

Capítulo I ORGANIZACIÓN DEL PODER LOCAL. DE LA ÉPOCA COLONIAL AL SIGLO XIX

I.1. Origen de la institución municipal

Un breve recuento histórico-institucional nos lleva a encontrar las bases del actual municipio mexicano en el modelo organizativo de la comuna del imperio romano y en la organización de los centros de población derivados de la cultura romana-musulmana-española.

El concepto *municipio* se acuñó formalmente en la *Ley Julia Municipalis*, promulgada en el año 45 a.C., cuyas normas regulaban la vida de las comunidades. Del latín *Monus* o *Monare* la acepción significa carga o gravamen (impuesto). En esta ley el concepto aludía la carga pública –el sostenimiento, la conservación y el florecimiento– del centro de población que recaía en los ciudadanos, quienes estaban obligados a contribuir en la organización de tareas y a la satisfacción de necesidades de esos núcleos poblacionales.

Durante la época de la Conquista, expansión y presencia del imperio romano en Europa y parte de Asia, la autoridad dominante designaba a cargo de los centros de población conquistados a un responsable, cuya función la desempeñaba a cambio de un estipendio o una remuneración. La autoridad desempeñaba funciones administrativas. La función judicial recaía en la autoridad central del imperio y en funcionarios designados.

En otras palabras: El gobierno central designaba gobiernos territoriales con autoridad sobre un determinado número de pobladores. En esencia se mantenían costumbres y tradiciones de la región dominada, pero se imponían algunas normas y se recababa el tributo. El esquema piramidal de autoridad permitía mantener el control político, administrativo, judicial y, por supuesto, el militar.

A la caída del imperio romano, los visigodos, principales dominadores de la península ibérica durante la edad media, establecieron la asamblea de hombres libres en las poblaciones –casi siempre rurales– o *conventus publicus veninorum*, con funciones de:

- ✓ Promoción de la organización y cumplimiento de obligaciones de beneficio comunitario;
- ✓ De vigilancia, y
- ✓ De tipo judicial en la sanción de conductas no graves.

Este era un modelo que daba a la Asamblea el peso de la toma de decisiones en colectivo, por mayoría de voces –o votos–. La Asamblea misma designaba responsables de tareas y de actividades a llevar a cabo por los mismos, creando, así, puestos o encargos.

En la Edad Media, la estructura política de la época delineó un modelo organizativo elitista:

- Un monarca o rey, centro de la autoridad;
- Un grupo de nobles, cuyas cualidades personales y fortuna económica los hacían copartícipes de beneficios y privilegios, y de la gobernabilidad en territorios determinados, y
- La iglesia católica, administradora de la fe, poseedora de la verdad y propietaria de invaluables bienes materiales.

Las ciudades, los centros de población, dependiendo de su ubicación geográfica, de su desarrollo económico, gozaban de estatutos normativos específicos y particulares llamados *fueros*, cuyo contenido establecía la categoría o importancia de la ciudad, las reglas de la convivencia local, el tipo de autoridad prevaleciente, sus relaciones con el exterior y las medidas de sobrevivencia.

Hacia fines del siglo xv y principios del siglo xvi, el término de la Edad Media y la culminación de la dominación musulmana en España no cambio esencialmente el esquema organizativo. Los reinos regionales ibéricos conservaron la estructura base ya citada:

- Una autoridad central: El Rey;
- Un cuerpo colegiado: La asamblea local, con una personaje –cabeza– responsable designado;
- Un asentamiento humano: La población de la ciudad;
- Un territorio: Definido y delimitado, y
- Un marco normativo específico: El fuero.

Fue con este perfil que la España consolidó la autonomía de sus regiones y provincias, se organizó como Estado-Nación y se hizo a la mar en pos de conquistas territoriales para obtener y acrecentar las riquezas que la Corona requería para consolidar su fuerza, solventar sus finanzas, mantener su independencia del dominio a que fue sometida por los musulmanes y fortalecer el gobierno de los reinos que darían forma a una nación fuerte.

Fue con esta base estructural que la España conquistadora cimentó la organización de las colonias conquistadas, entre ellas la Nueva España en el año de 1521.

Época precolombina

La institución del Ayuntamiento es la figura política y jurídica impuesta en el periodo de la dominación española, con el fin de administrar en la medida de lo posible al nuevo territorio conquistado.

Antes de la conquista española, los grupos indígenas mantenían una estructura y modelo de administración de sus territorios con predominio de la fuerza del poder militar o religioso, o de ambos.

A principios del siglo XVI el continente Americano se encontraba poblado por diversas culturas, unas que incluso ya habían pasado por su esplendor y se encontraban en proceso de desaparición (tarahumara, olmecas, toltecas, aztecas, zapotecas, mixtecos, mayas, incas, entre otros); pero sin lugar a dudas, la cultura que mantenía la hegemonía en la meseta central de América del norte eran los aztecas. Establecidos en la Gran Tenochtitlán alrededor del año 1325, conformaron un pueblo guerrero, basado en la división de clases sociales y por ende mantenido por los grupos de élite que conservaban el poder.

Una de las figuras más revisadas por los historiadores es la del *Calpulli*, instancia de organización social y forma de gobierno y de administración del Imperio Azteca.

El *Calpulli* era una forma de organización *mexica* basado en la permanencia de grupos ligados por lazos de parentesco o posesión de territorios dentro de una congregación de casas. Es decir: por un lado era importante el vínculo o parentesco y por otro la posesión o propiedad¹. En este sentido la organización cobraba importancia por la doble pertenencia: a un grupo y a un territorio.

La organización administrativa que mantenía el pueblo azteca se encontraba encabezada por el *Vei tlatoani* que era el jefe supremo, el emperador del reino. El *Tlatoani* era el jefe político y el *Teachcauh* era el administrador general del *Calpulli*.

A la llegada de los conquistadores los españoles encontraron un reino con una sólida religión politeísta, cuyas costumbres y usos fueron su primer obstáculo de sometimiento.

De igual forma, se enfrentaron a una ruda disciplina militar y una ordenada división territorial, que recababa estrictos censos o inventarios de los territorios conquistados; de los tributos obtenidos y de los recursos que mantenían la hegemonía azteca.

La conquista española trastocó la organización desde sus cimientos. Se impuso la organización del vencedor y el *Calpulli* fue sustituido por el Municipio.

La Nueva España

A la usanza romana, los españoles respetaron, hasta donde fue posible, las estructuras organizativas de los pueblos *conquistados aliados*. Es decir, España respetó usos, costumbres, normas, estructuras, creencias. Con esta postura sumó voluntades.

En cambio, en los pueblos *conquistados y sometidos* los españoles destruyeron toda forma organizativa. Aquí se impuso la ley del conquistador.

Más allá de los detalles de la conquista y dominación española, temas que han sido y son objeto de importantes obras, se citan a continuación las instituciones, ordenamientos y directrices políticas que rigieron la vida de la nueva España entre 1521, año de la Conquista y 1821, año de la Independencia.

De manera general, cabe destacar la existencia de dos elementos fundamentales en la organización y funcionamiento de la vida Colonial:

- a) Las *Instituciones*, y
- b) Las *Normas*.

a) Las Instituciones

El 22 de abril de 1519, siendo Viernes Santo y en conmemoración de la festividad religiosa de la Vera Cruz de Cristo, a nombre del Rey Don Carlos de España, se fundó el Municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, por parte de Hernán Cortés.

Con motivo de sus estudios realizados en Salamanca, sobre Derecho Castellano y Jurisprudencia; y consciente de su conducta de rebelión y desobediencia a la capitulación ordenada para la expedición, Cortés hizo uso del texto de las *Siete Partidas* para contrarrestar las sanciones a las que se hizo merecedor por su desacato. Las *Siete Partidas* vinculaban directamente al rey de España con los ciudadanos *sin otra autoridad intermedia*², por lo que convertir a la nueva tierra en territorio español, gobernado por la Corona Española, era para Cortés la tarea a implementar. Así, se creó el primer Municipio continental (Cuba, Santo Domingo y otras islas caribeñas, eran municipios insulares) y en consecuencia al primer Municipio en México.

Al instituir el primer Municipio debía dotarlo de los órganos de gobierno pertinentes. Por ello, de manera inmediata, nombró alcaldes, regidores, procurador, alguacil, escribano y cualquier otro oficio que requería un Ayuntamiento bajo el derecho español a fin de hacerlo funcionar inmediatamente. Formalmente quedaba así constituido el Ayuntamiento en México.

Entre los nombramientos de sus leales, quienes asumieron los cargos, destacaron los casos de los alcaldes Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; los regidores Alfonso Dávila Pedro, Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval; el alguacil mayor y el procurador general Juan de Escalona y Francisco Álvarez Chico.

Los alcaldes y oficiales nuevos se juntaron en Cabildo y acordaron nombrar como su capitán y justicia mayor a Hernán Cortés. Quien de manera inmediata renunció a los

cargos con que se vio investido en Cuba³. Con el improvisado Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz en funcionamiento, Hernán Cortés inicio su campaña de conquista sobre los pueblos y culturas originarias.

Con posterioridad, Hernán Cortés crea el 15 de agosto de 1520 en Tepeaca, Puebla, el Municipio de Villa de Segura de la Frontera, nombrando alcaldes y regidores.

Así y a través del avance de las tropas españolas se fueron fundando uno a uno los municipios de la Nueva España. Estas fundaciones obedecían a razones políticas, pero sobre todo a razones militares, a fin de fortalecer las posiciones del dominio español⁴. Por ello, es que a su paso se fueron nombrando a las autoridades municipales, representadas en la figura del Ayuntamiento, tal y como se entendía en las costumbres de los conquistadores. Es importante recordar, que al principio de la conquista, las autoridades municipales eran elegidas por los jefes de expedición, ya sea por la voluntad de los integrantes de la compañía, y más de las veces, a través del autonombramiento de los mismos⁵.

Los conquistadores implementaron un “*sistema de poblamiento*,” que les permitía llevar un control del territorio dominado y repartirlo. Este sistema estaba basado en el Derecho Castellano, y particularmente en las capitulaciones que se otorgaban a los líderes de las expediciones.

Existían tres clasificaciones:

- ✓ Los *descubridores*;
- ✓ Los *conquistadores*, y
- ✓ Los *adelantados*⁶.

Las capitulaciones otorgaban prerrogativas de regidurías perpetuas para los adelantados y fundadores de villas y ciudades principales⁷.

En cada Villa se tenían dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano con nombramiento, que debía hacerse el primero de enero de cada año, para esto, los alcaldes y regidores no podían celebrar Cabildo si Cortés no estaba presente o su lugarteniente, y el alguacil mayor tenía derecho a concurrir al cabildo con voz y voto.

La colonización de la Nueva España se realizó mediante el Municipio. Las primeras leyes que normaron el Municipio fueron las ordenanzas de población de Felipe II, en 1573, que regularon la fundación de pueblos y ciudades e instruyeron los consejos municipales como forma de Gobierno; es por ello que el primer Órgano de Gobierno que existió en la Nueva España, fue del Ayuntamiento o Cabildo.

En un principio el vecindario elegía libremente a sus candidatos, pero después se vendieron los puestos.

En términos generales, la estructura organizativa se fundamentó en dos instituciones básicas: El reparto –de territorios– y la encomienda –de personas, indios a los que había que evangelizar, dominar y explotar–.

Junto a estas instituciones, los Cabildos, como órganos de autoridad, completaron el esquema organizativo.

El Cabildo Colonial

El modelo que dio origen a Castilla indica que el Cabildo estaba integrado por un conjunto de cargos u oficios capitulares de “justicia” y “regimiento”, así como de oficios reales y oficios concejiles. La designación se dio primero a los adelantados y fundadores, después coexistieron los citados puestos a través de la venta de cargos⁸, y con posterioridad se dio la elección popular de cargos municipales, pero sólo a aquellos que cumplían previamente los requisitos de elegibilidad.

La integración del Ayuntamiento varió a través del tiempo; las ordenanzas de gobierno del 11 de diciembre de 1682, modificadas el 3 de junio de 1720, indicaban los términos en que debían efectuarse los cabildos, quienes básicamente cumplían dos funciones: Administrativas (resumidas en atribuciones y facultades)⁹ y funciones legislativas (creación de ordenanzas municipales).

En el Cabildo el regidor era el más genuino representante de los vecinos, ya que tenía facultades legislativas, ejecutivas y judiciales.

Hubo dos tipos de Cabildo:

El *Cabildo de Indios*: Como la estructura política de los indígenas estaba arraigada, funcionaba y además era necesaria para apropiarse del producto y del trabajo de los naturales, puesto que los habitantes de las comunidades no reconocían la autoridad de los españoles, por ello se decidió que los funcionarios de los ayuntamientos indígenas salieran de la antigua clase de los que habían sido sus dirigentes, dándoles nuevas autoridades, funciones y tareas a cumplir.

Entre las atribuciones del Cabildo de Indios se encontraban:

- En apoyo a la conquista: La recaudación y entrega de los tributos a los españoles, la distribución de la mano de obra para construcciones o tareas agrícolas en beneficio de los españoles y el cooperar en el proceso de Evangelización, y

- En apoyo a su propia comunidad: Apoyar a la planeación de nuevos caminos, suministro de agua, regular el mercado local, combatir el alcoholismo, administrar justicia en los problemas de los vecinos, etc.

El *Cabildo de Indios* tuvo su apogeo en el siglo XVI, sobre todo en el Valle de México.

El *Cabildo de Españoles*: El Ayuntamiento siempre conservó la facultad de organizar y administrar a los vecinos, era un cuerpo colegiado que se reunía en cabildo para administrar justicia y ordenar lo conducente para satisfacer las necesidades colectivas.

Carlos V estableció por cédula del 22 de octubre de 1523 que las ciudades principales de las Indias deberían tener doce regidores y seis las demás, esto no se cumplió. Las ciudades metropolitanas debían tener un alcalde mayor o corregidor representante del poder central o provincial, doce regidores, dos jueces ejecutores, un alguacil mayor y un síndico, estos últimos no formaban parte del Ayuntamiento.

El procurador tiene su origen en Roma, el defensor *Citalis*, en España, éste último se dedicaba a defender los derechos de la ciudad, del Cabildo, del vecindario, aun en contra del mismo Cabildo.

El alguacil mayor era una especie de policía que tenía la obligación de hacer ronda de noche por la calles, en lugares públicos, que tenía la facultad de detener a los delincuentes que encontrara *in fraganti*.

Los diputados de Pobres tenían el cargo de atender a los pobres de la cárcel, los diputados de Propios, que tenían el cargo de la fiscalización del manejo de fondos y velar por el buen estado de las finanzas del Ayuntamiento, el Obrero Mayor que tenía la responsabilidad y la dirección e inspección de las obras públicas.

En términos generales, las funciones básicas de los cabildos fueron:

Función administrativa del Cabildo Español.

Las principales atribuciones encomendadas a los ayuntamientos fueron:

- ✓ Obras públicas;
- ✓ Cuidado y mantenimiento de puentes y caminos;
- ✓ Agua potable;
- ✓ Alumbrado;
- ✓ Plantación de árboles;
- ✓ Atención de los servicios públicos;
- ✓ Vigilancia de mercados;
- ✓ Ventas y mesones, y

- ✓ Dar concesiones para vender pan y carne, y la organización de alhóndigas y pocitos.

En la Colonia la Iglesia tenía a su cargo los cementerios y los hospitales.

Los bienes que integraban el patrimonio del Municipio eran:

- ✓ Bienes de uso común: Son las fuentes, las plazas, los mercados, los ríos, montes, etc.;
- ✓ Bienes propios: Los bienes que eran los que brindaban productos al Ayuntamiento para los gastos públicos, y
- ✓ Arbitrios: Eran impuestos que percibían los ayuntamientos. Tienen su origen en las facultades discrecionales del Rey, así la ley señalaba que el Rey tenía la facultad de acuerdo con su libre arbitrio, es decir imponía contribuciones a quien éste quisiera.

Función Legislativa del Cabildo Español.

A falta de una Ley general que regulase la vida en los municipios, se dejó en libertad a las autoridades locales para que ellas regularan su vida vecinal.

Los aspectos sociales, económicos, así como diversos aspectos de la vida vecinal, eran regulados por el Ayuntamiento a través de disposiciones y acuerdos de observancia general.

Las ordenanzas prevenían que: No se echaran inmundicias en las calles, que no se tirara agua ni basura en las calles, que los perros estuvieran amarrados, que las vacas no estuvieran en las casas de la ciudad, otras prohibían la portación de armas.

Las ordenanzas también regulaban las actividades de: Albañiles, carpinteros, cereros, calceteros, carniceros, surtidores, maestros de escuela, hierberos, zapateros, zurradores, harineros, hiladores, herreros, cerrajeros, entre otros.

Función Judicial del Cabildo Español:

En las Ordenanzas se disponía que en cada Villa debería haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal.

El 4 de diciembre de 1786 fue promulgada la *Ordenanza de Intendentes*. Dicha ordenanza modificó profundamente la organización político-administrativa imperante hasta entonces en el Virreinato de la Nueva España.

El Virreinato de la Nueva España fue dividido en doce intendencias a cuyas circunscripciones se les dio la denominación de provincias, con el nombre de la ciudad que fuere su capital.

Las doce provincias-intendencias fueron:

- ✓ México;
- ✓ Puebla;
- ✓ Zacatecas;
- ✓ Veracruz;
- ✓ Mérida;
- ✓ Oaxaca;
- ✓ Valladolid;
- ✓ Guanajuato;
- ✓ Durango, y
- ✓ Arizpe.

b) Las normas

Debido a que no existía una ley general que regulará la vida de los municipios, las autoridades locales contaron con la libertad de regular la vida vecinal a través de ordenanzas.

Las ordenanzas eran el cuerpo de normas que regulaban todas las circunstancias de hecho y práctica en la vida interior de los Municipios, desde aspectos de policía y buen gobierno; maneras en que se agruparían los diversos artesanos y productores, lo que representaba la organización y vigilancia de los gremios, hasta la manera en que desplazaban los bienes en el territorio municipal.

A fin de establecer una sólida base en la organización de las ciudades y Municipios, Hernán Cortés emitió las *Ordenanzas de Cortés* de 1524 y 1525, llamadas también “*Plan Municipal*”, con estos instrumentos se reguló el nombramiento de las autoridades municipales y la formación de los cabildos respecto de sus funciones y competencias, entre otras materias.

Debido a que estas Ordenanzas tenían como principal objetivo organizar la vida política y administrativa del municipio se buscó fortalecer por medio de la vecindad de la población en la Nueva España, a la nueva figura administrativa.

Las *Ordenanzas de Cortés* fueron las primeras disposiciones políticas y administrativas emitidas por él y sus acompañantes. En ellas se establecieron principios de arraigo, la identidad y la coadyuvancia que se requeriría de los primeros pobladores españoles para cumplir con sus propósitos, primero de conquista y luego de dominio.

Destacan en estas Ordenanzas los aspectos siguientes:

- ✓ La obligatoriedad del Servicio Militar;
- ✓ El cumplimiento de principios y prácticas de la Religión Católica, y la difusión de éstos entre los pobladores de las tierras conquistadas;
- ✓ El cultivo obligado de la Vid;
- ✓ La residencia mínima de 8 años en las nuevas tierras; la reunión con su familia dejada en España y/o la obligación de casarse en los nuevos territorios;
- ✓ Se prohibía a los rescatadores comprar las mercancías que vinieran a la Villa, sino después de 30 días de llegada la mercancía a ésta, y
- ✓ Se prohibía matar a todo tipo de animal, puesto que para esto se tenía un rastro el cual debía estar fuera de la población y de modo que no perjudicara la salud de los vecinos.

Las ordenanzas municipales representan el primer antecedente de los reglamentos municipales actuales. Ya sea desde la prestación de servicios públicos, hasta la regulación de sanidad y seguridad de comercios, plazas públicas y ciudadanos en el Municipio¹⁰.

1.2. El Ayuntamiento y su intervención en el movimiento de Independencia

La organización municipal siempre ha tenido un papel relevante en el movimiento libertario de América, dentro de las situaciones que generaron molestia hacia el interior de la vida política en la Nueva España, se encontraba la facultad de los virreyes para designar regidores honorarios entre los peninsulares llegados a la Colonia, provocando discriminación a los hijos de españoles nacidos en la Nueva España.

En el Cabildo de la ciudad de México de 1808, donde Primo de Verdad era síndico del Ayuntamiento, se gestaron las más importantes discusiones respecto de la posición política y jurídica que debían tomar sus miembros respecto de los acontecimientos europeos. Concejales como Azcarate, y el mismo Primo de Verdad presentaron en su momento la propuesta de desconocer la autoridad de la metrópoli española invadida por Napoleón, alegando la falta de legitimidad española para seguir gobernando a sus colonias, ya que el conquistador había sido sometido¹¹.

En el movimiento independentista de 1810 en la Nueva España, hubo personajes ligados al poder municipal o a la Corona Española, que plantearon la revisión de las circunstancias políticas, económicas y sociales existentes y pugnaron por un nuevo régimen.

Para la época en que se gestó la independencia de México, la Corona Española se había encargado de subordinar completamente al Municipio, a través de la creación

de organismos como “la Contaduría General” (ente encargado de la vigilancia de la hacienda municipal), que limitaban y reducían su actuación al de meros comparsas.

Existía y crecía el descontento en muchas regiones del Continente Americano ante la exclusión de los nativos en esta tierra para participar del poder y la toma de decisiones. En México personajes ilustrados como Primo de Verdad, Miguel Hidalgo, Ignacio Allende, Josefa Ortiz de Domínguez, etc. encabezaron el movimiento que culminaría con el reconocimiento de la Independencia de México en 1821.

La efervescencia independentista por todo el Continente cundió y los levantamientos en contra de la corona se multiplicaron en el primer cuarto del siglo XIX.

Antes de alcanzada la independencia de México, a lo largo del siglo XIX, se emitieron una serie de normas para ordenar la vida interna y procurar un buen funcionamiento de las instituciones. Entre los principales ordenamientos destacaron:

I.3. La Constitución de Cádiz de 1812

La *Constitución de Cádiz* de 1812, conocida también como la *Constitución Política de la Monarquía Española*, fue promulgada el 19 de marzo de 1812.

Destaca de esta Constitución su aportación a la conformación de las Diputaciones Provinciales, que asumieron funciones de representatividad político-territorial y dieron forma a una nueva estructura político-administrativa.

Las diputaciones provinciales se integraban por diputados electos, un jefe político y el intendente de provincia designado por el rey.

En los artículos 309 al 323, la *Constitución de Cádiz* estableció disposiciones concernientes al manejo de los ayuntamientos, delineando la organización interna de los mismos, destacando los aspectos siguientes:

- a) Que el número de integrantes de los ayuntamientos (alcaldes, alcaldes regidores, procurador o procuradores síndicos) se determinaría en la legislación ordinaria, tomando como referencia el índice poblacional;
- b) El Derecho de sufragio pasivo, reservado a los ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos, con 25 años de edad y 5 años de residencia en la localidad, para votar u ocupar cargos;
- c) El Sistema de compatibilidad, mediante el cual se establecía que ningún empleado público nombrado por el Rey que esté en ejercicio; podría ser alcalde, regidor ni procurador síndico. Esto hizo obligatorio el desempeño de cargos concejiles, y

- d) La Anualidad de cargos, determinando que cada mes de diciembre, de todos los años se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir a pluralidad de votos a sus autoridades. Dichas autoridades estarán en todo tiempo bajo la inspección de una diputación provisional.

En otras palabras, la *Constitución de Cádiz* de 1812 estableció:

- La elección popular de los ayuntamientos;
- El principio de no reelección de sus autoridades;
- La elección, designación y renovación de regidores, en tiempos específicos y por número que sea proporcional al índice de habitantes por población, y
- La instauración del desempeño del cargo concejil como una obligación ciudadana.

Este cuerpo legal, estuvo vigente en México durante dos periodos: 1812-1814 y 1820-1824¹².

I.4. La Constitución de Apatzingán de 1814

El 22 de octubre de 1814 el Congreso de Anáhuac convocado por José María Morelos promulgó el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, o también llamada la *Constitución de Apatzingán*. En dicho ordenamiento no se contempló regulación específica alguna al Municipio, salvo lo dispuesto por el Artículo 208, que a la letra establecía:¹³

“Artículo 208– En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos”.

La valía de la mención en este documento fue el reconocimiento a esta forma organizativa institucional y social.

I.5. El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano 1822

El *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* fue una disposición legal decretada por Agustín de Iturbide (Agustín I) el 18 de diciembre de 1822, que fue aprobado y entró en vigor el 23 de febrero de 1823.

El Reglamento estableció diversas disposiciones respecto de la vida interna de los Ayuntamientos de la época, destacando dos rubros: El Electoral y el Organizativo.

El Electoral, que consideraba:

- ✓ La emisión de un procedimiento electoral;
- ✓ La continuidad de presencia de Jefes Políticos, en municipios y regiones, y
- ✓ La introducción de subalternos para los puertos de mar que no fueran capitales de provincia, a efecto de salvaguardar los intereses costeros y evitar las invasiones de potencias extranjeras.

El Organizativo, que incluía:

- ✓ La facultad del Jefe Político para nombrar en las cabeceras y pueblos subalternos al primer alcalde, y
- ✓ La certificación de la “moralidad” y “aptitud” de los candidatos a los puestos municipales (alcaldes, regidores y síndicos) por parte de los curas o vicarios.

Respecto a las facultades de los Ayuntamientos, el Artículo 54 de dicho ordenamiento establecía:

“Artículo 54.— Los jefes políticos exigirán a los Ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones, detalladas en la instrucción de 23 de junio de 1813, para el gobierno económico-político de las provincias, y vigilarán muy particularmente sobre la policía de la imprenta, y de las casas de prisión o de corrección; sobre la dedicación de todos á alguna ocupación o industria, extirpando la ociosidad, vagancia, mendicidad y juegos prohibidos; velarán sobre la introducción de personas extrañas y sospechosas; sobre el respeto debido al culto y buenas costumbres; sobre la seguridad de los caminos y del comercio, sobre el porte de armas prohibidas, embriaguez, riñas atropellamientos y tumultos; sobre la salubridad de las poblaciones, su limpieza y alumbrado; sobre el régimen de los establecimientos de beneficencia y educación; sobre el buen orden de los mercados, legitimidad de la moneda, peso, medida y calidad de las provisiones y generalmente sobre cuanto conduzca al fomento, comodidad y esplendor de los pueblos”.¹⁴

Esta disposición otorgaba a los ayuntamientos facultades en materia de:

- ✓ Salud;
- ✓ Educación;
- ✓ Asuntos migratorios;
- ✓ Prestación de servicios públicos;
- ✓ Seguridad pública;
- ✓ Comercio, y
- ✓ Fomento económico, entre otros.

No obstante, estas facultades se convirtieron más en una carga económica que en un fortalecimiento institucional, pues ni normativa ni estructuralmente estaban capacitados para cumplirlas.

Las circunstancias hicieron evidente la disyuntiva de las facultades y responsabilidades que debían tener los gobiernos locales, concretamente los ayuntamientos, que, por una parte, exigían una mayor participación en los asuntos públicos del país, pero, por otra parte, la realidad era que tenían poca capacidad de maniobra y respuesta a las demandas sociales.

Surgieron entonces dos posturas de pensamiento: La de los centralistas, que reclamaban continuar con la política del Virreinato con la concentración de facultades y recursos; y la de los federalistas, que promovían la transferencia de facultades y recursos a los gobiernos locales.

Esta disputa, incluso hoy, sigue vigente.

I.6. La Constitución de 1824

Fue la primera Constitución del México Independiente, promulgada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

En dicho documento, el Artículo 161 dejaba al gobierno de los Estados la regulación del gobierno y la administración local, dejando implícito lo concerniente a la regulación de la vida municipal.

Textualmente decía:

“Artículo 161– Cada uno de los Estados tiene obligación:

- I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva.”

La Constitución de 1824 rigió hasta 1835.

En este periodo se crearon Jefaturas Políticas o Prefecturas que controlaron y subordinaron a los gobiernos municipales, restándoles facultades y recursos.

A partir de 1824 se crearon las Constituciones estatales y la legislación reglamentaria del régimen interior de los estados. Esta Legislación es lo que hoy se conoce como leyes orgánicas municipales, que determinan la organización y funcionamiento del régimen interior de las entidades.

El 30 de marzo de 1833 fueron electos como Presidente de la República Antonio López de Santa Anna y como Vicepresidente Valentín Gómez Farías.

El 23 de octubre de 1835, después de un arduo proceso de negociaciones entre el Congreso y la Presidencia de la República, encabezada por López de Santa Anna, se aprobó el proyecto de Bases Constitucionales¹⁵ que reorganizaría al país en una República Central.

Este ordenamiento establecía básicamente:

- ✓ Que el territorio nacional se dividiría en departamentos;
- ✓ Que se designaba como autoridades para el gobierno de los departamentos a los gobernadores y a las juntas departamentales, quienes serían electos popularmente en el número y formas que determinará la ley de la materia;
- ✓ Que se conformarían las juntas departamentales, quienes conformarían en primera instancia al *Consejo de Gobierno*, y que dentro de sus atribuciones se encontraban las económico-municipales, electorales y legislativas, y
- ✓ Que los funcionarios que ocuparan estos cargos tenían como requisito ser ciudadanos mexicanos naturales o vecinos de dichos departamentos.

Para la entrada en vigor de las *Bases Constitucionales*, en septiembre de 1835 se suspendió la vigencia de la Constitución federalista de 1824, situación que generó cruentas reacciones entre los grupos centralistas y federalistas, que incluso llegaron a las armas.

En este periodo se ordenó la disolución de las legislaturas locales y su sustitución por Juntas Departamentales, terminando así con el federalismo instaurado apenas unos lustros atrás.

Ni una postura ni otra triunfaron y el país estuvo sujeto a los vaivenes de grupos y disposiciones normativas. Entre 1836 y 1843 se sucedieron en el poder 11 Presidentes de la República, cuya mayor contribución fue la continuidad del caos y el desorden. Los estados y municipios no fueron ajenos a estas circunstancias y a los altos costos sociales que la inestabilidad provocaba.

1.7. Las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843

En 1836 se promulgaron las llamadas *Sietes Leyes Constitucionales*¹⁶, cuyas principales características eran:

- ✓ Conservar las garantías individuales como pilar del cuerpo legal, y
- ✓ Crear al denominado *Supremo Poder Conservador*, como el cuerpo que vigilaría la legalidad de los actos de los demás poderes.

De estas leyes destaca la denominada Sexta Ley.- “*División del Territorio de la República y el Gobierno Interior de los Pueblos*”¹⁷, emitida el 29 de diciembre de 1836, donde los Estados se transformaron en Departamentos, subdividiéndose en Distritos y estos a su vez en Partidos y Municipalidades.

De acuerdo a lo establecido por los textos jurídicos de 1836 y 1843, en materia de organización política, derechos políticos y funciones de los municipios de la época se pueden establecer los siguientes rubros:

Organizacional.- Las bases establecían:

- ✓ Que habrá ayuntamientos en las capitales de los 24 departamentos;
- ✓ Que habrá ayuntamientos en los puertos con población mayor a 4000 personas y en los pueblos con 8000;
- ✓ Que el número de funcionarios será no mayor a seis alcaldes, doce regidores y dos síndicos, correspondiendo a las Juntas Departamentales fijar el número en acuerdo con el Gobernador, y
- ✓ Que la suspensión de los Ayuntamientos, era una atribución de los Gobernadores departamentales.

Justicia.- Determinando:

- ✓ Que habría jueces de paz, encargados entre otros asuntos de la policía, en poblaciones menores de 4,000 en puertos y menores de 8,000 en pueblos.

Electorales.- Estableciéndose:

- ✓ Que los Ayuntamientos se elegirán popularmente (por elección) en los términos que arreglará una ley, y
- ✓ Que entre los requisitos para ser miembro del Ayuntamiento resalta: Ser ciudadano mexicano, vecino del mismo pueblo, mayor a 25 años y tener **capital físico o moral** que le produzca por lo menos \$500.00 pesos anuales.

Funciones.- Destacaba en este rubro que se encontraba a cargo de los Ayuntamientos:

- ✓ La policía de salubridad;
- ✓ Cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular;
- ✓ Cuidar de las escuelas de primera enseñanza;
- ✓ Estar a cargo de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y
- ✓ Promover el desarrollo de la agricultura, industria y comercio, entre otros.¹⁸

El 12 de junio de 1843 el Presidente Antonio López de Santa Anna expidió las *Leyes o Bases de Organización Política de la República Mexicana*¹⁹, que más que fortalecer al municipio burocratizaba su actuación ya que cada Departamento debería tener una Asamblea compuesta de vocales que no fueran más de once ni menos de siete; entre cuyas funciones estuvieran:

- ✓ Las relacionadas con la reglamentación de la policía municipal;
- ✓ El nombrar o establecer corporaciones y funcionarios municipales;
- ✓ El aprobar los planes de arbitrios municipales, y
- ✓ Los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

Estas disposiciones abrieron una brecha más entre la ciudadanía y sus autoridades, pues se creaban nuevos cuerpos de gobierno, pero designados por las autoridades centrales o departamentales y no elegidas por el pueblo.

En los años siguientes las Juntas suplieron a los Ayuntamientos. Incluso, en los Departamentos de México, Xalisco y Puebla, desaparecieron o fueron suprimidos varios ayuntamientos como consecuencia de estas directrices centralistas.

El 4 de agosto de 1846, en la ciudad de México, José Mariano Salas y Valentín Gómez Farías lanzaron el *Plan de la Ciudadela*, mediante el cual se rechazaba al gobierno monárquico de Santa Anna.

El 6 de agosto del mismo año, el gobierno central cae y se da paso a buscar restablecer al federalismo en México.²⁰

El 22 de agosto de 1846 se restablece la vigencia de la Constitución Federalista de 1824, a fin de dar por terminado el periodo centralista.

En el periodo inmediato, el gobierno mexicano tiene que enfrentarse a las primeras hostilidades por parte de los estadounidenses que terminan por declarar la guerra el 16 de junio de 1846 y se inician las acciones en contra de la invasión de los Estados Unidos de América.

Derivado del *Plan de la Ciudadela* de 1846, se convocó a un Congreso con facultades constituyentes que empezó a sesionar en diciembre de ese año.²¹ El 18 de mayo de 1847 se aprueba el *Acta Constitutiva y de Reformas*,²² destacando los mandatos de creación de leyes en materia de elecciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo, de los Supremos Poderes y de los Ayuntamientos.²³

Sin embargo, el 20 de abril de 1853 y como consecuencia de la convocatoria del Presidente Interino Manuel María Lombardini de la Torre, el general Santa Anna, gana

las elecciones y asume nuevamente el cargo de Presidente de la República por 11^a ocasión, dejando de lado los avances federalistas –o liberales– que se habían tenido.

Santa Anna asume el poder y lo ejerce de manera dictatorial, suprimiendo las disposiciones normativas de corte federalista, suspendiendo legislaturas y autoridades locales y supeditando la actuación de todo órgano de gobierno a nuevas disposiciones normativas.

El 1º de marzo de 1854, se expide el *Plan de Ayutla*, por parte del Liberal Juan Álvarez, el cual se propone:

- Cesar a Santa Anna y a sus funcionarios;²⁴
- Designar a un Presidente Interino por una asamblea de representantes de los estados y territorios, y
- Convocar a elecciones para un Congreso Constituyente extraordinario.

El 11 de marzo de 1854, el *Plan de Ayutla* fue modificado por el *Plan de Acapulco*²⁵ debido a la indefinición de los actores de la época, respecto del régimen a seguir: Federal o centralista unitario.

1.8. El Municipio en la Constitución de 1857

El 4 de octubre de 1855 Juan Álvarez ocupa la Presidencia interina de la República, y el 17 de octubre del mismo año se convoca a un Congreso extraordinario con el propósito de dar al país una nueva Constitución.

El 18 de febrero de 1856 inicio sus labores el Congreso Constituyente Extraordinario. En junio del mismo año, la Comisión presentó un proyecto de Constitución que mantenía al federalismo como forma de organización territorial del Estado Mexicano. El texto final de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* fue aprobado por el Congreso Constituyente y por el Presidente sustituto, el General Ignacio Comonfort, el 5 de febrero de 1857.²⁶

Dicho cuerpo legal contenía 128 artículos divididos en ocho títulos, que incluían entre otros rubros los relacionados a: Soberanía, forma de gobierno y de organización territorial, las partes integrantes de la Federación²⁷ y territorio nacional, y lo relacionado a los Estados de la Federación.

La Constitución de 1857 generó desde su decreto gran polémica, ya que derivado de sus contenidos se inició la *Guerra de Reforma*, entre liberales y conservadores, que entre otras cosas, dieron las condiciones para consolidar un gobierno monárquico y conservador, presidido por un emperador extranjero.

Esta Constitución Federal durante su vigencia tuvo tres reformas importantes: La incorporación de las Leyes de Reforma (25 de septiembre de 1873), la restauración del Senado (6 de noviembre de 1874) y la no reelección del Presidente, Vicepresidente y Presidente interino y sus homólogos en los Estados (28 de noviembre de 1911).²⁸

Por lo que se refiere a los municipios, dicho cuerpo legal no contenía disposiciones respecto de la estructura e integración de los municipios y ayuntamientos; inclusive no hace referencia a ellos, más que en lo concerniente a las obligaciones de los mexicanos, de contribuir a los gastos públicos²⁹ de su municipio; la obligación como ciudadano de inscribirse en el padrón de la municipalidad,³⁰ a fin de conocer sus propiedades, profesión o trabajo; ya que dichos menesteres los consideró el constituyente como facultad de los gobiernos internos de los Estados. Por último, se hace mención en las facultades del Congreso, lo relativo a la elección popular de las autoridades municipales.³¹

Tal y como señala el Artículo 109 de la Constitución Federal de 1857:

“Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno representativo popular”.³²

Dicha disposición es el antecedente inmediato del Artículo 115 de la Constitución Política de 1917, ya que, para la reforma de la Constitución de 1917 se preservó el texto completo.

El Municipio y su fortalecimiento deberían aguardar para mejor ocasión.

I.9. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865

A pesar de que se restableció la paz, posterior a la *Guerra de Reforma* en 1860, la situación financiera y social en el país era precaria y muy inestable; así y ante las medidas legales (el decreto presidencial que suspendía el pago y las deudas a gobiernos extranjeros) asumidas por el Presidente Juárez, países como España, Francia e Inglaterra iniciaron campañas bélicas a territorio mexicano. No obstante, la abrogación de las disposiciones legales que generaron el conflicto, las tropas francesas invadieron el país. Así y con el apoyo de algunos miembros de las fuerzas conservadoras mexicanas se respaldó el proyecto monárquico para México que venía gestionando Napoleón III en tierras europeas, donde varios de los protagonistas conservadores de la época encontraron asilo.

Fernando Maximiliano de Habsburgo, archiduque austriaco aceptó ser el emperador de México, siempre y cuando se constatará que el pueblo mexicano quería su coronación. Maximiliano y Carlota su esposa, llegaron al Puerto de Veracruz el 29 de mayo de 1864, sin la pompa prometida, y bajo esas condiciones se convirtió en el emperador

Maximiliano I. Emperador el respaldo que otorgó Napoleón III bajo el respaldo de los *Tratados de Miramar* y las tropas del monarca, el paso del emperador Maximiliano fue desgastante y lleno de penurias.

A pesar de que Maximiliano impulsó diversas políticas liberales, el respaldo bélico y monetario se fue absorbiendo día a día en su monarquía, hasta el grado de sostenerse con sus propios recursos. Entre las medidas que adoptó para consolidar jurídicamente su Imperio se encuentra el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* de 10 de abril de 1865.³³

Por lo que respecta a la vida municipal su organización y funcionamiento el Estatuto de 1865, reestablece la organización presentada en las Constituciones centralistas, y de manera específica establecía los siguientes rubros:

Estructura: Se presenta nuevamente la figura del prefecto y subprefecto político, así como de las municipalidades. De igual forma, se señala que cada población tendrá una administración municipal propia, determinada de acuerdo al número de habitantes; esta administración estará a cargo de Alcaldes, Ayuntamientos y Comisarios Municipales. Los miembros del Consejo del Municipio se elegirán popularmente por voto directo y se renovarán cada año a la mitad de cada Consejo.

Funciones: Se delimita al Alcalde respecto de sus funciones municipales, mismas que sólo se remiten a presidir los ayuntamientos, a publicar, comunicar y ejecutar las leyes reglamentos o disposiciones legales superiores, y a representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad. De igual forma, se considera en poblaciones mayores a los veinticinco mil habitantes que el Alcalde cuente con auxiliares que lo sustituirán, y serán denominados “tenientes”; así como se introduce la figura del “síndico procurador” que se encargará de ser asesor de los Alcaldes. Por último nuevamente, se deja a una ley posterior la designación de atribuciones para los funcionarios municipales, situación que ya no se presentó.

El Estatuto no sobrevivió a Maximiliano I³⁴ quien murió fusilado el 19 de junio de 1867 en Querétaro. El Estatuto Provisional de 1865 quedó sin efectos al restablecerse la vigencia de la Constitución de 1857, ante la caída del Segundo Imperio Mexicano en 1867.