

V.1.5. *El calpulli*

Como lo señalan los tratadistas, el *calpulli* era más semejante a la *gens* griega o a los clanes escoceses, en donde la idea de pertenencia a la tierra era más fuerte y trascendental que el concepto de territorio o circunscripción (que en Occidente sirve más para determinar una dominación de facto). La pertenencia a la tierra de un grupo social determinado hermanado por lazos sanguíneos, y por lo tanto con una gran identidad mutua, es lo más aproximado al marco conceptual de los grupos sociales originarios, por lo tanto, se puede aseverar que el concepto de *calpulli* era un término mucho más rico para los originarios, y tenía que ver con linajes, deidades, naguales, protección de la comunidad, situaciones de riesgo, educación, guerra, etc.

Aguirre Beltrán al respecto señala: “El calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nagual era el mismo. Por cada calpulli tenían un dios particular, un nombre y una insignia particular y, lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular”.¹⁴

La complejidad del *calpulli* como la forma de gobierno primigenia de los naturales de Mesoamérica es el elemento que nos permite dilucidar los errores metodológicos en los que incurrieron los europeos, al tratar de equiparar sus instituciones con las americanas, y la confusión que generó. Sin embargo, la imposición de los ayuntamientos y de los alcaldes, y de otras figuras de gobierno en la Nueva España, es un hecho que trazó el desarrollo de la nueva civilización, y su mezcla imperó durante varios siglos hasta la etapa independentista de México.

V.1.6. *Estructura organizativa del calpulli*

Se puede señalar que el gobierno del *calpulli* estaba integrado o designado por un consejo de ancianos muy respetados, ya que eran considerados los miembros de la comunidad más sabios debido a su edad y por lo tanto a su experiencia, además dichos ancianos eran las *cabezas* de los grupos que integraban dicha célula social básica.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 21-22.

En el pleno de una asamblea de consejo, dicho grupo de ancianos elegía a los funcionarios del *calpulli*, encargados directamente de ejercer el gobierno en la organización política. En orden jerárquico destaca el *teachcauh*, o pariente mayor, quien tenía la obligación de la administración del *calpulli*. Destacan dentro de sus atribuciones hacer producir las tierras que se encontraban dentro de la circunscripción del *calpulli*, organizar el trabajo comunal, imponer el orden e impartir justicia, pero sobre todo, ser el encargado de atender a los dioses.

Otro de los funcionarios importantes era el *tecuhtli*, quien era el jefe militar del *calpulli*, el encargo era de elección como en el caso del *teachcauh*, pero dentro de los requisitos para ser electo debía tener comprobadas “*hazañas hechas en la guerra*”. Al ser el encargado de las cuestiones bélicas, tenía la responsabilidad del reclutamiento y entrenamiento militar de los más jóvenes y de coordinar las estrategias y operaciones guerreras.

Otros funcionarios destacados eran los *tequitlacos* (especie de capataces), los *calpizques* (recaudadores tributarios), etc. Cabe destacar que los cargos eran de por vida, no obstante, como los cargos eran electivos no se heredaban a la descendencia de los funcionarios (no existía el nepotismo).

V.1.7. El ayuntamiento y los alcaldes en la Nueva España

Es Hernán Cortés quien instituye en América la figura del ayuntamiento y del alcalde, como lo refiere Quiroz Acosta:

No se puede dejar de mencionar que con el objeto de tratar de legitimar su avanzada por tierras continentales de América, Hernán Cortés, a través de un artificio jurídico funda la Villa rica de la Veracruz, incluso nombra alcaldes a Puerto Carrero y a Montejo con objeto de comprometerlos en dicho acto de fundación [...]. Por cierto que el segundo municipio fundado por Cortés fue precisamente la Ciudad de México [...].¹⁵

Esta práctica se hace común, y es utilizada por el Hernán Cortés con los naturales al nombrar alcaldes a una diversidad de caciques luego de bautizarlos, instituyéndolos como funcionarios administrativos en el territorio conquistado, para lo cual les entregaba una variedad de Bastones de Mando acordes (según Cortés) con el encargo conferido.

¹⁵ QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional, op. cit.*, pp. 484-485.

La prueba de ello nos la ofrece Aguirre Beltrán al citar el Archivo del Juzgado de Naturales, de donde trae a cuenta la siguiente cita:

[...] toda esta gente venía con el Rey don Fernando Cortés en este año 1525, después sosegado alguna cosa determinó el Señor Rey don Fernando de Cortés de nosotros, cinco somos, nos concedió la gracia de hacernos oficiales para gobernar cuando salgamos de México. Yo don Juan Pérez me dio la vara de Gobernador; yo don Francisco Pacheco me dio vara de *Alcalde*; yo, don Domingo Yescas me nombró Regidor; yo, don Domingo Vilala me nombró Escribano; y yo, don Francisco Calaa me nombró Oficial.¹⁶

Para los naturales esta política generó un gran desconcierto y una profunda frustración, ya que por el desconocimiento y falta de comprensión de la forma de gobierno autóctona por parte de los españoles, no era extraño que designaran para los más altos cargos a personas sin el linaje y sin los atributos necesarios, desplazando a los naturales con el linaje y los merecimientos aceptados por los habitantes del *calpulli*.

Para concluir este tema, debemos expresar que, como lo señala el autor en estudio, eran los mismos funcionarios que ocupaban los cargos en el *calpulli* los que se designaban como gobernadores, alcaldes, regidores, mayordomos, etc., sólo que con una lógica de coyuntura y de acuerdo a los intereses políticos del momento, y con el desconocimiento señalado en el párrafo anterior.

VI. Las Alcaldías en la Ciudad de México. Aspectos generales

Sin lugar a dudas, la incorporación de la figura de la alcaldía en el texto del artículo 122 de la Constitución federal, con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, y en la Constitución Política de la Ciudad de México, promulgada el 5 de febrero de 2017, en vigor el 17 de septiembre de 2018, hará más plural la vida política en la Ciudad de México, ya que recoge los aspectos políticos y sociales que la figura del ayuntamiento ha traído consigo desde su instauración en Roma y posteriormente en España durante los siglos XI y XII, de donde destaca su representación popular y su integración colegiada con fines deliberativos.

¹⁶ Archivo del Juzgado de Naturales. Villa Alta, Oaxaca. Testamento de los caciques de la Olla (1824). Referencia proporcionada por Julio de la Fuente. AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, op. cit., p. 31.

Esta figura viene a sustituir a las Delegaciones Políticas a las que estamos acostumbrados, y busca dejar atrás la administración de la cuestión pública vertical, por un esquema de tipo horizontal, en donde la oposición tenga un papel destacado en la supervisión directa de los negocios públicos.

VI.2. El sistema electoral mixto de integración de las alcaldías

Es oportuno traer a escrutinio, que los sistemas electorales de representación proporcional y de mayoría relativa conviven en la integración de las alcaldías, por lo que se puede definir que el sistema electoral en la Ciudad de México es un sistema mixto o híbrido, pero con dominante mayoritario, ya que prevalece el sistema de mayoría como se podrá observar más adelante.

La instauración del sistema híbrido para la integración de la alcaldía contempla por la vía mayoritaria la integración del 60 por ciento de los concejales, y por la vía de la representación por el 40 por ciento restante, como lo señala el numeral 4 del artículo 59 de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la sección que a la letra expresa: “Las y los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo”.

Es muy importante para la pluralidad local y el buen gobierno que el constituyente local del 2016 haya incorporado una clausula para evitar la sobrerrepresentación de concejales en las alcaldías locales, por lo que no va a ganar todo la planilla vencedora, pero tampoco van a derrochar todo las planillas perdedoras, ya que, como lo señala el artículo 59 de la Constitución Política de la Ciudad de México, en cita: “Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de las y los concejales”. Lo que promueve la diversidad y la transparencia en el ejercicio público.

VI.3. Aspectos particulares para la integración de las alcaldías

El numeral 3, del artículo 59 de la Constitución Política de la Ciudad de México señala que los integrantes de las alcaldías se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, por lo que su integración ha dejado de ser unipersonal. Cuando usamos el término “unipersonal”, nos referimos a que sea un solo ciuda-

dano por fórmula (con un suplente) el que es postulado. En el caso de las nuevas alcaldías, las Planillas se compondrán por siete o más fórmulas integradas por titulares y suplentes, el número será determinado por la densidad demográfica de la demarcación.

Es muy importante señalar que en el caso de las planillas el orden de prelación (lugar en la lista determinado por la importancia política de la persona), es determinante, ya que se anota a la persona que eventualmente ocupará el cargo de alcalde, junto con su suplente, seguido de él se anotarán a los concejales, debiéndose señalar que la prelación será un factor de suprema importancia también para esta figura, ya que puede resultar obvio, pero es necesario indicar que el peso representativo de las personas que integran la planilla determinará su lugar en la lista respectiva, además de que sólo el 60% de los integrantes de dicha planilla ocuparán el cargo en caso de ganar.

Otro aspecto relevante de la norma, es que cada una de las personas que integren la Planilla deberán representar una circunscripción de la demarcación territorial en donde se desarrollen los comicios, mismos que serán definidos en la ley reglamentaria.

Las fórmulas se integrarán por personas del mismo género, es decir, de hombres o mujeres, y se inscribirán en la planilla de manera alternada, si la primera fórmula es de mujeres, la segunda será de hombres o viceversa, y así sucesivamente. Otro aspecto muy relevante tiene que ver con la inclusión de personas jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 29 años de edad.

Es de destacar que el precepto de la Norma Fundamental de la Ciudad de México establece que en ningún caso se podrá registrar una planilla en la que un ciudadano aspire a ocupar dos cargos de elección popular dentro de la misma elección.

VI.4. Los concejales de representación proporcional

Con respecto a los concejales de representación proporcional, se debe apuntar que dichos puestos de representación popular los pueden obtener los partidos políticos que no consiguieron la mayoría en la elección, al igual que las planillas

independientes en función del porcentaje de votos que tuvieron de forma directa, aplicando la fórmula de cociente y resto mayor. La asignación de los concejales de representación proporcional se hará atendiendo estrictamente al orden de prelación en las planillas que compitieron, de ahí la importancia del lugar en donde aparezca el aspirante.

Por último, se debe entender por *cociente electoral*:

[...] el número de votos necesarios para obtener uno de los puestos sometidos a elección mediante sistemas de representación proporcional, y se calcula aplicando alguna de las fórmulas [...] La palabra “cociente” hace referencia a la manera como se calcula, es decir, al hecho de que es el producto de una división en la cual el dividendo es el total de votos válidos, y el divisor es un número variable según el tipo de cociente en uso, pero que siempre tiene como componente principal la cantidad de puestos a adjudicar.¹⁷

VII. Conclusiones

Con la reforma al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México del 5 de febrero de 2017, se termina de poner fin a la supresión de los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos al instaurar, entre otras, la figura de las demarcaciones territoriales y de las alcaldías.

Al quedar consagrados en la Constitución Política de la Ciudad de México los derechos políticos de sus habitantes, para poder elegir por el voto a sus representantes populares, se reivindica democráticamente a la sede de los poderes del pacto federal.

Al instaurar en el texto de la Constitución local la figura de las demarcaciones territoriales y de las alcaldías, la Ciudad de México cuenta con una base para su división territorial y con su respectiva forma de gobierno para afrontar los grandes retos que tiene como una de las ciudades más densamente pobladas.

El texto de la Constitución local hace una clara diferenciación entre la demarcación territorial y su organismo administrativo y de gobierno, rompiendo con una confusión jurídica que se daba con la existencia de las Delegaciones Políticas.

¹⁷ *Diccionario electoral*, t. I, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, p. 203.

La instauración de las alcaldías en el texto de la Constitución General de la República y en la Constitución Política de la Ciudad de México, es el reconocimiento a dicha figura que no se encontraba reconocido en la cultura jurídico constitucional del país.

Las alcaldías en la Ciudad de México, cuyos funcionarios son el alcalde y los concejales, estos últimos electos por un sistema mixto (mayoría relativa y representación proporcional), ofrecen un juego equilibrado de pesos y contrapesos.

Las alcaldías en la Ciudad de México, por su forma de integración ofrecen la oportunidad para la deliberación en cuanto a las políticas públicas y de ejercicio presupuestario.

Las alcaldías en la Ciudad de México por la forma en la cual se integran, al existir la posibilidad de que los concejales provengan de diversos partidos políticos y de fuerzas ciudadanas independientes, ofrecen la posibilidad de supervisión de las acciones de gobierno.

VIII. Fuentes referenciadas

AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, México, Imprenta Universitaria, 1953.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 2003.

CÁRDENAS GRACIAS, Jaime, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

CARPISO, JORGE, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1999.

CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado* (Primera Edición Francia 1922), México, Fondo de Cultura Económica/UNAM, Facultad de Derecho, 1998 (Política y Derecho).

Diccionario electoral, t. I, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999.

PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, 2003.

QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional. Segundo Curso*, México, Porrúa, 2002.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2003.