

ORGANIZACIÓN MUNICIPAL DURANTE EL SEGUNDO IMPERIO. UN ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN

María del Carmen Salinas Sandoval*

La base del imperio de Maximiliano de Habsburgo era la observancia de la ley, particularmente recomendaba a los prefectos (autoridades encargadas del gobierno de los departamentos) fueran respetadas las leyes vigentes, sin hacer cambios ni conceder privilegios ni prerrogativas. Maximiliano era un hombre liberal, legislador tenaz. Expresaba en noviembre de 1864:

Recomiendo a los prefectos, tanto como sea posible y como lo proviene la ley, la autonomía de los Ayuntamientos en todo aquello que tiene relación con sus atribuciones, porque después de la libertad del individuo, la libertad de la municipalidad constituye la base principal de un Estado verdaderamente libre. La intervención muy frecuente y a veces inoportuna de los negocios municipales, no pueden menos que debilitar la verdadera autoridad del Gobierno y paraliza el espíritu de independencia de las masas.¹

* Profesora e investigadora de El Colegio Mexiquense.

¹ José Sebastián Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano o Código de la Restauración, Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la Intervención Francesa, por el supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales más notables y curiosos de la época*, p. 194.

Estas instrucciones a los prefectos sobre la manera de gobernar a los municipios nos permite formular los dos objetivos de este trabajo: el primero es estudiar la legislación expedida por Maximiliano de Habsburgo para regular la organización y el funcionamiento administrativo de los municipios, precisar las facultades y obligaciones de las autoridades municipales y articular los municipios con otras autoridades superiores; y segundo, analizar las leyes y los decretos referentes al municipio que tenían inmersa la filosofía liberal que consideraba la “libertad municipal” la base de un Estado. Con el desarrollo de estos objetivos queremos contestar las preguntas de investigación: ¿cómo se plasmó el liberalismo de Maximiliano en la legislación que organizaba el municipio?, ¿de qué manera se forjaba en la legislación la autonomía municipal?

La legislación que normó la organización de los municipios y el funcionamiento y las obligaciones de sus autoridades durante el Segundo Imperio fue obra del propio emperador, entre abril y diciembre de 1865; comprendió temas diversos y fue elaborada con gran congruencia y complementariedad:

- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.
- Decreto Organización del Ministerio de Gobernación y de sus Dependencias.
- Ley Orgánica Sobre la Administración Departamental Gubernativa.
- Ley Electoral de Ayuntamientos.
- Decreto de los Derechos y Obligaciones de los Habitantes y Ciudadanos del Imperio.
- Ley sobre la Organización de la Hacienda Municipal y su Reglamento.
- Ley sobre la Policía General del Imperio.
- Decreto. Se Manda Levantar Fuerzas de Guardia Municipal y su Reglamento y su Organización.
- Ley para la Organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio.
- Ley de Instrucción Pública y su Reglamento.

- Garantías Individuales de los Habitantes del Imperio.
- Ley sobre el Registro del Estado Civil en el Imperio.

La estructura del trabajo responde a la legislación que normó la organización de los municipios y el funcionamiento y las obligaciones de sus autoridades, quedando dividida en cinco apartados: a) los municipios en la estructura de gobierno del Segundo Imperio Mexicano; b) los municipios en las disposiciones del Ministerio de Gobernación; c) los municipios en la Administración Departamental; d) la elección directa de los ayuntamientos, y e) los principales ramos administrativos donde participaban las autoridades municipales.

LOS MUNICIPIOS EN LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO DEL SEGUNDO IMPERIO MEXICANO

Maximiliano de Habsburgo, archiduque de Austria proclamado emperador de México, definió su imperio como una monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico, según lo estableció en el artículo primero del Estatuto Provisional del Imperio, que él mismo proclamó el 10 de abril de 1865. El emperador quedó investido de la Soberanía Nacional, que ejerció en todos sus ramos por sí o por medio de las autoridades y funcionarios públicos.

El emperador gobernaba por medio de un Ministerio, compuesto de nueve departamentos: Casa Imperial, Estado, Negocios Extranjeros y Marina, Gobernación, Justicia, Instrucción pública y cultos, Guerra, Fomento y Hacienda. Cada uno de ellos a cargo de un ministro.

Uno de los objetivos más importantes del gobierno de Maximiliano fue encargar un proyecto para el ordenamiento territorial del imperio. Dicha misión le fue encomendada, en julio de 1864, a Manuel Orozco y Berra (1816-1881), destacado científico liberal de la época, que fungió durante el im-

perio como subsecretario de Fomento y director del Museo Nacional. Orozco y Berra realizó un proyecto de organización territorial según las bases siguientes:²

- La extensión total del territorio del país quedaría dividida por lo menos en cincuenta departamentos.
- Se elegirían los departamentos, en cuanto fuera posible, con los límites naturales.
- Para la extensión superficial de cada departamento se atenderá a la configuración del terreno, clima y elementos, todos de producción, de manera que se pueda conseguir con el transcurso del tiempo la igualdad del número de habitantes en cada uno.

La empresa principal fue procurar que no resultaran fracciones inmensas y llenas de recursos, que por sí solas pudieran convertirse en fuertes y autónomas, al lado de otras des pobladas y sin medios de subsistencia, privadas de los elementos necesarios y, por consecuencia, débiles e incapaces para vivir y desarrollarse. De aquí provino la división de la superficie del país en cincuenta departamentos.

La división territorial del país en 1865 quedó comprendida en el artículo 52 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano: “El territorio nacional se divide, por ahora, para su administración, en ocho grandes divisiones; en cincuenta departamentos; cada departamento en distritos, y cada distrito en municipalidades. Una ley fija el número de distritos y municipalidades, y su respectiva circunscripción”.

Dentro de los decretos y reglamentos se dieron instrucciones a los prefectos políticos que se encontraban a cargo de cada departamento para que en las prefecturas o distritos y en las municipalidades del imperio se gobernara estrictamente con apego a la ley.

En el Estatuto Provisional del Imperio se dedicaron varias disposiciones que influyeron en la organización y administra-

² Áurea Commons, “La división territorial del Segundo Imperio Mexicano, 1865”, pp. 79-124.

ción municipal. En el título VIII De los Prefectos políticos, Subprefectos y Municipalidades, de manera directa, e indirectamente en los títulos XIV De los ciudadanos y XV De las garantías individuales.³

Los prefectos políticos eran los delegados del emperador para administrar los departamentos, cuyo gobierno se les encomendaba, por lo cual eran nombrados por el emperador. Cada prefecto tendría un Consejo de Gobierno Departamental compuesto de un funcionario judicial, un administrador de rentas, un propietario agricultor, un comerciante y un minero o industrial, según conviniera a los intereses del Departamento.

Las atribuciones del Consejo Departamental eran: dar un dictamen al prefecto en todos los negocios en que lo pida; promover los medios para evitar abusos e introducir mejoras en la condición de los pueblos y en la administración departamental, y conocer de lo contencioso-administrativo en los términos que la ley dispusiera. Formaba un reglamento sobre su régimen interior, el cual se remitiría al Ministerio de Gobernación para su revisión.

La residencia ordinaria del prefecto era la capital de su Departamento, desde donde se movía a las visitas frecuentes que debería hacer a las localidades del Departamento. Cada Departamento estaba dividido en distritos, gobernados por los subprefectos, quienes eran los subdelegados del poder imperial y los representantes de los prefectos políticos. Éstos los elegían con la aprobación del emperador.

Los distritos estaban integrados por municipalidades, cada población tenía una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes. La administración

³ Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, José Sebastián Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano o sea Código de la Restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la Intervención Francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales más notables y curiosos de la época.*

municipal estaba a cargo de los alcaldes, ayuntamientos (Consejo del Municipio) y comisarios municipales (ver Cuadro 1).

Los alcaldes ejercían solamente facultades municipales, el más importante era el de la capital del imperio, por lo cual lo nombraba el emperador; los demás por los prefectos políticos de cada Departamento, con la rectificación soberana. Los alcaldes podrían renunciar a su cargo después de un año de servicio. Sus atribuciones eran presidir los ayuntamientos; publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores; ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomendaba la ley, y representar judicialmente la municipalidad, pudiendo realizar contrataciones y defendiendo sus intereses. En las poblaciones que excedían los 25 mil habitantes, los alcaldes estaban auxiliados por uno o más tenientes.

En las poblaciones en que el gobierno lo estimara conveniente, se nombraba un “letrado”, quien servía de asesor a los alcaldes y ejercía las funciones de síndico procurador en los litigios que sostenía la municipalidad.

El emperador decretaba las contribuciones municipales según los proyectos que formaban los ayuntamientos. Estos proyectos se elevarían al ministro de Gobernación por conducto y con informe del prefecto del Departamento. Todos los impuestos municipales se establecían a propuesta del Consejo Municipal.

Los ayuntamientos formaban el Consejo de Municipio (así como el prefecto tenía su Consejo), sus integrantes serían elegidos por los ciudadanos en elección directa y se renovarían por mitad cada año. Eran ciudadanos los que teniendo la calidad de mexicanos reunían además los siguientes requisitos: tener 21 años de edad; tener un modo honesto de vivir, y no haber sido condenado judicialmente a alguna pena infamante. También precisaba que estaban sujetos a las obligaciones como el pago de impuestos y demás deberes fijados por las leyes vigentes o que en lo sucesivo se expidieran.

Se precisaba la diferencia entre habitante y ciudadano en cuanto a sus derechos individuales. Eran obligaciones de los habitantes del imperio observar el Estatuto, cumplir las leyes, obedecer a las autoridades, pagar los impuestos y las contribuciones y cumplir con los demás deberes. El ejercicio de los derechos civiles era independiente de la calidad de ciudadano. Todos los habitantes gozaban de los derechos civiles.

El emperador garantizaba a todos los habitantes del imperio, conforme a las prevenciones de las leyes, disfrutar de sus derechos y garantías: la igualdad ante la ley; la seguridad personal; la propiedad; el ejercicio de su culto, y la libertad de publicar sus opiniones. La Ley de Garantías Individuales agregaba que cualquier atentado contra las garantías de parte de los funcionarios del orden administrativo o judicial causaría responsabilidad y en consecuencia debía castigarse de oficio y remitirse a la autoridad competente para que ésta procediera a exigir cumplimiento del que apareciera culpable. Los alcaldes tenían la obligación de garantizar a los habitantes de la municipalidad las garantías individuales.⁴

Cuadro 1
Primeras disposiciones municipales en el Segundo Imperio

| <i>Alcalde</i> | <i>Ayuntamiento (Consejo Municipal)</i> | <i>Comisarios municipales</i> |
|---|--|-----------------------------------|
| Ejercerán solamente facultades municipales. | Formarán el Consejo de Municipio. | |
| El de la capital será nombrado y removido por el emperador. | Serán elegidos popularmente en elección directa. | |

⁴ *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 155. Decreto de las Garantías Individuales de los Habitantes del Imperio. Decretada el 1° de noviembre de 1865 y publicada en *Diario del Imperio* el 16 de diciembre de 1865.

240 • ORGANIZACIÓN MUNICIPAL DURANTE EL SEGUNDO IMPERIO

| <i>Alcalde</i> | <i>Ayuntamiento (Consejo Municipal)</i> | <i>Comisarios municipales</i> |
|--|--|-----------------------------------|
| Los demás por los prefectos en cada Departamento. | Se renovarán por mitad cada año. | |
| Podían renunciar a su cargo después de un año de servicio. | Formaban los proyectos de contribuciones municipales. | |
| Sus atribuciones: <ul style="list-style-type: none">• Presidir los ayuntamientos.• Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores.• Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomendaba la ley.• Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad. | Ninguna carga ni impuesto municipal puede establecerse sino a propuesta del Consejo Municipal. | |
| En algunas poblaciones se nombraba asesor y ejercería las funciones de síndico procurador. | | |

Fuente: José Sebastián Segura, 1865b, núm. 200, *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*.

En el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano no se precisó quiénes eran los comisarios municipales ni cuáles eran sus atribuciones. Tampoco se ampliaron las normas sobre el proceso electoral y las atribuciones de los ayuntamientos. Estas disposiciones se dictaron en posteriores leyes y decretos, cuya base fue el Estatuto.

LOS MUNICIPIOS EN LAS DISPOSICIONES DEL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN

Bajo la dirección del Ministerio de Gobernación, según lo previene la ley del 1° de noviembre de 1865, estaban los

11 principales rubros del gobierno del imperio: todo lo concerniente a las prefecturas, subprefecturas y municipalidades; la policía de seguridad, ornato y salubridad; el registro del estado civil de los habitantes; las fuerzas de seguridad pública, cualquiera que sea su denominación; la higiene pública; las casas de beneficencia, hospitales y cementerios; los montes de piedad; los socorros públicos en las grandes calamidades; la dirección general de las festividades nacionales y de las diversiones públicas; la dirección y vigilancia de la imprenta, y el personal, presupuestos, contabilidad, libramientos y archivos de su departamento ministerial.⁵

Para atender esos rubros, el Ministerio estaba dividido en siete secciones (Gobernación, Municipalidades, Policía, Beneficencia, Indiferente, Contabilidad y Archivo). Si bien todas afectaban la vida municipal, destaco las tres primeras: Gobernación, Municipalidades y Policía.

La sección de Gobernación tenía a su cargo todo lo relativo a las prefecturas, subprefecturas, consejos departamentales y de gobierno, lo contencioso-administrativo, el registro del estado civil y los terrenos de común repartimiento. En este importante asunto de tenencia de la tierra no participaban las autoridades municipales, era de la jurisdicción exclusiva del ministro de Gobernación y del emperador. La sección Municipalidades atendía la dirección y administración de las municipalidades del imperio, la inspección y arreglo en el ramo de hacienda municipal, la revisión de los presupuestos anuales de gastos de los municipios, la glosa y finiquito de la cuenta corriente del ayuntamiento de México y la higiene pública. La sección Policía se ocupaba de la policía general y municipal, la gendarmería, la guardia rural y todo lo concerniente a la tranquilidad pública.

⁵ *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 135. Decreto de la Organización del Ministerio de Gobernación y de sus Dependencias, 1º de noviembre de 1865.

En relación con las prefecturas de los departamentos, el Ministerio de Gobernación vigilaba que se cumplieran las obligaciones y atribuciones de los prefectos políticos detalladas en la Ley Orgánica sobre Administración Departamental Gubernativa. Reiteraba que la oficina de cada Prefectura se dividía en cuatro secciones: Gobernación, que comprendía lo relativo a las subprefecturas, consejos departamentales, de distrito y municipales, contencioso-administrativo, policía en todos los ramos, fuerza de seguridad pública, socorros públicos, festividades, diversiones, imprenta, publicación de leyes y tranquilidad pública; Municipalidades, la cual resolvía asuntos de la dirección y administración de las municipalidades, la inspección y arreglo de la hacienda municipal, la revisión de los presupuestos anuales de gastos de los municipios, la glosa de sus cuentas, el registro civil, la higiene pública, los cementerios, hospitales y casas de beneficencia y las autoridades municipales (alcaldes, comisarios municipales y guardia municipal); Guerra, justicia, hacienda, cultos e instrucción pública, y Fomento e indiferente.

Cuadro 2

Departamentos, distritos y municipalidades en el Segundo Imperio

| <i>Prefecturas de los departamentos</i> | <i>Subprefecturas de los distritos</i> | <i>Alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales</i> |
|---|---|---|
| Se dividía en cuatro secciones cada Prefectura: <ul style="list-style-type: none"> •Gobernación. •Municipalidades. •Guerra, justicia, hacienda, cultos e instrucción pública. •Fomento e indiferente. | Atendían en el orden que consideraran apropiado los mismos ramos administrativos que el prefecto. | Las oficinas de despacho de los alcaldes municipales eran las secretarías de los ayuntamientos. |

| <i>Prefecturas de los departamentos</i> | <i>Subprefecturas de los distritos</i> | <i>Alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales</i> |
|--|---|---|
| Sección de Gobernación Se encargaba de todo lo relativo a las subprefecturas, consejos departamentales, de distrito y municipales, contencioso-administrativo, policía en todos los ramos, fuerza de seguridad pública, socorros públicos, festividades, diversiones, imprenta, publicación de leyes y tranquilidad pública. | Los secretarios de las subprefecturas formaban el reglamento interior de sus respectivas oficinas y lo sujetaba a la aprobación del prefecto. | Los secretarios de los ayuntamientos formaban el reglamento interior de sus respectivas oficinas detallando minuciosamente las labores de cada empleado y lo sujetaba a la aprobación del prefecto. |
| Sección de Municipalidades Se encargaba de la dirección y administración de las municipalidades, y de la inspección de la hacienda municipal, del registro civil, de la higiene pública, cementerios, hospitales y casas de beneficencia, alcaldes, comisarios municipales y guardia municipal. | | Los comisarios municipales despachaban los negocios de su jurisdicción (no se precisaban los ramos). |

Fuente: *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866. Decreto de la Organización del Ministerio de Gobernación y de sus Dependencias.

Las subprefecturas de los distritos arreglaban proporcionalmente los ramos de su despacho y atendían todos los asuntos en una sola sección, aunque manteniendo la “separación natural” de los ramos.

Los secretarios de las prefecturas, subprefecturas y ayuntamientos formaban el reglamento interior de sus respectivas oficinas, detallando minuciosamente las labores de cada empleado y lo sujetaban a la aprobación del prefecto.

El ministro de Gobernación promovía entre los prefectos el cumplimiento de Ley Orgánica sobre la Administración Departamental Gubernativa, del 1° de noviembre de 1865. Esta ley fue el eje normativo para el funcionamiento y organización municipal.⁶

LOS MUNICIPIOS EN LA ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL

En la legislación dedicada a la administración departamental, los prefectos tenían triple investidura: agentes del gobierno (del ministro de Gobernación), delegados del emperador y representantes de los intereses departamentales. Una complicada tarea al cumplir con los tres frentes, lo que se tenía que apreciar en su labor cotidiana con ayuda del Consejo Departamental, compuesto por cinco vocales nombrados por el ministro de Gobernación a propuesta del prefecto. Sus atribuciones eran:

- Publicar y circular las leyes y decretos.
- Cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos y órdenes del gobierno para que llegaran a todos los habitantes del imperio.
- Conservar la tranquilidad y orden públicos.
- Respetar y hacer respetar las garantías individuales.
- Resolver negocios gubernativos del Departamento.
- Vigilar e inspeccionar los ramos de la administración departamental y municipal, cuidando que cumplan con sus deberes las autoridades y los empleados.
- Dirigir excitativas a los funcionarios del orden judicial.
- Ejercer funciones propias de la policía general y vigilar el servicio de la municipal.

⁶ *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 136. Ley Orgánica Sobre la Administración Departamental Gubernativa, “Dada en México a 1° de noviembre de 1865.- Maximiliano.-Por el Emperador, el Ministro de Gobernación, José María Esteva. Publicada en el núm. 277 del *Diario del Imperio*, fecha 29 de noviembre de 1865”.

- Procurar la aprehensión de los delincuentes poniéndolos a disposición de la autoridad competente.
- Vigilar la recaudación de las rentas públicas con el objeto de llevar las providencias o restablecer la tranquilidad de los pueblos.
- Conocer de los asuntos contencioso-administrativos en los casos en que lo dispone la ley.
- Nombrar para todos los cargos y empleos del ramo gubernativo, menos para el cargo de subprefecto, salvo la aprobación del gobierno.
- Dar su informe al Ministerio de Gobernación sobre los proyectos de arbitrios y reglamentos municipales.
- Aprobar los presupuestos y revisar las cuentas municipales.
- Cuidar que los ayuntamientos organicen su hacienda, para que no graviten sobre el erario nacional las erogaciones que corresponden al fondo municipal.
- Conceder a los municipios licencia para litigar en los términos que disponga la ley respectiva.
- Aprobar los gastos municipales extraordinarios cuando no excedían de trescientos pesos.
- Aprobar los contratos de los ayuntamientos cuando la cantidad o interés no excedían de mil pesos.
- Designar las poblaciones en que debía haber jueces municipales.
- Cuidar la salubridad pública y dictar en caso de epidemia las providencias que demandaba la urgencia.
- Dictar o proponer al gobierno las medidas para aliviar la situación de los pueblos en calamidades públicas.
- Visitar los distritos y municipalidades del Departamento por lo menos una vez en el año.
- Cuidar que se hiciera el reclutamiento para la fuerza armada con arreglo a la ley.
- Dictar las disposiciones para abatir los abusos y mejorar las condiciones materiales y morales de los pueblos y la administración departamental.

- Remitir cada año al Ministerio de Gobernación el estado anual de ingresos y egresos de las municipalidades de su Departamento.
- Presidir las reuniones oficiales de los ayuntamientos pero no tenían voto.⁷

Se establecían tres categorías de departamentos, en las cuales se clasificaban todos los que existía en el territorio del imperio, según la importancia política de cada uno de ellos. Igualmente se constituían tres categorías en los distritos.

Además de precisar las atribuciones de los prefectos resultó imperativo enumerar las de los subprefectos, que reproducían las de los prefectos en una escala menor. En cada Distrito, con excepción de los de las capitales de Departamento, había un subprefecto nombrado por el gobierno a propuesta del prefecto. Tenían la investidura de subdelegados del poder imperial, jefes secundarios de la administración departamental y representantes de los prefectos. Respecto de los arbitrios y ordenanzas municipales, decisiones de cabildos, presupuestos, cuentas, gastos extraordinarios, contratos de los ayuntamientos y tutela administrativa, se limitaba a dar al prefecto los informes convenientes. Los subprefectos tendrían un Consejo de Distrito compuesto del concejal de mayor edad, del juez municipal, del receptor de contribuciones, en la cabecera, y de dos propietarios de la comarca. Los consejeros eran nombrados por el prefecto con la aprobación del gobierno. Los subprefectos se encargaban particularmente de:

- La “sobrevigilancia de la administración municipal”.
- La enseñanza primaria municipal.

⁷ *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 136. Ley Orgánica Sobre la Administración Departamental Gubernativa, “Dada en México a 1 de noviembre de 1865.-Maximiliano.-Por el Emperador, el Ministro de Gobernación, José María Esteva. Publicada en el núm. 277 del *Diario del Imperio*, fecha 29 de noviembre de 1865”.

- El buen servicio de la policía general.
- Recordar periódicamente a los pueblos la observancia de los reglamentos respectivos.
- La persecución de los vagos y ladrones.
- Visitaban por lo menos dos veces en el año las municipalidades de sus respectivos distritos para dictar por sí o promover ante el prefecto las providencias conducentes a regularizar la administración departamental.
- Presidir las reuniones oficiales a que concurría; en las sesiones de los ayuntamientos no tenía voto.

Tanto los prefectos como subprefectos tenían injerencia en el ámbito municipal para supervisar su actuación, así como la facultad de tomar sí tenían decisiones en los ramos internos para su administración y el desarrollo de los pueblos. Se establecieron para el régimen municipal dos categorías de funcionarios: unos, electos por el pueblo para la formación de corporaciones puramente deliberantes; y otros, nombrados por el gobierno e investidos de facultades ejecutivas. A la primera categoría pertenecen los ayuntamientos; a la segunda los alcaldes y los comisarios municipales. Los primeros no podían ejercer funciones ejecutivas y los segundos no podían votar en las deliberaciones de aquéllos.

Sería municipio todo pueblo que tuviera más de mil habitantes, incluso barrios, rancherías y haciendas. Los pueblos que tuvieran menos de mil habitantes podrían constituirse en municipios, siempre que acreditaran ante la autoridad correspondiente tener los elementos necesarios para cubrir los gastos de su administración. Los que por no tener el número de habitantes requerido o por su falta de elementos no pudieran constituirse en municipio se les agregaría al más próximo.

Había ayuntamiento en todos los municipios cuyo censo ascendía a tres mil habitantes o más. El número de éstos determinaría el de los concejales, observándose la proporción siguiente:

Cuadro 3
Cantidad de concejales que formaban los ayuntamientos

| <i>Habitantes en la municipalidad</i> | <i>Cantidad de concejales en los ayuntamientos</i> |
|---|--|
| De 3 000 a 6 000 | 5 |
| De 6 000 a 12 000 | 9 |
| 12 000 a 50 000 | 11 |
| De 50 000 a 100 000 | 13 a 19 |

Fuente: *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 136. Ley Orgánica Sobre la Administración Departamental Gubernativa.

De cien mil habitantes en adelante se podían aumentar los concejales según las necesidades de la población, a juicio de los prefectos y de acuerdo con el Consejo, hasta el 19. Para ser concejal se necesitaba tener más de 25 años, estar vecinado en la municipalidad, pagar por contribuciones directas una suma que pasara de veinte pesos al año; saber leer y escribir. En las poblaciones de menos de cinco mil habitantes no eran necesarios los dos últimos requisitos.

Las sesiones de los ayuntamientos eran públicas, a no ser que por juicio del mismo ayuntamiento fueran secretas si lo ameritaba algún asunto. Las resoluciones de los ayuntamientos se acordaban por mayoría de votos de los concejales presentes. Los que disentían de la opinión de la mayoría tenían derecho de hacerlo constar en el acta. Cuando en el asunto a tratar estaba involucrado algún concejal, se retiraba el interesado al tiempo de la votación, y si lo fuera el alcalde o el que hiciera sus veces, se encargaría de la presidencia el concejal más antiguo para ese acto y para elevar a la administración superior el acuerdo relativo. Eran atribuciones de los ayuntamientos:

- Resolver los negocios que correspondían a la administración municipal ordinaria, pero cuando se incluía en sus

decisiones alguna providencia o gasto extraordinario, que excediera de cincuenta pesos, lo sometían a la aprobación del prefecto. Eran gastos ordinarios los que debían erogarse por ley, ordenanza o reglamento o en virtud de contratos legalmente celebrados. Todos los demás gastos eran extraordinarios.

- Nombrar y remover libremente a los empleados de la Hacienda municipal.
- Formar un reglamento interior, sometiéndolo a la aprobación del prefecto, sin perjuicio de observarlo interinamente.
- Formar los proyectos de arbitrios y los de ordenanzas municipales según las bases contenidas en la ley.
- Formar los presupuestos anuales de gastos, oyendo al alcalde municipal, y revisar las cuentas que éste presentaba, sometiendo ambos documentos al examen de la administración superior.
- Nombrar las comisiones de las que se encargaban los concejales, limitándose a tener la vigilancia debida dando parte al alcalde, y en caso necesario al ayuntamiento, de los abusos o negligencias que notaran.
- Nombrar una comisión especial de hacienda para el examen de cuentas de la administración municipal y para ejercer en dicha oficina las atribuciones que le encomendaba la ley.
- Aprobar los contratos que celebraran los alcaldes.
- Iniciar las medidas necesarias para fomentar el bienestar de las poblaciones y su adelanto y mejora.

Los ayuntamientos no podían ocuparse de negocios políticos, ni adoptar o dar curso a exposiciones políticas ni publicar sin permiso del prefecto los documentos que realizaban en uso de sus atribuciones, como las actas de cabildo.

En casos graves, el prefecto podía suspender al ayuntamiento, dando cuenta al ministro de Gobernación. Si las faltas eran graves, que pudieran comprometer la tranquilidad o el orden públicos, el prefecto podía determinar, de acuerdo con

el Concejo Departamental, la disolución del ayuntamiento culpable. Los ayuntamientos no podían cesar por acto propio en el ejercicio de sus funciones.

Había alcalde en todos los municipios que tenían ayuntamiento. Eran atribuciones de los alcaldes:

- Publicar donde no hubiera autoridad superior los decretos y leyes.
- Ejecutar las órdenes que se le comunicaran y las disposiciones que acordaran los ayuntamientos dentro de sus facultades.
- Suspender la ejecución de los acuerdos cuando fueran contrarios a las leyes, decretos y órdenes de la administración superior.
- Cuidar que con exactitud se recauden los fondos municipales y de que se haga la inversión de ellos con arreglo a las órdenes de la administración superior o a los acuerdos del ayuntamiento, al cual daban cuenta de su manejo.
- Cumplir y hacer cumplir los reglamentos de policía municipal, urbana y rural.
- Llevar el registro del estado civil.
- Aprender a los delincuentes poniéndolos a disposición del juez competente.
- Disponer de la fuerza municipal y de policía en todo lo relativo a la policía municipal conforme a los reglamentos de tranquilidad pública y asegurar las garantías individuales.
- Cuidar de la exactitud de pesos y medidas.
- Representar judicial y extraordinariamente la personalidad del municipio.
- Atender las obras de conservación, aseo, ornato y salubridad de las poblaciones.
- Presentar al ayuntamiento cada mes el presupuesto del mes venidero y las cuentas de inversión de fondos del mes que terminase. Al fin del año presentar la cuenta general.

- Hacer los nombramientos para los empleados de la administración municipal, excepto para los de Hacienda, que serían directamente conferidos por el ayuntamiento.
- Hacer la distribución de los fondos municipales según el presupuesto, los acuerdos del ayuntamiento y las órdenes de la administración superior.
- Distribuir equitativamente las cargas vecinales de bagajes, alojamiento, correos.
- Proponer al ayuntamiento las medidas pertinentes para mejorar las condiciones de los pueblos y del régimen municipal.
- Establecer el mayor número de escuelas municipales, cuando menos una de cada sexo en el municipio.
- Cuidar de las cárceles esforzándose por establecer dentro de ellas talleres para moralizar a los presos por el trabajo.
- Proponer el Consejo de beneficencia, departamental o de Distrito.
- Cuidar de las fuentes públicas, procurando que haya agua suficiente para los hombres y los animales. Hacer que los mercados estén bien distribuidos. Vigilar las farmacias para evitar que se vendan drogas rancias o adulteradas. Cuidar de la desecación de los pantanos, dar corriente a las aguas estancadas, conservación y propagación del pus vacuno, así como que desaparezca todo lo que altere la salud de los hombres y ganados. Facilitar los auxilios necesarios cuando se presente una epidemia. Impedir la fundación de establecimientos insalubres, peligrosos o incómodos. Cuidar de la conservación de los monumentos y edificios públicos, de los paseos y plantíos de árboles. Cuidar del alumbrado, empedrado, limpieza y alineamiento de las calles y plazas, así como de los rótulos de los establecimientos públicos. No conceder licencias de obras sino después de examinar el diseño de los frontispicios para evitar la deformidad de las fachadas. Cuidar que los cementerios estén bien situados y vigilar por el aseo y conservación y corrección de epitafios.

Los alcaldes presentaban cada trimestre, a la Prefectura respectiva, una memoria sobre el estado que guardaban los ramos de la administración municipal. En las poblaciones con más de 25 mil habitantes, los alcaldes serían auxiliados en sus labores por uno o más tenientes, que eran nombrados por el prefecto a propuesta del alcalde.

En las poblaciones en que el gobierno lo estimara conveniente se nombraba un letrado que servía de asesor a los alcaldes y ejercía las funciones de síndico procurador en los litigios que debía sostener la municipalidad.

En los municipios donde no había ayuntamiento, había comisarios municipales que eran nombrados por el prefecto con aprobación del gobierno. Se desempeñaban bajo la vigilancia del subprefecto, teniendo las atribuciones conferidas a los ayuntamientos y alcaldes. Cada comisario tendría un Consejo Municipal compuesto de tres vecinos del municipio nombrados por el prefecto. Su misión sería proporcionar información y opiniones al comisario en los asuntos administrativos (ver Cuadro 4).

Cuadro 4
Autoridades municipales según cantidad de habitantes, 1865

| <i>Habitantes en cada municipio</i> | <i>Concejales de los ayuntamientos</i> | <i>Alcaldes</i> | <i>Comisarios municipales</i> |
|-------------------------------------|--|-----------------|-------------------------------|
| 1 000 a menos de 3 000 | No tiene | No tiene | 1 Con un Consejo Municipal |
| De 3 000 a 6 000 | 5 | 1 | No tiene |
| De 6 000 a 12 000 | 9 | 1 | No tiene |
| 12 000 a 50 000 | 11 | 1 | No tiene |
| De 50 000 a 100 000 | 13 | 1 | No tiene |
| De 100 000 en adelante | Hasta 19 a juicio del prefecto | 1 | No tiene |

Fuente: *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 136. Ley Orgánica Sobre la Administración Departamental Gubernativa.

Los alcaldes y comisarios municipales disfrutaban de sueldo, que era pagado del fondo municipal; el de alcaldes se determinaba en función a la cuantía del fondo municipal en la proporción que se muestra en el Cuadro 5.

Cuadro 5
Sueldos de alcaldes en proporción a la cantidad recaudada

| <i>Recaudación anual del ayuntamiento</i> | <i>Sueldo anual del alcalde</i> |
|---|---------------------------------|
| 5 000 pesos o menos | 300 pesos |
| Más de 5 000 hasta 10 000 | De 400 a 600 |
| Más de 10 000 hasta 25 000 | De 600 a 1000 |
| Más de 25 000 hasta 50 000 | De 1 000 a 1 200 |
| Más de 50 000 hasta 200 000 | De 1 500 a 2 000 |
| Más de 200 000 hasta 500 000 | De 2 000 a 2 500 |
| Más de 500 000 | 3 000 |

Fuente: *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 136. Ley Orgánica Sobre la Administración Departamental Gubernativa.

Los prefectos, en vista de la cuantía de los fondos municipales, determinaban, con aprobación del gobierno, el sueldo de cada alcalde. Los comisarios municipales disfrutaban el sueldo asignado a los alcaldes de los municipios cuyas rentas no pasaran de cinco mil pesos. Los alcaldes y comisarios municipales serían juzgados en los delitos comunes y oficiales por los jueces ordinarios. Los prefectos tomaban posesión ante el Consejo Departamental, los miembros del Consejo Departamental ante el prefecto, los alcaldes ante el ayuntamiento y los miembros del ayuntamiento ante el alcalde.

LA ELECCIÓN DIRECTA DE LOS AYUNTAMIENTOS

De acuerdo con la Ley Electoral de Ayuntamientos, también del 1º de noviembre de 1865, el nombramiento de los ayun-

tamientos se hacía por elección popular directa y se renovarían por mitad cada año. Estas disposiciones se complementaron con las dictadas en el Decreto de los Derechos y Obligaciones de los Habitantes y Ciudadanos del Imperio.⁸

Todo ciudadano mexicano con más de 21 años, que supiera leer y escribir, que estuviera vecinado o residiera en la municipalidad por más de un año, tenía derecho a votar; y para ser votado para componer el ayuntamiento, además de cubrir estos requisitos tenía que pagar por contribución directa una suma que excediera veinte pesos al año. Saber leer y escribir, y el pago de esa cantidad como contribución directa solamente se haría efectivo en las municipalidades cuyo censo excedía de cinco mil habitantes (ver Cuadro 6).

La ciudadanía se suspendía: por el estado de interdicción legal; por estar procesado criminal; por ser ebrio consuetudinario, tahúr de profesión, vago o tener casa de juegos prohibidos, mediante declaración de autoridad competente; por no desempeñar los cargos concejiles y de elección popular careciendo de causa justificada, en cuyo caso duraría el tiempo que debería durar el cargo, y por no inscribirse en el padrón de su municipalidad.

Se perdían totalmente los derechos ciudadanos por sentencia que impusiera pena denigrante, quiebra declarada fraudulenta y malversación o deuda fraudulenta contraída en la administración de cualquier fondo público.

Eran obligaciones de los ciudadanos: inscribirse en el padrón de su municipalidad, votar en las elecciones populares y desempeñar los cargos concejiles y los de elección popular cuando no tuvieran impedimento físico o moral o excepción legal.⁹

⁸ *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 138, Ley Electoral de Ayuntamientos, 1º de noviembre de 1865. *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 156, Decreto de los Derechos y Obligaciones de los Habitantes y Ciudadanos del Imperio, 1º de noviembre de 1865.

⁹ *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 156, Decreto De los Derechos y Obligaciones de los Habitantes y Ciudadanos del Imperio, 1º de noviembre de 1865.

Cuadro 6
 Elección directa de los ayuntamientos durante el Segundo Imperio

| <i>¿Qué tipo de elección era?</i> | <i>¿Quién vota por los concejales?</i> | <i>¿Quién puede ser votado?</i> | <i>¿Quién no podía ser votado?</i> | <i>¿Motivos de anulación de elección?</i> |
|--|--|---|--|---|
| El nombramiento de los ayuntamientos se haría por elección popular directa y se renovaban por mitad cada año. Se inicia el proceso el 1° de diciembre de cada año. | Todo ciudadano mexicano con más de 21 años, que supiera leer y escribir, vecinado o que residiera en la municipalidad por más de un año. | Todo ciudadano con más de 25 años, vecinado. Saber leer y escribir y pagar por contribución directa más de veinte pesos en las municipalidades con más de cinco mil habitantes. | No podían pertenecer al ayuntamiento los militares en servicio, los maestros de educación primaria en ejercicio, los boticarios, los que administraban justicia ni los empleados públicos. | Cuando se elegían ebrios consuetudinarios tahúres de profesión, los condenados, los que se declaraban en quiebra fraudulenta o tuvieran causa criminal pendiente. |

Fuente: *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 138, Ley Electoral de Ayuntamientos, 1° de noviembre de 1865. *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 156, Decreto De los Derechos y Obligaciones de los Habitantes y Ciudadanos del Imperio, 1° de noviembre de 1865.

No podían pertenecer al ayuntamiento los militares en servicio, los maestros de educación primaria en ejercicio, los boticarios, los que administraran justicia y los empleados públicos. Eran nulas las elecciones para concejales que recaían como ebrios consuetudinarios, como tahúres de profesión, los que hubieran sido condenados a pena infamante, los que se hubieran declarado en quiebra fraudulenta o tuvieran causa criminal pendiente.

Para realizar las votaciones de concejales, el 1º de diciembre el ayuntamiento dividía su municipalidad en tanto cuarteles, cuántos concejales debían integrar el ayuntamiento, con el fin de que se estableciera una mesa electoral por cada cuartel cuando se realizara la elección total del ayuntamiento y una mesa electoral por cada dos cuarteles cuando sólo se nombrara la mitad de los concejales.

Al presentarse los ciudadanos a votar irían provistos de las boletas que se hubieran expedido y llevarían anotado en ellas el nombre de la persona a quien daban su voto. Los que no supieran leer y escribir daban el nombre de la persona que elegían y el presidente de la mesa lo anotaba en la boleta.

Los electores iban entregando las boletas al presidente de la mesa, quien en el acto leía en voz alta el nombre del votante y el votado para que el secretario anotara en el padrón haber votado el ciudadano que entregaba la boleta.

Si el ayuntamiento declaraba vicios en algún cuartel, se repetiría la elección en el mismo cuartel el domingo siguiente.

Los individuos que sin causa legítima y justificada no admitían el cargo de concejales, quedaban por el mismo hecho suspendidos sus derechos de ciudadanos por todo el tiempo de la duración del ayuntamiento.¹⁰

¹⁰ *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 138, Ley Electoral de Ayuntamientos, 1º de noviembre de 1865. *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 156, Decreto De los Derechos y Obligaciones de los Habitantes y Ciudadanos del Imperio, 1º de noviembre de 1865.

LOS PRINCIPALES RAMOS ADMINISTRATIVOS DONDE PARTICIPABAN LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

Los ramos administrativos donde los municipios tenían especial importancia para el imperio y para los pueblos eran seis: policía, hacienda, guardia, escuelas primarias, jueces municipales y registro civil.

Policía municipal

El servicio de la policía del imperio era desempeñado en los departamentos y municipalidades bajo la dirección de los prefectos y alcaldes. A los primeros se encomendaban las funciones propias de la policía general, y a los segundos, bajo la vigilancia de los primeros, las que correspondían a la policía municipal. Las funciones de ésta eran la esencia del trabajo municipal como proveedor de servicios públicos y del orden y respeto en la convivencia social, desde un punto de vista esencialmente liberal:

- La comodidad y seguridad del tránsito de la vía pública, que comprendía la limpia, riego e iluminación de las calles y plazas, la estructura y conservación de las cloacas y obras de desagüe, las fachadas de los edificios.
- Prevenir y reprimir las faltas contra la tranquilidad del vecindario, como las riñas y disputas, los tumultos excitados en las reuniones públicas y los ruidos y tropelías nocturnos que turbaran el reposo de los habitantes.
- La conservación del orden en donde se reunía una concurrencia numerosa, como los mercados, ferias, diversiones y ceremonias públicas, y templos.
- La inspección de las mercancías que se vendían por medida o peso (incluidas las medicinas) sobre la salubridad de las bebidas y comestibles destinados al consumo, y los reco-

258 • ORGANIZACIÓN MUNICIPAL DURANTE EL SEGUNDO IMPERIO

nocimientos de los utensilios de cobre que se usaban para la preparación o servicio de dichos comestibles y bebidas.

- Dictar providencias por sí o aplicar las propuestas por la administración superior para evitar o atender los accidentes peligrosos y las calamidades públicas, como los incendios, inundaciones, epidemias, epizootias.
- Prevenir los accidentes ocasionados por los animales dañinos o feroces y por la marcha rápida de carruajes y cabalgaduras.
- La policía de ornato que comprendía la conservación de los edificios públicos, monumentos y paseos, el alineamiento de las calles y la regularidad de las fachadas. Lo relativo a la policía del orden: la división de las poblaciones en cuarteles y manzanas; la nomenclatura y numeración de las calles y casas; la represión de la mendicidad, de la vagancia, de las faltas contra la honestidad y la decencia; el señalamiento del horario para abrir y cerrar los expendios de bebidas embriagantes y establecimientos públicos; la inspección de las hospederías y demás establecimientos públicos, y el arreglo de los coches de providencia, cargadores, billeteros, aguadores, etcétera.
- La división interna en las ciudades, villas y pueblos se haría según la extensión e importancia de cada lugar, en cuarteles mayores y éstos en menores. Los menores se dividían en manzanas. Los ayuntamientos acordaban cuál y en qué términos se realizaría la división consignándola en los reglamentos de policía y el alcalde municipal la llevaría a efecto y haría numerar ordenadamente las manzanas de cada cuartel.¹¹

La policía municipal de seguridad, aseo y ornato de las ciudades y pueblos del imperio estaba a cargo de los alcaldes y la desempeñada bajo la vigilancia de los ayuntamientos y del prefecto. Tenía por objeto prevenir los delitos, las desgracias

¹¹ *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 145, Ley sobre la Policía General del Imperio, 1° de noviembre de 1865.

personales y los conflictos públicos. La policía municipal de aseo tenía como meta evitar todo lo que pudiera desagradar a la vista y al olfato o ser nocivo a la salud. La de policía de ornato se reducía a embellecer gradualmente las poblaciones.

Asimismo, había una policía de salubridad pública que estaba integrada a la siguiente jerarquía: la higiene y salubridad públicas estaban a cargo de un Consejo Central de Salubridad en la capital del imperio, de juntas subalternas de salubridad en las capitales de los departamentos; de juntas de sanidad en los puertos, y de delegados de sanidad en las demás poblaciones.

Las medidas de salubridad en las que participan principalmente los ayuntamientos eran la obligación de construir panteones con determinadas condiciones: terreno alto, ventilado, distante quinientas varas de las aguas que servían para las necesidades del hombre, tener una arboleda interpuesta entre el cementerio y la población, y estar circundado por una cerca que no bajara de tres varas de altura.

Dentro de las obligaciones de las autoridades municipales en el ramo de limpia estaba sostener una quema constante de la basura en un punto distante de la ciudad, procurando remover las cenizas para sujetarlas a una nueva combustión. Los residuos que quedaban serían transportados a los lugares bajos fuera de la ciudad. Los ayuntamientos y municipalidades, bajo su más estrecha responsabilidad, vigilaban el aseo de los acueductos, depósitos y tubos de conducción. Las juntas subalternas hacían frecuentemente visitas y reconocerían si las aguas se alteraban por falta de aire, sustancias animales o vegetales o excesos de sales, con la finalidad de proponer los medios de hacerlas inofensivas. Los ayuntamientos se sujetaban a las disposiciones indispensables de salubridad que debían tener las cárceles a juicio del Consejo o juntas de salubridad. Los ayuntamientos mantenían en constante aseo las ciudades, haciendo efectivas las leyes de policía.¹²

¹² *Idem.*

Hacienda municipal

La hacienda municipal estaba formada por propios y arbitrios. Eran propios de los ayuntamientos los censos, las rentas y pensiones de aguas, las rentas de terrenos ocupados a título de arrendamiento mientras no se desamortizara; los mercados, alhóndigas, rastros o mataderos, y demás propiedades territoriales no desamortizables, así como los valores de toda especie pertenecientes a cada municipio.

Se establecía como arbitrio general para las municipalidades un derecho adicional, que no podía exceder de veinte pesos sobre el importe de toda contribución que en las mismas municipalidades se cobraba para el erario general. Los prefectos con vista de los presupuestos de las municipalidades de su departamento y de sus rentas de propios fijaban al fin de año, con aprobación del gobierno, el tanto por ciento adicional que en su departamento debía cobrarse durante el año venidero. No se modificaban los árbitros preexistentes al imperio cuya conveniencia estuviera demostrada por la práctica.

Las fábricas, molinos y demás establecimientos industriales que exigían potencia de agua pagarían mensualmente al ayuntamiento respectivo: las calificadas de primera clase pagarían veinte pesos, las de segunda 12 pesos y las de tercera ocho pesos.

En las municipalidades donde los propios y arbitrios no eran suficientes para cubrir el presupuesto de los gastos, se facultaba a los ayuntamientos para proponer al gobierno, por conducto del prefecto, pensiones sobre café, casas de empeño, carros y carruajes, juegos públicos, fábricas de cerveza, fondas, panaderías, vinaterías, diversiones públicas y en general todo establecimiento que no pagara pensión al erario. También los ayuntamientos podían proponer una contribución directa a cada una de las puertas fueran o no de comercio.

En los pueblos o municipalidades en que por la pobreza de sus habitantes y falta de consumos públicos no podían pro-

veer de recursos al ayuntamiento para atender a sus gastos del común, podrían los alcaldes o comisarios municipales, con la aprobación del prefecto, exigir a los habitantes en vez de otra contribución, el trabajo personal en las obras del común, durante una o dos horas los domingos y días festivos.

Los ayuntamientos formaban los reglamentos para la recaudación de manera que cuando fuera posible la ejecutasen los mismos agentes del ayuntamiento. También debían organizar su hacienda, formando, dentro de las bases de la ley su plan de arbitrios, que remitirían por conducto del prefecto al gobierno para su aprobación.

Para la recaudación, tesorería y administración de los fondos de propios y arbitrios que componen la hacienda municipal, se establecía en todos los municipios una oficina que se denominaba: Administración de Propios. Sus atribuciones eran recaudar todos los impuestos, derechos, concesiones, gabelas, pensiones, censos, alquileres de fincas y demás percepciones que debía hacer el ayuntamiento; hacer los pagos de los sueldos de los empleados del ayuntamiento y de las relaciones de todos los ramos de la administración. Para el cobro de los propios y arbitrios había que hacer uso de la facultad económica-coactiva.¹³

El alcalde municipal haría la distribución de los fondos y expediría todas las órdenes de pago según el presupuesto y los acuerdos del ayuntamiento. Cada ayuntamiento determinaba los sueldos que disfrutarían los empleados.

Quedaban exentos de toda contribución a favor del erario nacional las fincas de los ayuntamientos, sus capitales impuestos a censo y todos los demás valores del fondo común.

El nombramiento del administrador de propios y arbitrios lo hacía el ayuntamiento por cédulas y a pluralidad de votos. El administrador llevaría una razón de todos los acuerdos,

¹³ *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 135, Ley sobre la Organización de la Hacienda Municipal y su Reglamento, 1° de noviembre de 1865, publicado en *Diario del Imperio* 29 de noviembre de 1865.

órdenes, contratos y escrituras de los pagos y gastos, y cuidaría que oportunamente se verificara la cancelación de créditos escriturados. También era el encargado de llevar los libros siguientes: de ramos, de caja, de cobro, de padrones, de fincas, de censos, de inventarios, de obras, de reparaciones y construcciones, libro “mayor”, de balances. Asimismo reconocía al alcalde como jefe de la administración municipal, y de él recibía las órdenes y libramientos para los pagos que debían efectuarse. A los concejales del municipio les daba cuantas noticias y explicaciones pedían.

La cuenta mensual de la hacienda municipal era presentada al ayuntamiento y vista y examinada por la comisión de hacienda. Anualmente, el administrador hacía un estado general de ingresos y egresos de las rentas del municipio.

Los ayuntamientos remitían al prefecto del departamento las cuentas de los doce meses anteriores para la glosa respectiva. Igualmente remitían al prefecto el estado anual de ingresos y egresos para que lo dirigiera al Ministerio de Gobernación.¹⁴

Guardia municipal

Se organizaba una fuerza que se denominaba Guardia Municipal en la capital del imperio, en las de los departamentos y en las demás cabeceras de las municipalidades en que fuese necesario, a juicio de los ayuntamientos y con aprobación del prefecto. Dicha Guardia tenía la responsabilidad de cuidar de la seguridad pública en cada municipio, conservar el orden y vigilar, el cumplimiento de las leyes y reglamentos de policía que formulara el ministro de Gobernación. La pagarían los fondos municipales y estaba bajo las órdenes de los alcaldes y los prefectos o sus delegados.

El reglamento establecía que al mes de su publicación la Ley de Guardia Nacional (se publicó el 29 de noviembre de 1865), los alcaldes, por conducto y con el informe de los

¹⁴ *Idem.*

subprefectos, remitían al prefecto político del departamento para su aprobación el presupuesto de la fuerza que necesitaba, junto al reglamento correspondiente.¹⁵

La fuerza estaba clasificada en diurna y nocturna, era de infantería o bien de infantería y caballería, según los recursos y exigencias de cada municipalidad calificados por el ayuntamiento y se dividía en grupos de diez hombres, estando cada grupo al mando de un cabo. Cada cinco grupos formaban una sección al mando de un teniente. Había un capitán para la fuerza diurna y otro para la nocturna, mandando el total de la fuerza un comandante, quien sería el jefe de la policía del lugar. Los oficiales y cabos serían nombrados por los alcaldes con la aprobación de los subprefectos de los distritos o el prefecto del departamento. El nombramiento del jefe de cada fuerza lo hacía el subprefecto del distrito a que correspondía cada municipalidad, a propuesta del alcalde y con aprobación del prefecto. El monto de los sueldos y las atribuciones de la Guardia Municipal, así como las obligaciones de los comandantes y oficiales serían los que fijara el propio reglamento que debía hacer cada municipio.

El armamento sería ministrado por la municipalidad. En la oficina de la Administración de Propios se llevaría cuenta y control administrativo de lo entregado a la Guardia Municipal. Los integrantes de la Guardia tenían la obligación de adiestrarse en algunas habilidades como las de los bomberos, entre otras, a efecto de que pudieran apagar los incendios. Tenían estrictamente prohibido tomar cantidad alguna de particulares ni bajo pretexto de gratificación, de hacerlo se destituirían del empleo y recibían un castigo dictado por autoridad judicial según la gravedad del delito.

La Guardia Municipal en el desempeño de sus deberes sería respetada y obedecida por todos los ciudadanos sin distinción

¹⁵ *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 140, Decreto Se manda Levantar Fuerzas de Guardia Municipal y su Reglamento y su Organización, 1° de noviembre de 1865.

de fueros ni clases, y cuando alguno de los guardias necesitaba auxilio en el cumplimiento de su deber, se le proporcionaría por cualquier otra fuerza. Se pretendía tener una vigilancia continua y represiva para mantener la seguridad pública de cada municipalidad y su acción se extendería a sus límites, ejerciéndola tanto en las poblaciones como en los caminos que le correspondían.¹⁶

Jueces municipales

Para la administración de justicia en el imperio mexicano había los siguientes jueces y tribunales: jueces municipales, tribunales correccionales, tribunales colegiados y juzgados de primera instancia, tribunales superiores y tribunal supremo. El gobierno superior establecería en los lugares que lo considerara conveniente, jueces especializados en hacienda pública y tribunales mercantiles. A continuación exponemos las disposiciones legales sobre los primeros.

En cada una de las cabeceras de distrito y en las demás poblaciones de las municipalidades que designara el prefecto político del departamento, habría uno o más jueces municipales. El prefecto fijaría la cantidad de estos jueces, atendiendo al censo y demás circunstancias de las poblaciones en que hubiera “personas capaces” de desempeñar estos cargos. Para ser juez municipal se requería tener 28 años, saber leer y escribir, tener “buena vida y costumbres”, y estar vecinado en el municipio donde debía ejercer su jurisdicción.

Los jueces municipales eran nombrados por el prefecto a propuesta en terna del tribunal o juez de primera instancia, en cuyo territorio funcionaría el juez municipal y previo informe reservado del subprefecto del distrito acerca de las cualidades de los candidatos propuestos. Los jueces municipales durarían en su cargo un año, no podían ser reelectos. El cargo de juez

¹⁶ *Idem.*

municipal no era renunciable y nadie podía excusarse de desempeñarlo. Por cada juez municipal se nombraba un suplente.

Los jueces municipales se encargaban de los juicios verbales sin abogados y sin apelación, de los negocios civiles cuyo interés no excedía de cincuenta pesos. También de los negocios criminales cuya pena fueran multas hasta de cincuenta pesos o prisión hasta por 15 días. Las sentencias de los jueces municipales podrían tener recursos de nulidad.

En casos urgentes, los jueces municipales podían practicar las primeras diligencias en las causas criminales. Atenderían los casos que les encomendaran, el Tribunal Supremo, el Tribunal Superior de su departamento, el Tribunal de Primera Instancia o el juez de instrucción o de primera instancia de su distrito, que estuviera física o legalmente impedido de practicarlas. Los jueces municipales pronunciaban sus fallos de “buena fe”, siguiendo los principios de la equidad natural.¹⁷

Instrucción primaria pública

La instrucción pública del imperio mexicano comprendía: la instrucción primaria, la instrucción secundaria, la instrucción superior de facultades y los estudios especiales. La instrucción pública primaria era obligatoria y gratuita para los más pobres, dejando su vigilancia a cargo de los ayuntamientos y autoridades políticas. En cuanto a la educación secundaria se hicieron reformas radicales, con respecto a las medidas republicanas. Una de las primeras tareas fue fijar de manera precisa la línea articuladora entre educación primaria, secundaria y superior.

En la instrucción primaria se planeaba que los alumnos estudiaran: principios de religión, urbanidad, lectura, caligrafía, aritmética, conocimientos generales del sistema métrico deci-

¹⁷ *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 164, Ley para la Organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio, 18 de diciembre de 1865.

mal comparado con las medidas que se habían usado comúnmente y gramática castellana. Como estaba decretado que era obligatoria, las autoridades municipales cuidaban de que los padres o tutores enviaran a sus hijos desde la edad de cinco años a las escuelas primarias públicas, quedando exentos de concurrir a ellas los niños que recibía en su casa la instrucción referida o en algún establecimiento privado.

La instrucción primaria era gratuita para todos los que no tuvieran la posibilidad de pagar la cuota mensual de un peso por cada niño. Los ayuntamientos formaban la lista de las personas que debían contribuir con esa cuota para la educación de sus hijos o niños que dependían de ellas. Las escuelas primarias públicas estaban bajo la vigilancia de los ayuntamientos y bajo la dirección del Ministerio de Instrucción Pública, la cual se ejercería por conducto de los prefectos.

Los alumnos eran internos cuando vivían en las escuelas y externos cuando vivían en su casa. Los internos estaban pensionados por particulares o por el municipio. Estos últimos eran aquellos a quienes sus respectivas municipalidades les pagaban la pensión. Cada municipalidad de cinco mil o más habitantes tenía la obligación de mandar a la escuela secundaria de su departamento a un alumno interno con mayor aprovechamiento proveniente de las escuelas primarias. Las prefecturas de los departamentos cuidaban de que se cumpliera con esta disposición.

Los alumnos que terminaban la instrucción primaria a los 10 años y que no podían o no querían estudiar la secundaria, podían acudir a las escuelas cívicas que se establecerían en algunos lugares con la finalidad de perfección de la instrucción primaria.¹⁸

¹⁸ *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 176, Ley de Instrucción Pública y su Reglamento, 27 de diciembre de 1865.

Registro Civil

Una tarea primordial de un municipio liberal con administración laica era el funcionamiento del Registro Civil, como lo habían legislado las Leyes de Reforma sin tener la posibilidad de instituirlo. En el Segundo Imperio se estableció en todo el territorio el Registro Oficial del Estado Civil de la sociedad, en el cual se haría constar el estado civil de los habitantes: nacimiento, adopción, arrogación, legitimación, matrimonio y fallecimiento.

Los alcaldes ejercían las atribuciones de oficiales del Registro Civil y tenían la obligación de llevar el registro de su respectiva municipalidad en seis libros, supervisados por el subprefecto: en el primero, las actas de nacimiento, adopción, arrogación y legitimación; en el segundo, las de matrimonio, y en el tercero las de fallecimiento. Los libros restantes servían como duplicado de los tres anteriores. Los registros se depositaban en el archivo del municipio y el duplicado en el archivo de la prefectura respectiva. En lo sucesivo, el estado civil de las personas se determinaría por las constancias del registro municipal, y respecto del tiempo anterior se acudiría a los registros parroquiales.¹⁹

La legislación imperial referente a los seis ramos administrativos que regían el acontecer municipal: policía, hacienda, guardia, escuelas primarias, jueces municipales y registro civil, daban las bases legales para construir un municipio con capacidad de decisión en su régimen interior. Las decisiones tenían que estar acordes con dos aspectos: primero, con los objetivos liberales del emperador sobre desarrollo educativo, equilibrio hacendario, administración de justicia, salubridad, orden urbano, tranquilidad pública y Registro Oficial del Estado Civil de la población; y segundo, con la estructura gubernativa del imperio, de tal manera que las municipalidades la conserva-

¹⁹ *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, 1866, núm. 159, Ley Sobre el Registro del Estado Civil en el Imperio, 1° de noviembre de 1865.

ran y fortalecieran al atender las supervisiones del subprefecto, prefecto y ministro de Gobernación.

COMENTARIOS FINALES

La obra del archiduque de Austria, Fernando Maximiliano de Habsburgo, a la cabeza del Segundo Imperio, fue de suma importancia en el aspecto legislativo debido a que estaba convencido de que la ley era la base del imperio y sólo en la ley y para la ley debían obrar los órganos del gobierno. Su proyecto de gobierno monárquico lo plasmó en las leyes que organizaban los municipios, al articular las atribuciones y obligaciones de las autoridades municipales con las autoridades departamentales y del Ministerio de Gobernación; tenía que haber una línea jerárquica bajo una sola dirección, la del emperador. Pero también estuvieron presentes sus principios liberales: 1) al promover la participación ciudadana en la elección de ayuntamientos, con límites para votar y ser votado; 2) al crear espacios de autonomía en el desempeño de los ramos administrativos municipales, y 3) al disponer normas dirigidas a ordenar y educar la sociedad. Todo ello con la mira de fortalecer el nuevo Estado imperial mexicano y caminar a la modernidad. Sin embargo, la realidad histórica, política y social resumida en los municipios se impuso ante esas pretensiones modernizadoras del Segundo Imperio. La realidad mostraba un incipiente liberalismo, que competía contra una fuerte herencia colonial de corporativismo y una lucha civil entre republicanos e imperialistas que concluyó con el triunfo de los primeros, en 1867. Dos años fueron insuficientes para observar algunos resultados, ya que la legislación sobre municipio se expidió en 1865.

La legislación imperial municipal no significó cerrar toda posibilidad de decisión a las autoridades municipales. Hubo espacios de autonomía donde los ayuntamientos, no así los alcaldes, podían dictar medidas requeridas para atender problemáticas locales, como los presupuestos de Hacienda y su

reglamentación interna; sin embargo, en los asuntos de mayor complejidad e importancia para los pueblos, como las pugnas por tierras o la desamortización de tierras comunales, no se permitió la participación de las autoridades municipales, solamente de las superiores.

En las leyes referentes a las municipalidades y autoridades fue evidente el esfuerzo del emperador por institucionalizar el municipio. Anheló que se había perseguido por los gobiernos republicanos desde las primeras décadas del siglo XIX, con lentos avances. Hubo algunas continuidades entre la legislación imperial y la republicana federal y central, porque los guiaba la ideología liberal. No se presentaron medidas antagónicas, los cambios más significativos se dieron con el federalismo, que permitía que cada entidad legislara libremente sobre su organización municipal sin que hubiera una legislación nacional, como se produjo en el centralismo.

Dentro de las particularidades legislativas del municipio imperial sobresalen: la articulación de los municipios con el ministro de Gobernación, a través de los prefectos políticos; la separación entre alcalde y ayuntamiento; la existencia de comisarios municipales en poblaciones menores a tres mil habitantes; la elección popular directa de ayuntamientos para que sus actos resolutivos tuvieran legitimidad social y responsabilidad política, y las claras atribuciones de los diferentes actores municipales (jueces, guardia municipal, maestros de educación primaria). Si bien no hubo tiempo suficiente para saber si esa reorganización de los municipios sería exitosa, sí es posible apreciar que la existencia de ayuntamientos y de subprefectos permitió la continuidad en la administración y el gobierno municipal.

La administración municipal imperial no logró consolidarse, ya que el elemento de continuidad persistió al retornar la república, pasando su organización al ámbito de los estados, pero en décadas posteriores al imperio se retomaron algunas de sus normas como la elección popular directa del ayuntamiento, las bases generales para todos los municipios del país

y la participación municipal en programas sociales nacionales, en asuntos de beneficencia pública, educación, epidemias y planeación urbana.

La necesidad de impartir justicia a la sociedad, fomentar la libertad en los municipios, articular los niveles de gobierno de la monarquía y determinar en los departamentos y municipios quiénes eran las autoridades permitieron al emperador Maximiliano legislar, de acuerdo con sus palabras, “una libertad bien entendida se concilia perfectamente con el Imperio del orden; yo sabré respetar la primera y hacer respetar el segundo”.²⁰

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

COMMONS, Áurea, “La división territorial del Segundo Imperio Mexicano, 1865”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 12. México, UNAM, 1989.

SEGURA, José Sebastián, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano o Código de la Restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la Intervención Francesa, por el supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales más notables y curiosos de la época*, t. III, México, Imprenta Literaria, 1865, 1865a.

———, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano o sea Código de la Restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la Intervención Francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales más notables y curiosos de la época*, t. V, México, Imprenta Literaria, 1865b.

²⁰ “Discurso del Archiduque de Austria proclamado Emperador de México, abril de 1864”, José Sebastián Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano o Código de la Restauración...*, p. 10.

Hemerográficas

“Discurso del Archiduque de Austria proclamado Emperador de México, abril de 1864”, José Sebastián Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano o Código de la Restauración*.

Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, 1866, Decreto de las Garantías Individuales de los Habitantes del Imperio. Decretada el 1º de noviembre de 1865 y publicada en *Diario del Imperio* el 16 de diciembre de 1865.

Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, 1866, núm. 136, Ley Orgánica Sobre la Administración Departamental Gubernativa, “Dada en México a 1 de noviembre de 1865.- Maximiliano.- Por el Emperador, el Ministro de Gobernación, José María Esteva. Publicada en el núm. 277 del *Diario del Imperio*, fecha 29 de noviembre de 1865”.

Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, 1866, núm. 135, Ley sobre la Organización de la Hacienda Municipal y su Reglamento, 1º de noviembre de 1865, *apud Diario del Imperio* 29 de noviembre de 1865.

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, José Sebastián Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano o sea Código de la Restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la Intervención Francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales más notables y curiosos de la época*, núm. 200.

Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano. Primera Parte. Comprende las Leyes, Decretos y Reglamentos Generales. Números del 1 al 176. Expedidos por el Emperador Maximiliano desde 1º de julio hasta 31 de diciembre de 1865, México, Imprenta de Andrade y Escalante, t. II, 1866.

- Núm. 155. Decreto de las Garantías Individuales de los Habitantes del Imperio. Decretada el 1º de noviembre de 1865.
- Núm. 135. Decreto de la Organización del Ministerio de Gobernación y de sus Dependencias, 1º de noviembre de 1865.
- Núm. 138, Ley Electoral de Ayuntamientos, 1º de noviembre de 1865.

272 • ORGANIZACIÓN MUNICIPAL DURANTE EL SEGUNDO IMPERIO

- Núm. 156, Decreto de los Derechos y Obligaciones de los Habitantes y Ciudadanos del Imperio, 1° de noviembre de 1865.
- Núm. 145, Ley sobre la Policía General del Imperio, 1° de noviembre de 1865.
- Núm. 140, Decreto Se Manda Levantar Fuerzas de Guardia Municipal y su Reglamento y su Organización, 1° de noviembre de 1865.
- Núm. 164, Ley para La Organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio, 18 de diciembre de 1865.
- Núm. 176, Ley de Instrucción Pública y su Reglamento, 27 de diciembre de 1865.
- Núm. 159, Ley Sobre el Registro del Estado Civil en el Imperio, 1° de noviembre de 1865.

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, José Sebastián Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano o sea Código de la Restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la Intervención Francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales más notables y curiosos de la época*, núm. 200.

