

274
30j-



Universidad Nacional Autónoma
de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLÁN"

EL BANDO MUNICIPAL

T E S I S

que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta

Asunción Reyes Rescalvo

Asesor de Tesis

Lic. José Luis Velasco Lozano

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



STA. CRUZ ACATLAN

1992.



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

Introducción	Pág.	1		
CAPITULO I Antecedentes del Municipio				
a) Antecedentes del Municipio en Grecia	Pág.	2		
b) Antecedentes del Municipio en Roma	Pág.	11		
c) Antecedentes del Municipio en España	Pág.	16		
d) Antecedentes del Municipio en Colonia	Pág.	22		
CAPITULO II El Municipio Constitucional en México				
a) En la Constitución de 1812	Pág.	27		
b) En la Constitución de 1824	Pág.	79		
c) En la Constitución de 1836	Pág.	83		
d) En la Constitución de 1857	Pág.	88		
CAPITULO III Marco Jurídico del Ayuntamiento Vigente				
a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Pág.	98		
b) Constitución Política del Estado de México	Pág.	107		
c) Ley Orgánica Municipal	Pág.	110		
CAPITULO IV Bando Municipal			Pág.	115
a) Facultades y Obligaciones del Ayuntamiento	Pág.	124		
b) Reglamentos Municipales	Pág.	132		
c) Sanciones	Pág.	136		
Conclusiones			Pág.	139
Bibliografía			Pág.	141

" EL BANDO MUNICIPAL "

EL BANDO MUNICIPAL

OBJETIVO:

SE ANALIZARA CONSTITUCIONALMENTE LA EVOLUCION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS LEYES MUNICIPALES, Y EN ESPECIAL EL BANDO MUNICIPAL, PARA DETERMINAR - LA RESTRICCION LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO PARA SU PROPIO FUNCIONAMIENTO.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

I N T R O D U C C I O N

El estudio del Municipio -materia por demás importante-, resulta apasionante. Más sin ser área estudiada con profundidad y objetividad, resulta ser también el primer contacto que la mayoría del pueblo mexicano tiene con las autoridades del gobierno, por tanto, el estudio del municipio e instituciones relacionadas con este ámbito de gobierno, merece especial atención. El Municipio como jurisdicción territorial tiene aplicación de leyes, las que ya sean federales, locales o las emanadas de sí mismo van a determinar el tipo y la calidad de vida propia, producto ésta del respeto a los derechos y las obligaciones del pueblo y de las autoridades municipales, es determinante entonces que, en este trabajo de tesis haya lugar primeramente entonces que, conozcamos los orígenes del Municipio, ya en Grecia, ya en Roma, y con influencia más directa al Municipio mexicano, la española, así como en el propio territorio mexicano durante la Colonia y hasta nuestros días; esto ocupa el primer capítulo en donde una investigación más profunda resultaría motivo de otra tesis, y nuestro propósito es tan sólo mostrar un panorama histórico en dicho capítulo.

En el capítulo Segundo, mostramos las principales influencias políticas y jurídicas que sufrió el Municipio, más los cambios se suscitaron continuos, efímeros y en ocasiones desaparecieron a dicha institución, y en otras ocasiones apenas reconocían su existencia.

Reiterando, el objeto de estudio por ahora, se torna a la legalidad de los actos de la conducta de los habitantes del Municipio contemplados en el Bando Municipal, cuya emanación es propia del Ayuntamiento o Gobierno del Municipio. Resulta necesario entonces saber qué es un Banco Municipal y si se puede llamar o confundir este ordenamiento con los reglamentos u otra disposición administrativa, emanadas también del Cuerpo Colegiado o Ayuntamiento.

Asimismo ofrecemos un panorama de las sanciones aplicables al incumplimiento de las disposiciones del Bando Municipal.

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

a). Antecedentes del Municipio en Grecia.

Toda la ciudad se ofrece a nuestros ojos como una comunidad; y toda comunidad se constituye a su vez en vista de algún bien ya que todos hacen cuanto hacen en vista de lo que estiman ser un bien. Si pues todas las comunidades humanas apuntan a algún bien, es manifiesto que al bien mayor entre todos habrá de estar enderezada la comunidad suprema entre todas y que comprende a todas las demás; ahora bien, esta es la comunidad política a la que llamamos ciudad. Así pues, no se expresan con acierto quienes creen ser lo mismo el poder político que el poder real, y lo mismo uno y otro que el poder que se tiene sobre la familia o sobre los esclavos. Quienes son de esta opinión consideran que todos estos poderes difieren entre sí no específicamente, sino por el mayor o menor número de los sujetos pasivos del poder, de tal modo que si son pocos tendremos el poder del amo, y si más, el poder del jefe de familia, y si más aún, el del gobernante o del monarca. Con arreglo a esta concepción no hay diferencia alguna entre una gran casa y una pequeña ciudad; y en lo que hace la distinción entre el poder político y el poder real, estimase que será real cuando se trate de un poder personal, y que, por el contrario, será político cuando el mismo sujeto es alternativamente gobernante y gobernado, conforme a las normas de la ciencia política. Todo esto, empero, no es verdad; y nuestro punto de vista se tornará manifiesto con solo que consideremos la cuestión de acuerdo con el método que suele guiarnos. En efecto, y del mismo modo que en otros campos es menester disolver lo compuesto hasta llegar a sus elementos no compuestos, (ya que éstos son las partes más pequeñas del todo), así también habrá que examinar los elementos de que consta la ciudad, con lo cual veremos mejor las diferencias recíprocas entre los poderes y comunidades de que estemos hablando, y si es posible alcanzar conclusiones científicas sobre cada una de las cosas que quedan dichas.

La mejor manera de ver las cosas, en esta materia al igual que en otras, es verlas en su desarrollo natural y desde su principio. En primer lugar, pues, la necesidad ha hecho aparearse a quienes no pueden existir el uno sin el otro, como son el varón y a la mujer en orden a la generación (y esto no es por elección deliberada, ya que en el hombre, no menos que en los demás animales y en las plantas, hay un de-

seo natural de dejar tras de sí otro ser a su semejanza). - Es también la necesidad, por razones de seguridad, la unión entre los que por naturaleza deben respectivamente mandar y obedecer. (Quienes por su inteligencia es capaz de previsión, es por naturaleza gobernante y por naturaleza señor, - al paso que quien es capaz con su cuerpo de ejecutar aquellas providencias, es súbdito y esclavo por naturaleza, por lo cual el amo y el esclavo tiene el mismo interés). Por - otra parte, la mujer y el esclavo difieren por naturaleza - (pues la naturaleza no hace nada mezquinamente, como lo hacen con sus cuchillos los herreros de Delfos, sino que acomoda cada cosa a un fin particular, y de este modo cada instrumento alcanza su perfección mayor al servir no a muchas cosas, sino a una sola). Entre los bárbaros sin embargo, la mujer y el esclavo tienen el mismo rango; y la causa de esto es que no tienen ellos nada que por naturaleza pueda mandar, sino que la misma sociedad conyugal es en ellos entre esclava y esclavo. Por esto dicen los poetas: ESTA PUESTO EN RAZON QUE LOS GRIEGOS MANDAN A LOS BARBAROS, DANDO A ENTENDER QUE POR NATURALEZA ES LO MISMO SER BARBARO QUE SER ESCLAVO.

De estas dos asociaciones resultaron los primeros hogares, por lo cual Hesiodo estuvo en lo justo al escribir:

Lo primero de todo es la casa y la mujer y el buey labrador. El buey, en efecto, suple al esclavo en la casa de los pobres. La familia es así la comunidad establecida por la naturaleza para la convivencia de todos los días. A sus miembros los llama Carondas comensales y Epiménides de Creta compañeros de pesebre.

La primera comunidad a su vez, que resulta de muchas familias, y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el MUNICIPIO. Con mucha razón se podría llamar al municipio, si se atiende a su naturaleza, una colonia de familia, constituido como está - a dicho de algunos - por quienes han mamado la misma leche, por sus hijos y por los hijos de sus hijos. Esto es la razón por la cual nuestras ciudades fueron primero gobernadas por reyes, y lo son aún las naciones extranjeras; en su formación, en efecto, concurren elementos sometidos a autoridad real ya que toda la familia es regida por el más viejo como por un rey-; y así lo fueron las colonias, a causa -

de la consanguinidad entre sus miembros, y esto es lo que quiere dar a entender Homero cuando dice:

cada uno de la ley
a sus hijos y a sus esposas.

Las familias ciclópeas, en efecto, estaban dispersas, y así se vivía en lo antiguo. Por esto mismo también todos sabían de los dioses como sometidos a un rey, porque los que así hablan son ahora o fueron en lo antiguo súbditos de rey; y como los hombres se representan a su imagen la forma de dioses, otro tanto han hecho con su vida.

La asociación última de muchos Municipios es la ciudad. Es la comunidad que ha llegado al extremo de bastarse en todo virtualmente así misma, y que si ha nacido de la necesidad de vivir, subsiste porque puede proveer a una vida cumplida. De aquí que toda ciudad exista por naturaleza, no de otro modo que las primeras comunidades, puesto que es ella el fin de las demás. Ahora bien, la naturaleza es fin; y así hablamos de la naturaleza de cada cosa, como el hombre, del caballo, de la casa, según es cada una al término de su generación. Por otra parte, aquello por lo que una cosa existe y su fin es para ella lo mejor. De lo contrario resulta manifiesto que la ciudad es una de las cosas que existen por naturaleza, y que el es por naturaleza un animal político; y resulta también que quien por naturaleza y no por casos de fortuna carece de ciudad, está por debajo o por encima de lo que es el hombre, es como aquel a quien Homero reprocha ser:

sin clan, sin ley, sin hogar.

El hombre que por naturaleza es de tal condición es además amante de la guerra, como pieza aislada en el tablero. El por qué sea el hombre un animal político, más aún que las abejas y todo otro animal gregario, es evidente. La naturaleza -según hemos dicho- no hace nada en vano; ahora bien, el hombre es entre los animales el único que tiene palabra. La voz es señal de pena y de placer, y por esto se encuentra en los demás animales (cuya naturaleza ha llegado hasta el punto de tener sensaciones de pena y de placer y comunicar-

las entre sí). Pero la palabra está para hacer patente lo provechoso y lo nocivo, lo mismo que lo justo y lo injusto; y lo propio del hombre con respecto a los demás animales es que él solo tiene la percepción de lo bueno y de lo malo, de lo justo y de lo injusto y de otras cualidades semejantes y la participación común en estas percepciones es lo que constituye la familia y la ciudad.

La ciudad es asimismo por naturaleza anterior a la familia y a cada uno de nosotros. El todo, en efecto, es necesariamente anterior a la parte. Destruído el todo corporal, no habrá ni pie ni mano a no ser en sentido equívoco, como la mano de un cuerpo en corrupción; o como cuando se dice de una mano de piedra. Todas las cosas se definen por su obra y su potencia operativa, de modo que cuando éstas no son ya lo que eran, no deben las mismas cosas decirse tales, a no ser que queramos hablar en sentido equívoco. Es pues manifiesto que la ciudad es por naturaleza anterior al individuo no puede por sí bastarse a sí mismo, deberá estar con el todo político en la misma relación que las otras partes están con su respectivo todo, el que sea incapaz de entrar en esta participación común, o que, a causa de su propia suficiencia, no necesita de ella, no es más parte de la ciudad, sino que es una bestia o un dios.

"En todos los hombres hay pues por naturaleza una tendencia a formar asociaciones de esta especie; y con todo, el primer fundador de ciudades fue causa de los mayores bienes. Pues así como el hombre, cuando llega a su perfección, es el mejor de los animales, así también es el peor de todos cuando está divorciado de la ley y de la justicia. La injusticia más aborrecida es la que tiene armas; ahora bien, el hombre, dotado como está por la naturaleza de armas que ha de emplear en servicio de la sabiduría y la virtud, puede usarlas precisamente para lo contrario. Por esto es el hombre sin virtud el más limpio y salvaje de los animales, y el peor en lo que respecta a los placeres sexuales y de la gula. Por otro lado la justicia es algo que se da en la ciudad, ya que la administración de justicia, o sea el juicio sobre lo que es justo, es el orden de la comunidad política" (1)

(1) Aristóteles. "Política". (c. 329 a.c.), 1,1, Trad. Antonio Gómez Robledo.

El punto de partida es entender al municipio como una - institución que crea el hombre con su inteligencia y su voluntad, o entender al municipio como una agrupación que el hombre no construye, agrupación que tiene una realidad propia - que debe aceptar como realidad terminada, creada por la naturaleza, o incluso, de origen trascendente.

La comuna es la única asociación que se encuentra de - tal modo en la naturaleza, que por doquiera que hay hombres - reunidos, se forma por sí misma una comuna. La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sea sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea la república; la comuna parece salir directamente de la mano de Dios.

Este es un modo de pensar sobre el municipio, el de - Alexis de Torqueville, en su muy conocida obra: "La Democracia en América", editada en 1835.

Otros están convencidos de que:

El municipio es una criatura del Estado.
El Estado lo establece, lo modifica y lo suprime.

Lo anterior es la jurisprudencia establecida por los - tribunales federales norteamericanos.

Sin Estado no hay municipio y en la actualidad está - totalmente desbordada la aventura vetusta de una teoría que considera al municipio anterior al Estado.

Es la conclusión a que llega don Fernando Alvi en su - clásica obra "Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico". Mundo de cuya cultura política formamos parte, especialmente en lo municipal.

Quien más ha aclarado esta relación temporal de estado y municipio ha sido Hans Kelsen, cuando nos hace pensar que "si la comunidad parcial hoy existente como un municipio hu-

biera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el municipio, es decir, que el municipio habría sido Estado". El equívoco surgió del caso histórico peculiar de la ciudad-Estado griega, que era en apariencia una agrupación urbana, independientemente de todo estado a la moderna. Y Glotz, en la misma dirección, nos recuerda en su libro la ciudad griega, que en aquella cultura "Toda ciudad era un Estado" y que "el llamado municipio griego no se presenta nunca en la forma de un simple agregado de familias, como núcleo unitario de convivencia; ese pretendido municipio es un verdadero Estado, está organizado como un Estado muy complejo, como una confederación de poblaciones y aldeas esparcidas en un territorio extenso, con gobiernos rudimentarios y que por encima de estos gobiernos estaba el gobierno de la ciudad".

Estas posturas de pensamiento polarizan las concepciones sobre el municipio. Por un lado, idealismo y romanticismo municipalista, sustentado aún por historiadores, cronistas y literatos costumbristas; y, por el otro, su contrapartida, el positivismo jurídico y político de quienes deben enfrentar la realidad municipal como gobernantes, legisladores, representantes de los grupos cívicos y finalmente reformadores de la estructura estatal, tanto teóricos como líderes sociales con poder efectivo. Existen innumerables variantes y posiciones intermedias que se registran en los planes políticos, en la legislación, incluyendo la de los constituyentes, en la acción política y en la doctrina. Estas dos tendencias son de ámbito universal y se produce según las épocas y el grado de evolución de cada pueblo y de cada individuo. Ante ellas no ha sido indiferente al municipalismo mexicano". (2)

En este estudio, nuestro interés se circunscribe a la comunidad, a los tipos de agrupación social de carácter natural o sea a los que se fincan en los vínculos naturales, pero que, con el Municipio llegan a consagrarse con calificación política.

Dentro de éstos los de parentesco se dan en la familia, en el clan, en la tribu y en la confederación de tribus como

(2) José Luis Martínez. "El Mundo Antiguo, II" Grecia. Panorama Cultural; S.E.P. México, 1976.

entre los iroqueses y en el Sudán, hasta constituir verdaderos estados triviales.

En cuanto a los vínculos de parentesco o sea a los derivados de la sangre o del matrimonio, se agregan los vínculos de domicilio, surgiendo los lazos de vecindad, aparece el segundo tipo de grupos naturales que son los grupos locales y que siguen un proceso de aglutinación por afinidades de tipo local, como son el régimen de propiedad, partiendo de la distribución de la tierra; el domicilio, el mercado, la religión, así como por actividades e intereses comunes: educación, alimentación, vestido, morada, etc. Estos son los lazos adicionales que aumentan la cohesión de los grupos naturales locales.

Salta a la vista que el clan y la tribu, en cuanto adoptan las formas de vida sedentaria, fatalmente pasan a ser grupos locales de vecindad, manifestándose inmediatamente lo que llamamos municipio primitivo de carácter agrario, o sea, la agrupación ligada a la distribución de la tierra.

Por ello, para nosotros, el municipio es una forma sociopolítica. Es por excelencia, la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria.

Ahora bien, dentro del concepto de municipio, es indispensable establecer diversos grados: desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como municipio natural, independientemente de que se desarrolle en su seno un propio régimen local en lo administrativo.

Pero en cuanto se logra concretar en el municipio, en donde habiendo perdido el municipio su carácter político, vuelve a quedar exclusivamente como realidad sociológica, o sea subsistiendo como municipio natural. Pierde así la entidad municipal su calidad como miembro del Estado y sociológicamente regresa a su forma primitiva, o sea, a no encauzar por la vía política las energías sociales de dicha agrupación local.

En resumen: Hablamos de un régimen premunicipal, cuando nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, antes de que predominen en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida sedentaria.

Hablamos de un municipio primitivo, al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias. Generalmente, acontece en el estadio del clan totémico en que los miembros se consideraban todavía unidos por vínculos de consanguinidad. Como casos de organización fincada en clanes tenemos: el Calpulli azteca, el Uji japonés, y el Mishpacha del antiguo Israel.

Max Webber (3), asienta que "la antigua polis tenía como base, en primer lugar, la organización en clanes". Agrega que "también en la polis antigua, el individuo es ciudadano pero, en los comienzos, sólo como miembro de su clan" y cita en el caso de Atenas en que "el que pretendiera un cargo, tenía que señalar un centro cultural en su clan para que fuera considerado como apto".

Por otra parte, hablamos del municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local.

Y hablamos del municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente en régimen social.

Las instituciones políticas en las asociaciones locales y nacionales, se diferencian desde un principio. "Ya la antigua polis -dice Max Webber- se fue convirtiendo en la mente de sus ciudadanos de un modo creciente en un ayuntamiento de tipo "instituto". Pero de un modo definitivo el concepto de ayuntamiento por oposición al del Estado, cuando las ciudades se articulan dentro del gran Estado helenístico

(3) Max Webber, Economía y sociedad". Tomo III.

romano que por otra parte, les arrebató su autonomía política. La ciudad medieval, por el contrario, fue desde sus comienzos una commune, independientemente del grado de claridad con que se tuviera conciencia del concepto jurídico de "corporación" (4).

En este punto hay que insistir en que la forma de gobierno que constituyen los "ayuntamientos" es la más pura expresión del carácter de asociación que los sustenta.

Queda pues definido el municipio, en su origen como específica agrupación natural de tipo local, así como la nación es la típica agrupación que sustenta al Estado. Indudablemente, que no todos los Estados son naciones, -ni todas las naciones son Estados, pero como producto sociológico, la nacionalidad tiende a expresarse en unidades políticas y como señala el licenciado López Portillo, "El Estado moderno tiende a la expresión de una nacionalidad que lo sustenta" (5).

Por otra parte, será innecesario insistir en el hecho de que el municipio es la institución político social más íntimamente conectada con la vida del ciudadano. El Estado como afirma Jellinek no procede inmediatamente de la unión de los individuos, sino que entre ellos hay sitio para formas peculiares que denomina "asociaciones". La más directamente vinculada a la vida del individuo, después de la familia, es precisamente la asociación municipal.

(4) Idem.

(5) José López Portillo. "Apuntes del Curso de Teoría del Estado". Impartido en el año de 1953 en la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.

b) En Roma (+)

Explica Mommsen que al diseminarse por toda la península Itálica la ciudadanía, perteneciente al principio exclusivamente a Roma, la comunidad del Estado empezó a estar constituida por cierto número de comunidades sometidas al régimen de ciudad; fue entonces cuando se presentó el problema de ordenar convenientemente las relaciones que deberían guardar entre sí la autonomía de la comunidad del Estado y la de las particulares comunidades de ciudad. "Lo cual dio origen dice el mencionado autor- al nuevo derecho municipal, esto es, al derecho de la ciudad dentro del estado.

El antiguo municipio romano, con algunos injertos de procedencia germánica, se aprovechó durante la Edad Media de la debilidad de la monarquía para fortalecer su independencia. Referido especialmente a España, el municipio fue favorecido durante la reconquista con numerosos privilegios como estímulo para las empresas bélicas y, además, como auxiliar de los reyes en su lucha con la nobleza. Los siglos XIV y XV señalan el auge de la autonomía municipal la que empezó a ser frenada a medida que la monarquía recuperaba su poder. En el siglo XVI los comuneros de Castilla libraron la batalla de Villalar (23 de Abril de 1521) en defensa de sus fueros contra el absolutismo de Carlos V. Mas ya para entonces la monarquía española se había aliado con su antiguo adversario, la nobleza, con el común empeño de abatir la arrogancia municipal. Por virtud de esta alianza la contienda fue decidida en favor de la monarquía, que a partir de entonces se convirtió en absoluta. El episodio de Villalar representa por ende, en la historia de España, el ocaso de la autonomía municipal y la consolidación de la monarquía absoluta. "En Inglaterra las cosas ocurrieron a la inversa, pues gracias a que los burgos presentaron un solo frente con la nobleza, las libertades inglesas no naufragaron cuando de la agonía de feudalismo surgieron todopoderosas las monarquías unificadas" (++)

(*) Mommsen, Teodoro. "Compendio de Derecho Público Romano", Buenos Aires, 1942, p. 108.

(**) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano - Editorial Porrúa, S.A. México 1981. pp. 146.

El papel que históricamente ha jugado siempre el municipio lo ha convertido en abanderado natural de la libertad. Así lo reconoce Kelsen en cuanto al origen del municipio: "La lucha por la autonomía local -afirma- fue originalmente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático." "Pero cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática -agrega- el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una descentralización." (6)

Bien sabido es que las instituciones municipales son, quizá, la creación más perdurable y trascendental del Derecho Público romano. La historia nos da a conocer que en año 650 a.c., aproximadamente, Roma presenta el aspecto de una pequeña ciudad latina muy diferente a las ricas ciudades de Etruria o Praenestre pero no completamente contenida en sí misma. Como la mayoría de sus vecinas del Lacio mantenía -- constantes relaciones comerciales con el territorial Falerio y Faliscano. Era ciudad de mercaderes y trabajadores como de pequeños granjeros y ganaderos" (7).

El pueblo romano, *Populus romanus Quiritum*, se dividía en tres tribus "que aludían a la triple descendencia de los latinos, sabinos y etruscos, a saber: las de los ramneces, -ticios y luceres. Cada una de las tres se subdividía en 10 decurias que, según Niebuhr, no eran otra cosa que las gentes: habían, pues, 30 curias y 300 decurias o gentes. Cada una de las primeras tenía su nombre, su jefe curio, su lugar propio para reunirse -curia y un voto a la asamblea pública que, organizada por curias y jefes de familias en comitia curiata, representaba al Estado entero". La confederación de estas tres tribus, es la que integró la ciudad de Roma (8).

El Rey Servio Tulio, con el propósito de disminuir el poder del patriarcado, reformó la antigua división de la ciudad y agregó a las primitivas tres tribus, otras cuatro nue-

(6) Hans Kelsen. "Teoría Pura del Derecho y del Estado", México Editora Nacional. 1949, p. 404.

(7) González A. Carrancá J.L. "La Grandeza de Roma. p.1.

(8) Ochoa Campos, Moisés, "El municipio, su evolución institucional", p. 51.

vas en que repartió a toda la población de acuerdo con el domicilio. Con ello, Roma se iniciaba en el camino de las relaciones municipales de vecindad. Esta Nueva organización se ajustaba a la fortuna y al territorio del Estado (9). A la muerte de Servio Tulio, arriba al trono Tarquino el Soberbio.

Del Reinado de Tarquino el Soberbio, solo puede agradecerse el hecho de que depusiera, por primera vez en la historia, que se coleccionara las ordenanzas municipales, cosa que ejecutó Papyrio por el año 550 a.C.

En efecto, las primeras leyes que rigieron a los municipios, no habían sido escritas y se conservaban por tradición oral y fue en la época de Tarquino, cuando por su orden real Sexto Papyrio las coleccionó en un código, que fue designado con el nombre de Papyriano y que se dividía en dos partes, correspondiendo la primera a las prescripciones de carácter religioso y la segunda a las de orden político y público (10). En consecuencia, el Derecho Municipal escrito, surgió en Roma, en el siglo VI a.C. con el código Papyriano (11).

Transcurrida la primera parte del siglo VI, la vida de Roma adquiere un diferente aspecto y de la serie de pueblos más o menos unidos se pasa a una próspera ciudad.

La lucha entre patricios y plebeyos, dió origen a la creación de un nuevo Código, es conocido como la ley de las Doce Tablas. "El nuevo Código estableció grandes innovaciones. En la organización familiar introdujo el derecho a testar y adquirió un carácter municipal al regular las relaciones de vecindad, como la tala de árboles que limitan los terrenos, la recolección de frutos el curso de las aguas llovedizas", etc. (12). El dominio de Roma sobre los pueblos sometidos tuvo, en general, efectos positivos: se difundió am-

(9) Idem.

(10) Ibid p. 52.

(11) Ibid p. 53.

(12) Ibid p. 56.

ampliamente la admirable cultura griega; se extendieron las ventajas materiales y sociales de la vida urbana junto con una serie de adelantos técnicos desconocidos para muchos de los pueblos conquistados y los cultos pueblos de oriente conocieron formas de gobierno más cultas y eficaces.

Moisés Ochoa Campos, citando a Reinaldo Pola, expresa que para este último "la historia de la Legislación Romana, de M. Ortolán, el origen de los Ayuntamientos se debió a la lucha que surgió entre los patricios y los plebeyos de la Antigua Roma". En efecto, de esta lucha surgieron primeros los tribus de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después, los ediles plebeyos de la época de los cuestores, regularizaron las funciones municipales y luego, los ediles curules habían de consolidar la existencia de los primeros ayuntamientos (13).

Los municipios en Roma, se hacían funcionar por ciudadanos romanos investidos por el voto popular, tales como: los Cuestores encargados de vigilar el tesoro público; los censores, eran los administradores de la hacienda pública, encargados de elaborar el censo de los ciudadanos y guardar las costumbres; y los ediles plebeyos, eran los encargados de la policía, limpia de calles, vigilancia de mercados, caminos puentes, calzadas conservación de templos, monumentos, pesas y medidas, precio y calidad de consumo, abastecimiento de víveres y diversiones públicas. Reinaldo de Pola, sigue diciendo- Ochoa Campos, en su pequeña guía del regidor de ayuntamiento, que a los ediles curules se les confirieron funciones más elevadas, pues eran los que se entendían con la hacienda pública y trataban los asuntos más importantes con el monarca, siendo los directores de la política y administración del municipio, con lo que se esboza la formación de los primeros ayuntamientos" (14).

En los años 134 al 121 a.C., se destacan los proyectos de reformas de los hermanos Graco. "A las leyes municipales

(13) Ochoa Campos. Op. cit. p. 57.

(14) Idem. p. 58.

corresponden al establecimiento, en los municipios de las provincias, de los cuerpos de magistrados, integrados por los II viri iuridicundo (cónsules), los II viriaediles (ediles) y los censores, agregándose en algunos casos los quaestores (15). Puede decirse que por el año 45 a.C., apareció el primer Estado con características de centralización, Julio César, investido con todos los poderes, después de desahacerse de sus rivales, es el primer dictador que surge a la historia de la humanidad.

Al establecer el imperio, César "Reglamentó las libertades municipales de las ciudades de la península, restando su autonomía por la ley iulia municipalis". Bajo el gobierno de Julio César, en el año 45 a.C., se expidió la ley municipalis que informó las bases según las cuales debía administrarse y estructurarse políticamente las ciudades a las que se había concedido el carácter de municipio por el Estado romano". (16)

El Derecho Municipal de Roma, además de sentar las bases de la organización urbana, es el auténtico núcleo de la legalidad imperial, del derecho de Estado romano. El motivo de esta afirmación radica en que la paciente construcción del imperio se adelantó mediante la implantación del régimen urbano de la metrópoli en todas las ciudades que se le anexaron por pacto o por conquista, y en aquéllas que fueron surgiendo por el empuje fundacional y colonizador de los itálicos. "Así el derecho del Estado Unitario de Roma es, en cierta forma, el cúmulo de los derechos municipales correspondientes a una gigantesca confederación de ciudades". (17)

(15) Ochoa Campos, Op. cit. p. 66

(16) Burgos Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional" p. 879.

(17) Hernández Becerra, Augusto. Estado y Territorio. pp. 58 y 59.

c). En España.

Antes de que el Imperio Romano dominara a España, este país, ya se constituía en ayuntamientos como órganos de gobierno. Que regulaban la vida de las comunidades. "Sometidas España a la administración general del mundo romano, las ciudades continuaron rigiéndose por el sistema municipal, aunque subordinadas a la autoridad superior de los pretores".(18) Roma consideró a España como provincia romana, quedando todas las ciudades sojuzgadas al pago de tributo, pero el sistema municipal español que existía en aquel entonces siguió prevaleciendo.

En el siglo IV, los visigodos invaden a España, derrotando al imperio romano, Eurico fundó así la monarquía visigótica en España, los monarcas godos del reino visigóticos llegaban a combatir y no a gobernar. "La constitución política del reino visigótico se adaptó en cuanto era posible al régimen municipal romano, haciéndose compatible con las curias, que conservaron la organización prescrita en el Código Teodosiano, sin cambiar esencialmente el principio fundamental y constituyente del municipio (19). Parece la monarquía visigótica en la jornada de Guadalupe y prosigue la invasión árabe.

No habiendo existido un sistema uniforme para el establecimiento de las municipalidades, tampoco puede calcularse ni aún aproximadamente su número e importancia en los siglos IX Y X por las forales de aquella época cuyo conocimiento ha llegado hasta nosotros (20). En el siglo X, al establecerse el Califato de Córdoba, se unificó la administración de las ciudades y de los pueblos que fueron gobernados por agentes de los califas (21). Mientras el califato perecía, Alfonso -

(18) Sacristán y Martínez, Antonio. "Municipalidades de Castilla y León". p. 73.

(19) Idem. p. 129.

(20) Sacristán y Martínez, A. "Municipalidades de Castilla y León". p. 147.

(21) Ochoa Campos Moisés. Op. cit. p. 90.

V en León, y Sancho García en Castilla, reparaban los destrozos causados por las guerras.

En el reinado de Alfonso VI (1065-1109), la Constitución municipal se encuentra ya en pleno desarrollo, cuya época toma especial importancia el otorgamiento de los fueros, tales como el fuero de Sepúlveda y el fuero de Toledo, sin dejar en ser menos importantes otros fueros que normaron la actividad de las ciudades españolas. Las cartas forales en los pueblos de señorío, otorgaron privilegios a las municipalidades, fijando invariablemente los tributos y prestaciones obligatorias para los vasallos.

El carácter primitivo y esencial de los fueros, de donde arranca la existencia legal de los consejos es el de contrato entre el rey y los pobladores, incapaz de modificación sin el curso de la voluntad de ambos contrayentes. La inviolabilidad del compromiso fue tenazmente sostenida por los municipios como garantía de sus libertades (22). El juez, los alcaldes foreros y los jurados de colocaciones o parroquias componían la corporación municipal, a cuyo cargo estaba el gobierno de la ciudad con arreglo a las atribuciones conferidas en el fuero, formando a la vez una asamblea deliberante para la decisión de los intereses generales, y un tribunal colegiado para la administración de justicia (23),

Felipe V, con el Decreto de Nueva Planta, acabó con los privilegios municipales regionales en Aragón, Cataluña y Valencia, y organizó la institución municipal de un modo uniforme. En lugar de las universidades creó los regimientos presididos por un BAYLO Y los agrupó en corregimientos al mando de un corregidor, en tanto que se reservaba al nombramiento de estos funcionarios y aún el de los regidores en los pueblos de jurisdicción real. En los oros sometió los nombramientos a la aprobación de sus representantes y limitó, en general, las atribuciones de los municipios a las de policía urbana y administración de sus propias rentas. (24).

(22) Sacristán y Martínez, a. Op. cit. pp. 213 y 214.

(23) Idem. p. 210.

(24) Ochoa Campos, Moisés, Op. cit. pp. 128 y 129.

En el período de Alfonso XI, se inicia un cambio en los cargos concejales. Alfonso XI llevó a la práctica una reforma que vino a suprimir los cargos electivos en las municipalidades. Los cargos concejales nombrados por el rey fueron declarados inamovibles en sus cargos, con el nombre de regidores perpetuos, así "los ayuntamientos perpetuos formaron desde entonces un concejo supremo de gobierno, que asumió la representación civil y política del municipio, con poder bastante para ejercer todas las atribuciones forales correspondientes ante la asamblea general de los ciudadanos" (25). En este período se observa una centralización de poderes en manos del rey.

"En España sólo al rey pertenece por derecho el nombrar los oficios, porque los pueblos en la creación de sus príncipes concedía privilegio, costumbre o prescripción inmemorial, pueden también las ciudades y demás poblaciones de estos reinos, como los señores temporales, nombrar alcaldes, regidores y otros oficios de república" (26). Por otra parte el rey suele nombrar un corregidor, en aquellos municipios de mayor densidad poblacional.

En algunas poblaciones la nominación de alcaldes ordinarios pertenecía al dueño de la jurisdicción, tocando al ayuntamiento la de los demás oficiales de república. En otras suele ser de éstos la elección de alcaldes ordinarios, y del dueño de la jurisdicción la de alcalde mayor, que conozca a prevención con los alcaldes ordinarios, en otros pueblos, finalmente, que son de corta población y donde la jurisdicción no es de señor temporal, la elección de alcalde ordinarios y demás oficiales de república es propia de los ayuntamientos, y hoy se practica en los Reinos de Castilla" (27).

(25) Ochoa Campos, Moisés, Op. cit. pp. 128 y 129.

(26) Sacristán y Martínez, a. Op. cit. p. 357.

(27) De Santayana Bustillo, L. Op. Cit. p. 17.

A la muerte de Alfonso XI, tomó el poder su hijo Pedro I, quien devolvió al concejo el derecho de elegir sus propios funcionarios de Ayuntamiento, pero al consolidarse la dinastía por Enrique III, proclamó el rey de España su hijo Juan I en las Cortes de Burgos en 1379.

Los procuradores de las Cortes de Soria en 1380, solicitaron al nuevo rey, Juan I, que se conservara el derecho de elegir los concejales en todos los pueblos que estuviesen en posesión de él. Lo que el rey vino a establecer fue las hermandades que habían existido en el período de Alfonso XI.

La insistencia de los procuradores de las cortes, en todos los pueblos, principalmente en Toledo, por recobrar los derechos adquiridos en el período de Alfonso XI, dió origen a innumerables levantamientos, así principia la guerra de los comuneros, las cortes de Santiago, el 31 de marzo de 1520, seguían el movimiento comunero, trasladándose a la Coruña.

La conclusión de las Cortes de Coruña fue la señal de un levantamiento, inaugurado ya por Toledo para impedir la salida de la ciudad a los regidores Juan Padilla y Hernando Dávalos, llamados ante el rey a dar cuenta de su conducta como jefes de la causa popular (28). La regencia expidió en Burgos un decreto imperial, el 17 de diciembre de 1520. Declarando traidores y con pena de muerte a quienes siguiesen el partido de las comunidades, pese a este decreto, prosiguió el movimiento popular.

El 24 de Abril de 1521 se alzaba un cadalso en la plaza de Villalar, destinado a ser calvario de las libertades castellanas: Padilla, Bravo y Maldonado expiaron en él con la vida el crimen de ser celosos del bien Público y defensores de la libertad del reino, según la enérgica expresión del capitán segoviano (29). Con la sangrienta lucha en Villalar terminaba la guerra de los comuneros.

(28) Sacristán y Martínez A. Op. cit. p. 403.

(29) Idem. p. 416.

Por eso las libertades municipales que habían existido se apagaron en la plaza de Villalar, pero su influencia se reflejó en el nuevo mundo descubierto. Al desembarco de Cortés en las Costas mexicanas, fundó el 19 de abril de 1519, la Villa Rica de la Vera Cruz, creando el primer ayuntamiento mexicano, con su espíritu democrático.

Con la expedición de la Constitución Española, en Cádiz, el 19 de Marzo de 1812, se elevó a rango constitucional el régimen municipal. "La propia constitución Gaditana de 1812, cuyos autores pretendieron consagrar las tradiciones antiguas sin lograr otra cosa que copiar la obra de los revolucionarios franceses, realizó la centralización de España (30). Dicha obra se completó con los decretos publicados por las Cortes en los años 1812, 1813 y 1814.

En España, "desde 1856 a 1868, aparecieron varias leyes, como la de 1862 que organizó la hacienda municipal, y como la de 1864 que estableció los alcaldes-corregidores, para los municipios mayores de 40 mil almas. A la vez, la ley municipal de 1845 se reformó por real decreto de 21 de Octubre de 1866". La ley Municipal de 2 de Octubre de 1877 define al municipio como la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal. Se establecía en dicha ley como obligación personal efectuar obras públicas. En ese mismo año, se creó el servicio de Concejada, en donde los vecinos participaban para la reconstrucción y conservación de calles, por lo menos un día a la semana.

"La Constitución de 1831 respetó la vigencia del Estado Municipal. Esta Constitución republicana, consideró a la República Española como un Estado formado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituían en régimen de autonomía. Conforme al artículo 9, todos los municipios eran autónomos y elegían a sus ayuntamientos por sufragio universal a excepción de los casos en que funcionase el régimen de concejo abierto" (32).

(30) Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. p. 173.

(32) Ochoa Campos, M. Op. cit. p. 197.

"Después de la República, la ley del 25 de febrero de 1941, regula el abono por el Estado de la participación del Municipio en contribuciones. Por decreto del 25 de Enero de 1946 se regula la Hacienda Municipal, constituida por los productos de su patrimonio, el rendimiento de sus servicios y explotaciones, subvenciones, auxilios, donativos y las exacciones municipales. (33)

En la actualidad, el Estado Federal se organiza en municipios, provincias y Comunidades autónomas, así lo prevee el artículo 137 de la Constitución Española, indicando además que estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, garantizando de igual forma la autonomía de los municipios.

Tanto las provincias como las comunidades autónomas, se dividen en municipalidades, pueblos y villas. Cada municipio tiene su propio ayuntamiento que es el sitio señalado, para celebrar concejos. "El Ayuntamiento, o concejo en lo formal, es el congreso o junta de las personas que lo componen".(34) El gobierno político de los Municipios de España se componen, y además por lo general, de un alcalde, regidores y síndicos y personas que componen el ayuntamiento, como son los nombrados por el Concejo, para ocupar el cargo de procurador, jueces y escribanos, etcétera.

(33) Idem. p. 197 y 198.

(24) De Santayana Bustillo, I. "Gobierno Político de los Pueblos de España". p.8.

d). En la Colonia.

El Municipio en la colonia. Lo acontecido en 1492 fue la puerta de entrada para que los países de la Península Ibérica intensificaran sus expediciones marítimas.

Así a principios del siglo XVI, la idea de conquista y la aventura son acciones vehementes que llevan a la ocupación de Cuba, Haití, Puerto Rico, Las Antillas, Jamaica, México, etc.

"Don Diego Velázquez, como Gobernador de Cuba convino con Don Hernán Cortés, quien había fungido como alcalde mayor en Santiago de Cuba, el nombramiento como responsable de la tercera expedición que se encargaría de explotar las tierras que estuviesen más al Occidente; de esta manera en febrero de 1519. Parte con rumbo a tierras continentales y para el 22 de Abril de 1519, ya estaba fundado el primer ayuntamiento de la América que denominó: Villa Rica de la Vera Cruz. Inmediatamente se procedió a la elección de alcaldes ordinarios, regidores y otros funcionarios, mismos que en sus primeras sesiones de Cabildo y en representación del Rey, le suspendieron a Cortés sus nombramientos asignados por el Gobernador de Velázquez y le otorgaron uno nuevo que lo designaba Capitán del Ejército y Justicia Mayor; para esas fechas Cortés estaba bien enterado de que el gobernador de Cuba se había arrepentido de haberle otorgado el cargo de expedicionario y por lo tanto había ordenado el cese de su nombramiento, así como su aprehensión. Sin embargo, Cortés inteligentemente se había moldeado una nueva forma de proveerse de legitimidad y como encargado del ejército y justicia mayor por nombramiento indirecto del Rey, (a través del ayuntamiento recién constituido), ya no correspondía su detención sino más bien la defensa legal del municipio contra cualquier intromisión externa.

Después de esto, Cortés se fue internando cada vez más en las tierras mexicanas en plan de conquista, autorizado por supuesto por el municipio de la villa Rica de la Vera Cruz. Así, arriba al Valle de México y para 1524 encontrábase instaurado el Ayuntamiento.

El primer documento importante emanado de las organizaciones municipales son las ordenanzas de 1525, mismas que fueron dictadas por el propio Cortés. Estas podemos resumirlas de la siguiente manera:

En cada Villa debería existir dos alcaldes en materia civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano.

Existiría un Fiel. El cual cuidaría abastecimientos, marcaría pesas y medidas observando la comercialización y fijaría los lugares para tirar la basura.

Prohibir a los rescatadores compra de mercancías con más de treinta días.

Establecer los lugares de matanza de ganado.

Que la hortaliza, el pan y el pescado debería venderse en plaza pública.

Que los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos habían de acudir a misa.

Todos los vecinos deberían residir en su villa, por lo menos las fiestas de Navidad, Resurrección y Espíritu Santo.

El Ayuntamiento era el único que tenía facultades de dar tierras para labor, ganado, etc.

Los sitios para ganado nunca debe situarse a menos de media legua de cualquier sementera de españoles o de indios y los dueños deberán tener fierro para marcarlo, debidamente registrado ante el escribano de la Villa.

Los alcaldes y regidores no pueden celebrar acuerdo de cabildo sin la presencia de Cortés o su lugarteniente y el alguacil mayor tenía derecho a concurrir con voz y voto.

Así pues, con el establecimiento de estas normas se inicia la etapa de colonización; para esto había que emitir nuevas reglas de organización y de formación de comunidades, y no va a ser sino hasta 1573 con el Rey Felipe II, cuando se emitan renovadas ordenanzas, mismas que hacían hincapié en los derechos y obligaciones para aquellos que descubrieran y poblaran ciertas zonas.

Otro aspecto importante que contienen estas ordenanzas de 1573, son los tipos de población y sus agentes de gobierno para esta etapa, siendo los siguientes:

Ciudad Metropolitana:

Juez con Título; Gobernador o Alcalde Mayor; Corregidor o Alcalde Ordinario; Tres Oficiales de la Real Hacienda; Doce Regidores; Dos Fieles Ejecutores; Dos Jurados de cada Parroquia; Un Procurador General; Un Escribano de Consejo; Dos Escribanos Públicos; Un Pregonero Mayor; Dos Porteros.

Diocesana o Sufragana:

Ocho Regidores; Oficiales Perpetuos.

Villas y Lugares: Alcalde Ordinario; Cuatro Regidores; Un Alguacil; Un Escribano del Consejo; Un Escribano Público; y un Mayordomo.

Los Municipios de la época existían para indígenas y para españoles. En las poblaciones de los blancos, los indios ocupaban un lugar aparte y amurallado de manera tal que no mezclaran sus formas de convivencia. Así, los indios se apartaban en sus comunidades sufrieron la cruel explotación de los hombres blancos. Sin duda alguna el municipio indígena se encontraba muy al margen respecto de las condiciones que imperaban en los municipios españoles establecidos en México; esto provocó algunos enfrentamientos entre algunos municipios indígenas que se sublevaron contra los caciques por los malos tratos que de éstos recibían.

La organización colonial del municipio representa un aspecto de sumo interés. Respecto a esto, podemos decir que el Cabildo o ayuntamiento era la institución gubernamental de contacto más directo e inmediato con su comunidad. Entre las funciones más importantes que destacaron en esta época - podemos enunciar las siguientes:

Mantener y fomentar las obras públicas con la ayuda de los beneficiados; en cuanto al lugar donde reside la audiencia corresponderá al presidente de ésta, determinar sobre las obras de construcción.

Cuidar y vigilar los mercados, ventas y mesones con el auxilio del Fiel Ejecutor quien vigilará lo relativo a pesas y medidas.

Responsabilizarse de uso común de los vecinos en diez leguas a la redonda, de pastos y montos.

Responsabilizarse del corte de plantación de árboles.

Cuidar que la concesión para la venta de carne y pan - se asigne al mejor postor.

Elaborar las ordenanza que deberán enviarse al Virrey para su autorización.

Repartir a su criterio, las tierras, aguas, abrevaderos y pastos, obedeciendo así la Real Cédula del 4 de Abril de 1532.

Si bien lo mencionado hasta aquí, constituye una generalidad en el comportamiento de los ayuntamientos en México, las atribuciones del Ayuntamiento de la Ciudad de México tenían cierta peculiaridad en su calidad de Metrópoli, considerando las siguientes:

El ayuntamiento cedía la intervención de los virreyes-

en la determinación de las obras públicas de la metrópoli, - éste es el más remoto antecedente de la concepción del Distrito Federal en la actualidad, que aunque no tenía precisión jurídica la ocupación del Virreynato en asuntos como desagüe de la ciudad, introducción de agua potable, alumbrado, pavimento, etc., era ya una costumbre natural.

Los servicios públicos locales eran atendidos por el Ayuntamiento excepto los metropolitanos. Sin embargo, aquí también se desocupó de otros asuntos tales como los hospitales y cementerios que estaban encomendados a la Iglesia; aun que estos se compensaron en su intervención relativa en problemas de abastecimiento, trabajo y educación.

La importancia del Ayuntamiento de la ciudad de México era tan amplia desde entonces, que recibió el título de: "La Muy Noble, Insigne y Muy Leal e Imperial Ciudad de México".- Incluso llegó a tener facultades legislativas y de gobierno que influyeron en el país. (35).

(35) Salazar Medina, Julián, "Elementos básicos de la Administración Municipal", Universidad Autónoma del Estado de México, 1987. p. 261.

C A P I T U L O I I

EL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL EN MEXICO

EL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL EN MEXICO

a). En la Constitución de 1812.

"A partir de 1812, el Municipio tiene un fundamento - Constitucional. El municipio colonial en lo correspondiente lo regulaba -según el Lic. Carlos Díaz de León Fleury- (36): el derecho Indiano: Conjunto de Ordenanzas, circulares o disposiciones dictadas por el Rey en ejercicio de soberanía monárquica. El Municipio constitucional se rige por disposiciones jurídicas o leyes de regulación constitucionales, emanadas de la soberanía popular, ambas épocas, están normadas por ordenamientos únicamente de distinto origen el ejercicio de soberanía.

Vigente la Constitución de Cádiz se procede a su cumplimiento, más, la vida de esta Ley Fundamental fue accidental y nuestra institución sigue el altibaja de la vigencia - de la Ley Constituyente.

En Marzo de 1812 se promulga la Constitución de Cádiz, es jurado su cumplimiento en Julio en la Nueva España. Se procede a la instalación de Intendencias, a la instalación - de municipios o Ayuntamientos, y en este caso a declarar la conclusión de los oficios perpetuos o vitalicios, producto - de subasta o remate que la Corona Española realizó durante - 300 años. Cabe señalar que solamente la Ley Fundamental puede comprender disposiciones de efecto retroactivo; es la única Ley ex-post-facto, que la teoría constitucional acepta su existencia. No obstante, que en el CORPUS IURIS (cuerpo de leyes) prohíba la formulación de leyes retroactivas, y es - que, la Constitución producto del Poder Constituyente, instrumento o medio de la soberanía para la elaboración de una ley fundamental remueve privilegios, liquida servidumbres, -

(36) Carlos Díaz de León Fleury. "Apuntes de Derecho Municipal" Curso Impartido en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán de la U.N.A.M. en el año de - 1990. México.

revisa resoluciones, confirma o anula, legitima o desaparece lo que la soberanía popular determina, de ahí que la legitimidad de la orden monárquica que facultaba subastas o remate, el Constituyente de Cádiz declaró su conclusión".

"En 1814 -sigue exponiendo Díaz de León-, los Decretos Reales de Madrid y de Segovia abrogan la vigencia de la ley Gaditana, reintegran el ejercicio de soberanía a Fernando VII, él mismo los dicta y se atribuye este ejercicio, y pena de pérdida de vida a quien se oponga a su cumplimiento. De estos decretos Antonio Joaquín Pérez, diputado novohispano y representante de Puebla, dignidad episcopal u obispo de la Iglesia, se apresta a su inmediato cumplimiento, será Antonio Joaquín Pérez años después, firmante del Acta de Independencia Mexicana del 28 de Septiembre de 1821. Mantendrá su posición absolutista, y su actuación resulta omnivalente. Por un lado, un destacado mexicano en la Corte de Madrid, y por otro lado, un tenaz absolutista que mantendrá su postura en la propia Independencia de México.

Los Decretos de abrogación suspende la observación de la Constitución, afectan la vida de la institución municipal.

En 1820, resultado del levantamiento del coronel Rafael de Reigo en Cabezas de San Juan, provincia de Sevilla - España se exige la reinstalación de la Ley de Cádiz. El Rey Fernando VII jura nuevamente ésta y declara: "marchemos todos al frente en defensa de la Constitución y yo primero". - Esto tiene a ser el detonante final del Sistema Colonial Español. Los criollos conservadores con formación absolutista conspiran y proclaman la Independencia de México, cuyo principal significado lo entrañaba oponerse a la aplicación de la Constitución de Cádiz y sus diversos principios e instituciones políticas, así lo revelan el contenido de los Tratados de Iguala y de los de Córdoba de 24 de Febrero de 1821 - al 24 de Agosto del mismo año, en cuyo contenido se afirma - se mantienen vigentes fueros y privilegios del Clero regular y secular, es decir, de las órdenes religiosas y del Clero - de Obediencia directa a la Mitra".

Sin embargo, podemos apreciar la opinión que al respecto nos dice Julián Salazar Medina (37). "A partir de las primeras décadas del siglo XVI y hasta la primera mitad del siglo XVIII, España había mantenido el usufructo sobre sus colonias en América Latina, mismas que se habían convertido en grandes centros de extracción minera, sobre todo de oro y plata, empero a principios del siglo XVIII se empezó a notar un descenso en su producción; acción que sin duda repercutía en la balanza comercial superavitaria de España en ese entonces. El hecho de que España hubiese encontrado y mantenido una fuente de riqueza tan importante como lo era México y el Perú, la puso a la cabeza como potencia bélica y económica. Aunque no se puede negar, por otro lado, que así misma estaba fomentando el germen de su destrucción al sostener su proceso productivo estático dentro del desarrollo económico.

Esta situación provocó que otros países como Inglaterra, Holanda, Francia, etc. sentaran las bases para el movimiento de la Revolución Industrial y consecuentemente se pusieran a la delantera en el desarrollo del modo de producción capitalista.

La casa de los Borbones de España, que para el siglo - XVIII gobernaba, se propuso establecer reformas que modificaran la crisis de la estructura económica social; esta intención involucraba de igual manera a sus colonias, que por años didura estaban siendo afectadas en sobremanera. Así pues, la organización política y territorial de la Nueva España sufrió cambios importantes.

La primera reforma política consistió en el establecimiento de la Secretaría de Despacho de Indias en 1717, la -- que asumió las facultades ejecutivas hasta entonces a cargo del Consejo de Indias, se le asignó lo relativo al gobierno municipal.

(37) Julián Salazar Medina, Op. cit. p. 43.

Cuando Carlos III de Borbón llegó al trono español a mediados del siglo XVIII, introdujo las reformas más importantes en la organización política y económica de la Nueva España. Tal vez la acción más importante de esta política reformista consistió en el establecimiento de las intendencias; antes de esto, los alcaldes mayores y corregidores de la Nueva España aprovechando su poder de gobernar, habían formado verdaderos monopolios en su circunscripción encomendada, esto había ocasionado que se formara una "plaga de más de ciento cincuenta alcaldes mayores (y corregidores) que con la negociación y la industria aniquilaban la mejor heredad de la corona". Lo que se buscaba con la incorporación de los intendentes a la jerarquía gubernamental era mejorar la administración de las rentas reales y la organización y funcionamiento de la hacienda pública, impulsar la economía, la cultura, extirpar los repartimientos, comercio y abusos fiscales de corregidores y alcaldes mayores; sin embargo, dicha reforma tardó 20 años en establecerse en virtud de los múltiples obstáculos que se encontraron en muchas autoridades coloniales, incluyendo algunos Virreyes.

Todo este panorama presentado, forma la antesala de un gran acontecimiento suscitado a principios del siglo XIX y que produce determinantes repercusiones en México, a saber:

LA INVASION DE NAPOLEON A ESPAÑA

La rivalidad entre Inglaterra y Francia provocó que este último se planteara hacer un bloqueo económico continental a Inglaterra y para conseguir tal objetivo, era necesario que Napoleón se apoderara completamente de Portugal y de España y obtiene la abdicación de Carlos VI y su hijo Fernando VII y aquí es donde nos detendremos para analizar los sucesos de la Nueva España.

Uno de los grupos (el partido español) se expresó desde la audiencia, el arzobispado, la inquisición y gran parte del comercio; estaba formado por peninsulares y tenía como principal objetivo mantener el estado de cosas existentes y esperar la reincorporación de Fernando VII; asimismo estaban

temerosos de que el Virrey sobrepasara los límites de su poder al sentirse fuerte ante la situación existente.

Otro de los grupos, el de los criollos; trató de que la Nueva España asumiera su soberanía, pero a fin de que no se les acusara de conspiradores manifestaron:

- Protestar fidelidad al Rey y apoyar a su representante en la Colonia, en este caso al Virrey Iturrigaray.
- Proponer la reunión de una junta representativa del reino de Nueva España. Dicha junta, sería de carácter provisional y asumiría los poderes supremos mientras se reunieran los representantes del reino.

Lo que vale la pena rescatar aquí, es que este segundo grupo pregonaba su programa desde los ayuntamientos. De esta forma vamos a tener que el primer papel de importancia de los ayuntamientos del siglo XIX consiste en:

- Introducir la doctrina de la soberanía popular.
- Sentar indirectamente las bases para el movimiento de independencia.
- Formar parte de la junta representativa del reino de Nueva España.

Sin duda alguna el principal protagonista de esta actividad municipal es el licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, quien era síndico del ayuntamiento de México y encabezó el acuerdo del 9 de agosto de 1808 con el virrey Iturrigaray, en el que se reconoce a Fernando VII y a los legítimos herederos del trono; no obedecer las órdenes de Napoleón ni de sus lugartenientes en España, por ser un usurpador y considerar al Virrey como representante legal de Fernando VII en la Nueva España. Los peninsulares al observar esta alianza entre los ayuntamientos y el Virrey que no quería perder su cargo, se preocuparon por dos motivos principales:

- Que la invasión de Francia a España provocara la

emancipación de la Nueva España.

- Que las ventajas políticas, económicas y socio-culturales que habían tenido sobre los criollos y demás sectores sociales se vieran entremezclados.

Así, se decidieron a actuar rápidamente y el 15 de Septiembre de 1808 al Virrey fue depuesto y aprehendido por un grupo de conspiradores dirigidos por el rico terrateniente - Gabriel de Yermo. En cuanto a Francisco Primo de Verdad sín dico del ayuntamiento y Fr. Melchor de Talamantes, ideólogo criollo de la soberanía popular, muriendo en la contienda - en la que la audiencia y el partido español habían triunfado provisionalmente ya que solo habían alargado el golpe definitivo de independencia.

Para el año de 1815 el derrocamiento de las autoridades españolas y la creación de las juntas criollas era inevitable; esta es la forma en la que los cabildos escribieron - su gloriosa participación al pugnar por la consideración, como representantes de la soberanía de la Colonia.

Ante la gravedad de las rebeliones y movimientos independentistas de la Nueva España, en el año de 1812 las cortes Españolas expedieron la Constitución de Cádiz; el contenido de ésta con respecto al municipio era la introducción de las jefaturas políticas que presidieron a los alcaldes, regidores y síndicos. La consecuencia fundamental de esta institución municipal, en donde los principales aspectos que se reinstalaron fueron:

- El sistema de elección popular directa.
- La no reelección de los funcionarios municipales.
- Su renovación anual.

Por su parte el artículo 312 indica que: "Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, censados los regidores y demás que sirvan - oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea - su título y denominación".

En el artículo 315 se señala: "Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiese sólo uno, se mudará todos los años".

En el artículo 316 se afirma: "El que hubiera ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita".

Los alcaldes y demás funcionarios según se observa, tenían un tiempo perentorio en sus cargos y no podían ser reelectos para el siguiente periodo, como ocurre ahora en México.

Desde aquí y hasta 1821, año en que se consuma el movimiento de Independencia, el municipio continúa observando las leyes, decretos y demás lineamientos establecidos por su gobierno, tales como las ordenanzas del Rey Felipe V, de 1728, las de 1813, etc. Pero a partir de aquí, de nueva cuenta vuelven a formarse dos bandos que debatirán sobre la forma de organización política y de gobierno; por un lado los federalistas y por otro los centralistas. El resultado de esta confrontación fue la Constitución de 1824 que establecía una forma de gobierno semejante a la de los Estados Unidos. El poder Legislativo era depositado en dos Cámaras, el Presidente y el Vicepresidente de la República, elegidos por las Legislaturas de los Estados, etc.

El hecho de haber adoptado el sistema federal hizo que se establecieran bases para fijar la libertad a los Estados, para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusiesen a la Constitución ni al Acta Constitutiva. Este soporte jurídico y la inexistencia de una disposición constitucional en materia municipal, hizo que las entidades que integraban la República siguieran basando su acción en disposiciones jurídicas anteriores y consecuentemente no hubo una homogeneidad clara en la composición administrativa de los municipios; cada entidad federativa elaboraba su bando de policía en base a las características específicas de su región, por lo tanto, algu

nos se distinguían por ser claros, completos, rígidos, etc. El municipalista Moisés Ochoa Campos, nos presenta en su obra "La Reforma Municipal" el bando de policía que estuvo vigente en el D.F. y fue expedido el 7 de febrero de 1825; - una de las características más importantes de dicho bando - es que se conforma del 23 al 31 de enero de 1822, los del 21 de noviembre de 1790, 9 de junio de 1800 y 29 de diciembre de 1802; otra de sus características particulares se refiere a que no deja pasar por alto muchos detalles que en la actualidad nos parecerían extraños, pero sin embargo contribuían a una mejor organización.

Entre los principales aspectos que contiene tenemos:

- Se sancionaba a la vecindad que tirara en la calle - basura, tiestos y piedras, que vertiera agua limpia o sucia por los canales, ventanas, balcones o puertas, que se sacudiera alfombras, petates, ropas u otros objetos semejantes, estimando que con ello pudiese causarse daño o incomodidad a los transeúntes.
- Se prohibía lavar ropas en caños o fuentes públicas, bañar caballos, fregar trastos y utensilios en las calles, tener jaulas, macetas, tinajas, etc. en los balcones, rejas o bordes de azotea, para evitar que al caer, pudieran causar perjuicios a las personas - que transitaran por la calle.
- Los maestros de obra y oficiales de albañilería, debían hacer sus mezclas y tener sus materiales en lugares a propósito y no en donde pudieran incomodar al público.
- Se prevenía la forma en que debían hacerse las construcciones, de tal suerte que no hubiera salidizos o escaleras que pudieran perjudicar a los transeúntes. Los canales debían estar dispuestos en forma tal que el agua cayera fuera de las banquetas.
- Se prohibía las reuniones y manifestaciones públicas no autorizadas.
- Se daban reglas para la forma de llevar a cabo las procesiones.

- Se castigaba a los cocheros, así como a los jinetes, por exceso de velocidad.
- Se prohibía el uso de cohetes que se tirasen a mano; para evitar desgracias personales. Sólo se permitían castillos y cohetes de acuerdo con las celebraciones.
- En materia de limpieza, los vecinos debían barrer las calles y los frentes y costados de sus casas, tenían que regarlas de las seis a las ochos de la mañana, cuidando del empedrado; de llevar la basura a las atarjeas, donde pudiese ser recogida fácilmente y conducida a los carros destinados para la limpieza de la ciudad.
- Los dueños de establecimientos tales como panaderías, fondas, vinaterías, pulquerías, etc. estaban obligados a conservar la limpieza más absoluta en el frente de sus expendios, cuidando de que las operaciones de carga y descarga no embarazasen el tránsito ni causasen molestias de ningún género al vecindario.
- Se sancionaba enérgicamente a quienes daban mal ejemplo o hacían mal uso de la vía pública y se daban reglas para efectuar la limpieza de las letrinas de modo que no se infirieran molestias a los vecinos.
- Los animales muertos debían ser conducidos inmediatamente a los tiraderos.
- En materia de comercio, se prohibía que en las calles y banquetas se pusieran puestos, mesas, etc. que debían ser instalados precisamente en las plazas.
- Se prohibía la introducción de carne muerta, excepto las secas, bajo pena de decomiso; con excepción de las aves, conejos, liebres y cabritos.
- Para proteger el libre consumo de artículos de primera necesidad y evitar acaparamientos, se imponían sanciones a los que regatearan saliendo a los caminos a comprar carbón, granos y animales a los introductores de esos artículos.

- Los dueños de panaderías, tocinerías, semilleras y velerías, debían cumplir con las tarifas señaladas a sus artículos, so penas de 2 a 6 pesos de multa.
- Se castigaba a los que publicaran o hicieran fijar anuncios comerciales con faltas de ortografía.
- Se establecía que los cocheros no podían separarse de su sitio, etc.

Se dice que este fue uno de los bandos más completos del siglo pasado.

El periodo de 1821 hasta 1854 ha sido definido como un periodo de inestabilidad y anarquía; aunque los teóricos del porfiriato son los que han destacado un tanto más esta característica, incluso han ampliado el periodo diciendo que esta situación llegó hasta 1876. Fecha en que precisamente irrumpen los positivistas con su principio de orden y progreso; el hecho es que por lo menos hasta 1854, hubo casi cincuenta presidentes de la República; Santa Anna, por ejemplo lo fue por 11 ocasiones, actuando en seis de ellas como un convencido federalista y las 5 restantes como un centralista. Así para el año de 1835 se empiezan a sentar las bases para instaurar la primera República en departamentos. Sin embargo, no se presentará plenamente sino hasta un año después con las siete leyes constitucionales de 1836. Precisamente la sexta ley de este compendio jurídico es la que se refiere a los ayuntamientos. De esta manera y por fin reciben una atención constitucional.

Entre los principales puntos de esta ley constitucional del 29 de diciembre de 1836 en materia municipal destacan:

Artículo 1. La República se dividirá en departamentos conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y estos en partidos.

Fracción 16. En cada cabecera de distrito habrá un profecto nombrado por el gobernador y confirmado por el Gobierno General: "Jurará cuatro años y podrá ser reelecto".

- I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.
- II. Natural o vecino del departamento.
- III. Mayor de treinta años.
- IV. Poseer un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos mil pesos anuales".

"Fracción 18. Toca a los prefectos:

- I. cuidar en su distrito el orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador.
- II. Cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento.
- III. Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos y en general sobre todo lo concerniente al ramo de policía".

"Fracción 19. En cada cabecera de partido habrá un sub-prefecto, nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador: Durará dos años y podrá ser reelecto".

"Fracción 20. Para ser subprefecto se necesita:

- I. Ser ciudadano.
- II. Vecino de la cabecera del partido.
- III. Mayor de 25 años.
- IV. Poseer un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales".

"Fracción 21. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento; en los lugares en que había en el año de 1801, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil almas. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía en el número en que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos".

"Fracción 22. Los ayuntamientos se elegirán popular-

mente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas de acuerdo con los gobernadores respectivos".

"Fracción 23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará por las juntas departamentales, respectivas de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos".

"Fracción 24. Para ser individuo del ayuntamiento se necesitan:

- I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino del mismo pueblo.
- III. Mayor de veinticinco años.
- IV. Tener capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales".

EL REGLAMENTO PROVINCIONAL.

De la organización del sistema municipal se ocupó el reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos, expedido con fecha de 20 de Marzo de 1837.

Disponía que en cada departamento, hubiese un gobernador, nombrado por el presidente de la República y auxiliado en sus funciones por un Secretario General. Dichos gobernadores estaban provistos de facultades políticas, gubernativas y administrativas, encargándose de la conservación del orden público y de la publicación y cumplimiento de las leyes y disposiciones del Gobierno general y de la junta departamental respectiva. Entre otras de sus atribuciones, figuraba la de nombrar a los prefectos y confirmar los nombramientos de los subprefectos y de los jueces de paz. Calificaban las elecciones de los ayuntamientos y autorizaban las ordenanzas municipales.

En cada cabecera de distrito había un prefecto nombrado por el Gobernador y confirmado por el Presidente de la República. Sus funciones eran políticas, policíacas y administrativas. Estos podían presidir sin voto el ayuntamiento de la cabecera y de cualquier otra población de su distrito.

En cada cabecera de partido (excepto del distrito), había un subprefecto con facultades similares a las de prefecto; los subprefectos a su vez tenían directamente sujetos a los ayuntamientos, quienes tendrían atribuciones en los renglones de policía, salubridad, comodidad, ornato, orden y seguridad. Asimismo estaban encargados de actividades de limpieza, cementerios, pavimentos, cárceles, hospitales, mercados, agua, alumbrado de los paseos y parques, etc. Es importante destacar de nueva cuenta que los ayuntamientos estarían formados por alcaldes, regidores y síndicos. En donde los Miembros eran los encargados principales de vigilar el cumplimiento de los bandos de policía y buen gobierno así como de las demás disposiciones jurídicas establecidas y órdenes giradas por las autoridades superiores.

Para el año de 1846 el federalismo instaurado y provisionalmente se vuelve a dar vigencia a la Constitución de 1824. Ahora los estados sustituyen a los departamentos y los ayuntamientos se reorganizaron como antes de 1836, pero aún siguen vigentes las prefecturas. Desde aquí, hasta 1854 la organización de los ayuntamientos estaría sujeta a los vaivenes del federalismo a centralismo; precisamente el 21 de septiembre de 1853 se ordenó una vez más que los estados se denominaran departamentos y por un decreto anterior del 20 de Mayo del mismo año, se dispuso que sólo se instalarían ayuntamientos en las capitales de estado y en las prefecturas, cantones o distritos y como ya lo sabemos, en el resto de las poblaciones habría jueces de paz quienes suplían a los ayuntamientos en los asuntos municipales.

El Plan de Ayutla instrumentado por Alvarez Comonfort y campo, introduce una nueva etapa en la organización política, económica y social de la nación, al derrumbar al gobierno personal y dictatorial de Antonio López de Santa Anna y además de fungir como la antesala para el movimiento de reforma, mismo que libera en gran parte el estancamiento productivo aprisionado por el alto clero; así, el triunfo de los liberales apresuró la organización del país en forma de

República Representativa, Democrática y Federal y la enmarcó en la Constitución Política de 1857. Bajo esta panorámica es lógico pensar que las instituciones municipales del país también sufrirían cierta conversión. Empero, la Constitución Reformista no elevó a precepto constitucional del régimen de municipalidad y tan sólo atendió a los municipios del Distrito Federal y los territorios; estableciendo para ellos la elección popular de sus autoridades políticas.

En cuanto al resto de los municipios en los demás estados, en los artículos 40 y 41 les reservan la facultad de organizar su régimen interior. Esto por supuesto, obliga a la heterogeneidad en la organización administrativa de los municipios entre las diversas entidades federativas. En los debates del constituyente de 57 hubo un diputado llamado Castillo Velasco quien proponía que así como se reconocía libertad a los estados que integran a la federación debía reconocerse también libertad a los municipios que integran a los estados; sin embargo, su propuesta no prosperó y podemos resumir que durante la reforma e inclusive la dictadura porfirista se continuó manteniendo el régimen ya conocido de las prefecturas que cada vez fueron adquiriendo más atribuciones y consecuentemente mayor poder dentro de la ayuntamiento de las prefecturas, estableciéndose que en cada partido debía haber un prefecto en calidad de presidente nato de los ayuntamientos a su cargo y con atribuciones de jefe de policía. A continuación se presentan algunas funciones que eran competencia de los prefectos de la época, son:

- Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos.
- Publicar las leyes y hacerlas cumplir.
- Servir de conducto para la observancia de las órdenes del gobierno federal.
- Acatar las disposiciones judiciales.
- Cuidar el orden y la tranquilidad.
- Informar al gobierno federal sobre los asuntos que le encomendase.
- Nombrar a los jueces de paz.
- Suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de los hijos menores.

- Excitar a los juoces a la pronta admsinistración de la justicia.
- Formar la estadística de su respectivo partido.
- Fomentar la instrucción pública.
- Perseguir la vagancia.
- Atender a la higiene pública.
- Imponer sanciones gubernativamente.
- Librar órdenes de catco.

En la Constitución del 57 si bien pasaron esencialmente inadvertidos los municipios; no por eso permanecieron inalterables, ya que precisamente fueron afectados por algunas disposiciones que se tomaron sobre todo con respecto a la hacienda municipal, por ejemplo: en la ley del 12 de septiembre de 1857 en la que se clasifican las rentas públicas, no se tomó en cuenta a los municipios y tan solo se dividieron entre la federación y los estados.

Una de las principales formas a través de las cuales el municipio se allegaba de recursos, lo eran las alcabalas, que consistían en una especie de impuestos que cobraba el físico sobre las ventas y las permutas de productos o mercancías que tenían que ser trasladados de un lugar a otro; sin embargo, uno de los preceptos de la constitución de 1857 abolió las alcabalas, aunque los municipios no sufrieron efectos inmediatos por la resistencia al cambio que muchos presentaron. Moisés Ochoa Campos, destaca que se afectó fuertemente la economía municipal; otros autores estudiosos de la situación económica del país, han señalado que esta medida adoptada fue favorable ya que precisamente obstaculizaba el intercambio comercial; ya que el liberalismo económico en esa época venía empujando fuertemente.

El hecho es que si bien se extinguieron las aduanas interiores, el municipio encontró y abrió nuevas fuentes de ingresos como las multas, cuotas, etc.

Durante el imperio de Maximiliano la organización política del país tuvo ciertas modificaciones y las más importan

tes consistieron en la adición del título de imperiales a las prefecturas, que serían las encargadas de administrar a los departamentos; los departamentos estarían divididos en distritos y cada uno de éstos estaría administrado por un subprefecto que sería nombrado por el prefecto imperial. Los distritos estarían integrados por municipalidades y aquí encontraríamos a los ayuntamientos que estarían presididos por alcaldes que eran nombrados por los prefectos imperiales, excepto los alcaldes de las capitales que eran nombrados directamente por el emperador; los ayuntamientos también estarían integrados por regidores; pero estos sí serían elegidos popularmente. Tal vez lo más interesante en cuanto a la reglamentación municipal para esta etapa, lo constituya la ley de policía municipal expedida por Maximiliano de Habsburgo el 10. de Noviembre de 1865 y que comprendía entre otros puntos los encargados de:

- Tránsito
- Limpieza y alumbrado público.
- Seguridad.
- Vigilancia de pesas y medidas.
- Servicio contra incendios.
- Ornato y conservación de edificios públicos.
- Urbanismo.
- Represión de la mendicidad y la vagancia.
- Conservar la moral pública.

Después de la restauración de la República en 1867, el régimen municipal fue perdiendo autonomía y su actividad cada vez más era determinada por los gobernadores de los estados; por ejemplo: en la ciudad de México; la administración municipal fue absorbida por el gobierno general del país; en los ayuntamientos de las capitales de los estados y demás ciudades importantes estos quedaron sujetos al criterio de la autoridad estatal.

En el aspecto hacendario después de la supresión de las alcabalas, los municipios buscaron a través de solicitudes de crédito al exterior y al interior, cumplir oportunamente con su misión administrativa; de esta forma durante el porfirato se ejecutaron grandes obras, se construyeron modernas calles para el tránsito, edificios públicos, mercados, rastros, se modernizó el sistema de alumbrado público, etc.

Todo esto con ingresos obtenido por medio de empréstitos de bajo interés y a un largo plazo de amortización cuando proveían de los bancos mexicanos. Esta capacidad de los municipios para solicitar créditos al exterior; así como de los estados y federación perduró durante todo el siglo XIX, y no va a ser sino hasta 1902 cuando se legisle y se limite a los ayuntamientos de ejercer tal facultad.

La institución más sobresaliente del municipio durante el porfiriato, lo constituyó sin duda alguna de la jefatura política; ésta se encargó de suspender cualquier intento de inclusión de estructuras democráticas. Podemos decir que su importancia se deriva de las amplias atribuciones y características de que gozó para estas fechas; por ejemplo:

- Constituían la autoridad intermedia entre el gobierno del estado y los ayuntamientos.
- Recibían instrucciones directas de los gobernadores.
- Centralizaban y controlaban toda la actividad municipal.
- Residían en las cabeceras de distrito y de partido, controlando los ayuntamientos que les correspondían.

Las jefaturas políticas, si bien es cierto que sus características dependían de las constituciones locales y consecuentemente su forma institucional varió de un estado a otro, no podemos negar como característica general que la actividad de los ayuntamientos quedó bajo su control a través de las diferentes formas en las que se presentó: jefe políticos, prefectos, subprefectos, jefes de policía, directores políticos, prefectos populares y visitadores.

Todo este panorama podemos concretizarlo en el Estado de México observando como actuaban aquí los jefes políticos, la Constitución del Estado de México respecto a las jefaturas políticas decía: "El Estado se divide para su gobierno integral en distritos, municipalidades y municipios, que se gobernarán por jefes políticos sujetos inmediata y directamente al gobierno del estado y por las demás autoridades establecidas o que establecieren las leyes".

A continuación transcribimos un documento de 1891 correspondiente en la gendarmería diurna de Toluca, mismo que es suscrito por el jefe político de Toluca.

"Tengo la honra de manifestar a usted las novedades - ocurridas el día anterior.

El celador No. 25 aprehendía Gerardo Robles por robo - de dos estribos de una de las alacenas del portal, cuyos estribos se devolvieron a Domingo Montes de Oca.

Fueron recogidos por la policía los mendigos Juan de Dios, Luciano Reyes y Severiano Orozco.

Se hallan enfermos los gendarmes No. 1 Esteban Ruiz y a Antonio Valdez.

Fue baja hoy por una mala conducta el cabo de Villa - Victoria José Garduño y alta en su defecto el gendarme de la misma fuerza Vicente Estrada.

Sin novedad.

Libertad.

Enero 4 de 1891.

. Se omitieron dos palabras en virtud de ser ilegibles.

En tanto que al respecto Kishiro Ongaki Kodama (38) - nos hace un amplio y claro bosquejo:

Es conocido el papel importante que desempeñaron los - Ayuntamientos en la vida política y social de la Nueva España particularmente el de la ciudad de México, donde los concejales, asumiendo su carácter de personeros de la ciudad - cabeza del reino de la Nueva España, dirigieron en el siglo XVI, peticiones de gran importancia ante la Corona y dieron

(38) Kishiro Ohgaki Kodamá. "Ayuntamiento de la Ciudad de México (1808-1821). La crisis política de 1808 y el camino constitucional. Estudios municipales, cuaderno No. - 14. Mar-Abr 1987, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. p. 141.

a sus actividades verdadero carácter de representación política. Esto parece cesar bruscamente hacia 1579, cuando después de la rebelión de Martín Cortés las autoridades reales reducen el papel de los ayuntamientos al de simples gestores de la administración local y urbana. Tal es la tendencia - que se acusa durante los siglos XVI, XVII y XVIII.

Sin embargo, las pretensiones de importancia política que hay en los ayuntamientos no desaparecen y sólo guardan la oportunidad para manifestarse, pues en los ayuntamientos, se concentran los representantes de las oligarquías locales, cuyos intereses se oponen muchas veces y de muy distintas maneras a los de otros cuerpos constituidos principalmente por peninsulares; como lo son las instituciones generales del gobierno, los consulados de comerciantes y otros.

Las pugnas entre estos intereses se expresan de muy distintas maneras según las situaciones que se presentan. - Aún en un siglo tan "monótono" como lo es el siglo XVII - según la consideración tradicional ahora puesta en duda - encontramos que las aspiraciones políticas de los ayuntamientos - constituidos por criollos, están estrechamente ligadas a los mismos y a sus anhelos de lograr una expresión política y un poder propio cuando las situaciones lo permiten. Así lo ha demostrado una tesis de doctorado presentada recientemente - por Manuel Alvarado Morales en el Colegio de México, donde estudia "El Cabildo de la ciudad de México ante la fundación de la armada de Barlovento 1635-1643 (Julio de 1979).

No debe extrañarnos que en una época de grandes alteraciones políticas, como es el siglo XIX, el mismo ayuntamiento de la ciudad de México intentará una participación amplia en los acontecimientos que acudieron al mundo hispánico a partir de 1808.

Esta parte de la tesis se inicia precisamente a partir de esas grandes alteraciones. Aquí tratamos de advertir los alcances de la actividad del Ayuntamiento frente a la crisis política que se suscitó con la abdicación de los monarcas -

españoles, los manojos políticos del virrey Iturrigaray, - los reclamos que ante el aflojamiento de la autoridad hacen los miembros del cabildo de la ciudad de México en pro de la soberanía nacional y el fracaso de estas demandas. También - tratamos ahí la sorpresa y cautela mostrada por el cabildo - frente a la rebelión de Hidalgo, y por último, lo que puede considerarse más definitivo para el curso que habrá de se- - guir el gobierno local; la constitución de un nuevo régimen, el constitucional, en cuya formación desarrollaron, precisa- mente, un papel importante los representantes americanos. - Es más, para nuestro propósito, podemos constar que fueron - los diputados americanos quienes más pugnaron por la autono- mía del gobierno local frente a las autoridades reales. Y - esto, que se estampó legalmente en la Constitución de 1812, - sobre todo en los decretos que la reglamentaron, tuvo una - azarosa y difícil aplicación por la guerra por la que se pa- saba en la Nueva España.

La abdicación de Carlos IV. Siguiendo la tradición se - cular, el viernes primero de enero de 1808 habiendo asistido a misa en la Capilla del Oratorio de la Sala Capitular se - reunió el cabildo de la "Muy Noble, insigne e imperial ciu- dad de México" para declarar instalado el ayuntamiento que - regiría la ciudad ese año. José Juan Fagoaga fue relecto - como alcalde ordinario de Primer voto y José Sánchez Hidalgo fue elegido Alcalde de segundo voto. (39)

En el Ayuntamiento de la ciudad de México se nombraban entonces dos alcaldes ordinarios cada año, y cada dos años - seis regidores honorarios o electivos y un síndico procura- dor del común, encargado de velar por los intereses genera- les de la ciudad en las deliberaciones del cuerpo capitular. Los regidores perpetuos o hereditarios eran quince, y aunque se suponía que todos debían concurrir al desempeño de su car- go regularmente, no siempre era así pues habiendo comprado o heredado el cargo veían en éste un derecho del que podían - usar o no, más que una obligación o carga pública. A esta -

(39) José Juan Fagoaga y Pedro González Noriega fueron alcal- des ordinarios de Primer y Segundo voto respectivamente en 1807. Archivo de Ex-ayuntamiento de la Ciudad de Mé- xico (de aquí en adelante: A. Ex-A). Ramo de Ayuntamien- to, Alcaldes Ordinarios 404.

situación correspondía la necesidad de elegir regidores honorarios que vieran en su desempeño una obligación pública, correspondiente a las personas más notables y distinguidas de la ciudad, por lo general comerciantes, propietarios y abogados. (40).

Los regidores perpetuos eran casi todos americanos, ellos o sus antepasados habían adquirido el cargo como un privilegio propio; de tal suerte que el Ayuntamiento de México era, en ese sentido, un cuerpo que de una u otra forma representaba al grupo criollo y como tal se manifestaba ante la Audiencia, cuyos principales miembros eran "europeos" o españoles peninsulares, y aunque no faltaron en ella americanos distinguidos, debemos recordar que dado su carácter de máximo tribunal de Nueva España y de órgano consultivo de gobierno en el Real Acuerdo que celebraba con el virrey, era junto con éste, el órgano representaba los intereses de España.

Pese a la inmediata relación que se supone existía entre las autoridades locales de la ciudad de México, esto es el Ayuntamiento, y el común de ésta, es evidente que no había ya para 1808 un juego de intereses propio de la ciudad frente a las autoridades reales (virrey y Audiencia), pues por comodidad y por sometimiento expreso a tácito, la ciudad se había entregado a las disposiciones dictadas por el virrey; el Ayuntamiento había dado en someter a consulta toda disposición o acuerdo de alguna importancia y después de esa consulta se acataba lo dispuesto por el virrey. La evidencia de este hecho es clara en las actas de cabildo del siglo XVIII: hay en ellas largas consultas y testimonios de acato, y a medida que los problemas consultados se dieron por resueltos, los libros de actas fueron perdiendo espesor. El de 1808 en un libro de escaso volumen; tal parece que la escasa extensión de las actas de cabildo correspondía a la falta de representación efectiva del Ayuntamiento frente a las autoridades reales.

(40) Los que asistieron al Cabildo de ese día fueron los dos alcaldes ordinarios mencionados arriba y Antonio Méndez Prieto y Fernández (Decano); Manuel de Cuevas Moreno - Mero y Guerrero y Luyando, Márquez de Uluapan; Juan Manuel Velazquez de la Cadena; León Ignacio Pico; Manuel Gamboa; Agustín de Rivero; Francisco Manuel Sánchez de Tagle; Francisco Primo de Verdad y Ramos; Juan Francisco Azcárate, Márquez de Santa Cruz Inguanzo; Agustín Villanueva; entre otros.

Sin embargo, tal evidencia es engañosa, pues debemos suponer que había discusiones y ciertos juegos de intereses entre el Ayuntamiento, por una parte, y las autoridades reales, por otra; sólo que había buen cuidado de no manifestarlas formalmente mientras que no procediera un arreglo previo que asegurara el éxito pacífico de tales intereses propios, no tanto del común de la ciudad, sino de la élite criolla representada en el Ayuntamiento.

La invasión francesa en España fue el punto de partida de la alteración de ese orden o convenciones políticas. En nueva España, las autoridades reales y locales tuvieron que enfrentarse a los hechos haciendo que los dispositivos del gobierno se definieran y los intereses que había tras estos dispositivos tuvieron que manifestarse abiertamente más o menos. Así, el 14 de junio de 1808 se leyó en el cabildo un superior oficio del virrey Iturrigaray del día 11 del mismo mes, que informaba lo que sigue:

Nuestro Augusto Monarca, el señor Don Carlos IV, abdicó la corona en su digno hijo el serenísimo señor Príncipe de Asturias don Fernando Séptimo que se haya gobernando felizmente ya sus vastos dominios.

La noticia de la subdicación de Carlos IV se había dado a conocer en la Gaceta de Madrid del 25 de marzo de 1808, como un real decreto cuyo contenido era el siguiente:

Como los achaques de que adolezco no me permiten soportar por más tiempo el grave peso del gobierno de mis reynos, y (como) me sea preciso para reparar mi salud, gozar un clima más templado de la tranquilidad de la vida privada; he determinado, después de la más seria deliberación, abdicar mi corona en mi heredero y muy caro hijo el PRINCIPE DE ASTURIAS. Por tanto, es mi real voluntad que sea reconocido y obedecido como REY y Señor natural de todos mis reynos y dominios. Y para que este mi real decreto de libre y espontánea abdicación tenga su exacto y debido cumplimiento, lo co-

municareis al Consejo y demás a quienes corresponda. -
Dado en Aranjuez a 19 de marzo de 1808.

YO EL REY. (41)

Tal cual se había publicado ese decreto en el Diario de México de junio, es evidente que el virrey Iturrigaray, cuyo principal apoyo en la metrópoli era Manuel Godoy, veía con los malos ojos la abdicación de Carlos IV, pues así dejaba de privar en los asuntos públicos la voluntad de Godoy. Pero habiendo tenido publicidad el hecho no tuvo más remedio que encarar la situación y ordenar que se publicara formalmente "esta plausible noticia", con un repique general de campanas en la ciudad. También mandó celebrar el día 14 una misma solemne acción de gracias al Todopoderoso, con asistencia de los tribunales y demás cuerpos que debían concurrir a las funciones solemnes de gran ocasión entre las cuales estaba, por supuesto, el Ayuntamiento de la nobilísima ciudad. A éste mandó el virrey que se encargara de organizar las demostraciones de júbilo y regocijo por la noticia en toda la ciudad. (42)

Lo que parecía un reacomodo de privanzas y de grupos en torno a un nuevo monarca, favorable a los enemigos de Manuel Godoy y, por lo tanto desfavorable al virrey Iturrigaray, era solo el inicio de mayores alteraciones. Un mes después de los festejos por la sucesión de Fernando VII la ciudad se revolvía frente a noticias más alarmantes, pues entonces llegaron a México las Gacetas de Madrid, que contenían el texto de las renunciaciones de todos los miembros de la familia real de borbón y el nombramiento del duque de Berg como lugarteniente del reino. (43).

Las noticias extraoficiales de los acontecimientos de España pusieron en movimiento a las autoridades que residían

(41) Diario de México, 9 de junio de 1808.

(42) A.C. México, 14 de junio de 1808.

(43) Gaceta de México, 16 de julio de 1808.

en la ciudad de México. El ayuntamiento se reunió en cabildos extraordinarios los días 15 y 16 de julio para acordar lo que la nobilísima ciudad debía manifestar ante el virrey, con quien se suponía que estaba de acuerdo (44). Sea como haya sido para el 19 de julio, fecha en que celebraron otro cabildo extraordinario, los miembros del Ayuntamiento como representantes de la ciudad habían definido su actitud y decidieron participar abiertamente en la situación que ahora hacía posible la manifestación de los americanos en pie de igualdad frente a los peninsulares. No había precedente ni ley, y esto era una ventaja. Se podía ajejar el peligro común porque atravesaban los dominios y los súbditos de la monarquía española, para exigir esa participación política. Bajo un lenguaje afectado, se hizo evidente esta pretensión de los americanos: Era "el momento más crítico, ardiente y delicado que puede ocurrir a esta muy leal, Insigne y Noble Ciudad desde el momento feliz de su gloria conquista", según afirmó el síndico del Cabildo Francisco Primo de Verdad y Ramos, quien como tal advirtió que su responsabilidad rebasaba entonces el ámbito de la ciudad, pues era "ante el mundo y la patria" ante quienes debía actuar ahora como "intérprete del público de esta Nobilísima Ciudad". Había pues, que acudir ante el virrey para manifestar:

sin pérdida de instante... el interés que desea tomar en el desempeño de sus nobilísimos deberes, la prontitud y disposición en que se haya para emprender y ejecutar cuanto se estime necesario a la conservación y defensa de estos dominios.

La cuestión se presentaba, así como el cumplimiento de un deber extraordinario que no podía rechazar el Ayuntamiento.

(44) Asistieron los Res. José Juan de Fagoaga, Antonio Méndez Prieto y Fernández, Ignacio Iglesia Pablo, Manuel de Cuevas Moreno de Monroy Guerrero y Luyando, Márqués de Uluapan, León Ignacio Pico, Manuel Gamboa, Agustín del Rivero, Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Francisco Primo de Verdad y Ramos, Juan Francisco de Azcárate, marqués Santa Cruz, Agustín Villa Nueva, Manuel Díaz. Se hallaron ausentes Joaquín Romero de Caamaño, Antonio Rodríguez de Velasco, Manuel Arcipreste, Joaquín Cabañero e Ignacio de la Reza y Casas y otros.

to. Y la dimensión e importancia de ese deber se fue aclarando en el acta de ese cabildo del 19 de junio, en el que el lenguaje de estilo tuvo que ceder ante el reconocimiento claro de los hechos, según lo destacó el marques de Uluapan al advertir la falsedad de la que pretendía ser una "libre y espontánea abdicación":

Esa funesta abdicación de involuntaria, forzada, y hecha en un momento de conflicto, es de ningún efecto - contra los respetabilísimos derechos de la Nación... la abdicación involuntaria y violenta del señor Carlos IV y su hijo el señor Príncipe de Asturias, hecha en favor del Emperador de los franceses para que señale - otra dinastía que gobierna el reyno, es nula e insubsistente por ser contra la voluntad de la Nación.

De esa manera se fue perfilando, en el ambiguo lenguaje del acta de cabildo, el principio de soberanía nacional, que el regidor Juan Francisco Azcárate llevó a su último alcance en ese momento, cuando afirmó que, por la ausencia o impedimento del rey, la soberanía estaba representada por todo el reino y que la conservarían intacta, la defenderían y sostendrían con energía.

En suma: el Ayuntamiento elevó al virrey una solicitud formal, pidiendo, en primer lugar, "considerar más proporción a la seguridad del reino, para evitar que se apoderara -- los franceses de él", y entre tanto, que el rey de España es tuviera cautivo, "se mantengan bajo su sabio y justificado -- mando (del virrey) estos vastos dominios en la dominación y - representación del Rey y dinastía Real de Borbón".

Bajo ese acuerdo circunstancial, que según muchos era en realidad el resultado de acuerdos tácitos o expresos entre virrey y los miembros del Ayuntamiento, se había hablado de soberanía nacional, principio que no pudo ocultarse a nadie pese al estilo del acta y de las formalidades en las actas que siguieron la aprobación unánime del cabildo, pues a continuación:

Salió formada con toda solemnidad Nuestra Ciudad a las

cuatro y cuarto de la tarde, habiendo llegado al Real Palacio, donde la recibió su Excelencia en la Sala del Docel, y tomó asiento bajo de él, y la Noble Ciudad en las que forman el estrado. Tomando la voz el Regidor Decano, expuso en una pequeña arenga que las actuales críticas circunstancias en que se haya la monarquía - llena de dolor y aflicción... y como metrópoli del Rej no promovieron los puntos que comprenden la representación y la forma por el señor Síndico. El Excelentísimo señor virrey las tomó y antes que se leyese, expuso... que procuraría mantener... los dominios y reinos quietud y paz según sus Vice-Regias Facultades y que para conseguirlo no perdonaría medio, consultando lo conveniente con el Real Acuerdo, o con la Noble Ciudad o con ambos cuerpos, o con otros de la capital, o con sujetos que merecieran su confianza... y habiendo mandado leer las representaciones, lo hizo en alta e inteligible voz el señor licenciado Don Juan Francisco Azcárate, Regidor honorario. E impuesto en ellas su Excelencia dijo parecerle muy bien la solicitud de la Noble Ciudad, y que por su parte estaba presto a presentar el juramento de seguridad del Reino que se proponía en todos los puntos que comprende el pedimiento, por ser conforme a sus sentimientos (46).

La ciudad se había arrogado las facultades de representar el Reino; el virrey las de salvaguardar éste justificando así la sustracción de las autoridades de la Península, que parecían no serle favorables. El hecho alarmó a los señores de la Audiencia, pues era claro el concierto en que se hallaban los americanos con el virrey. Las señas de levantamiento eran claras y los temores abrigados por los peninsulares debieron agravarse cuando se vio el entusiasmo con que se recibía los acontecimientos, pues al salir el ayuntamiento por la puerta del palacio virreinal se advirtió un concurso muy considerable de la gente de todas clases y estados, que gritaban: ¡VIVA LA NOBILÍSIMA CIUDAD! ¡Vivan LOS REGIDORES! siguiéndolo hasta la sala Capitular. Los regidores procuraban quitar ese aspecto de levantamiento gritando o respondiendo al público entusiasmado: ¡VIVA EL REY, NUESTRO SENOR!.

La situación en la ciudad de México no podía ser más - confusa, se tenían noticias del levantamiento del pueblo en España y de los intentos de las provincias para organizar -- gobiernos provisionales; todo esto, aunado a las sospechas - que recaían sobre el virrey Iturrigaray, hizo que la reunión de las autoridades en Nueva España se retrasara, pues aunque el virrey insistía en la necesidad de atender la petición -- del Ayuntamiento, la Audiencia y otros cuerpos declaraban la necesidad de obrar con prudencia, tomando en cuenta las noti- cias de la Península y las pretensiones de los representan- tes de las juntas que se iban formando en España, para ser - reconocidos. La insistencia del virrey obligó a precipitar la reunión de las autoridades, que se celebró el 9 de agosto. En ésta, el síndico Primo de Verdad hizo hincapié en el prin- cipio de la soberanía nacional resumida por la ciudad y pues- ta en salvaguarda en la persona del virrey; principio que - fue rechazado por las autoridades civiles y por las eclesiás- ticas que acudieron a la junta (47).

El desenlace de estos acontecimientos es bien conocido; en ese tiempo se escindieron claramente dos bandos: el ameri- cano y el europeo. Al segundo bando pertenecían los comer- ciantes peninsulares, quienes en un golpe de mano dado la no- che del 15 de septiembre de 1808 se apoderaron de la persona del virrey y, negándose a acatar lo dispuesto sobre la posi- ble discusión de un sucesor nombrado por la influencia del - ministro Godoy o sus partidarios, encumbraron en el puesto - del virrey al mariscal Don Pedro Garibay, quien a partir del 16 de septiembre sería un instrumento de la Audiencia y del partido europeo. Tanto el síndico Primo de Verdad como el - regidor Azcárate fueron hechos prisioneros. El primero mori- ría de enfermedad en la cárcel de la Inquisición; el segundo volvería a actuar más tarde como miembro del Ayuntamiento.

Amanada o no en el instrumental político que había en- tonces en Nueva España, la petición y la actitud posterior - de los miembros del Ayuntamiento han sido reconocidas como - la primera manifestación abierta del principio de la sobera-

(47) Cfr. Alamán: Historia de México, t.1. Cap. v. pp. 120--153.

nia nacional. Dado su carácter de autoridad local, el Ayuntamiento fue reducido al orden, poco claro ciertamente por las autoridades civiles y eclesiásticas del reino. Sin embargo, la actitud de ese cuerpo municipal era, como lo demostraron hechos posteriores, un paso claro hacia la realización de un nuevo gobierno que sólo había de conformarse legalmente con el establecimiento de las cortes españolas, cuyo punto de partida claro sólo se hizo cierto al instalarse una Junta Central en España.

LAS CORTES ESPAÑOLAS. El silencio que siguió al desenlace de esos acontecimientos pone de manifiesto el poder de control que ejercía la Audiencia respaldada por los peninsulares de México. Sólo con el respaldo de las autoridades reales, que ya habían manifestado su decisión de rechazar toda manifestación más o menos espontánea o amañada de los americanos del cabildo, había de actuar el Ayuntamiento, reducido a sus funciones de autoridad local.

Poco antes del golpe del 15 de septiembre, el Ayuntamiento de la ciudad recibió una real orden y un real decreto, expedidos el 10 de abril y el 13 de agosto en España, respectivamente. El primero se refería a la exaltación de Fernando VII como rey de España y sus dominios y el segundo a su proclamación como monarca. Ambas noticias, se decía, han sido causa de regocijo en la metrópoli, aunque la exaltación y la proclamación hubieran tenido que hacerse en ausencia del rey, debido a su cautiverio en manos de los franceses invasores. Durante la ausencia del rey debía gobernar la Junta Gobernativa de España e Indias y la Regencia exigida entonces. Ambos organismos debían considerarse como representantes y depositarios legítimos del poder real de España.

El Ayuntamiento de la ciudad decidió consultar al nuevo virrey, declarando su deseo de actuar en común acuerdo con las autoridades del reino, apoyados de hecho por los "voluntarios" reclutados por los peninsulares que habían dado el golpe para deponer a Iturrigaray.

El retraso de esa consulta, formalmente hecha junto con una declaración de fidelidad a la Junta gubernativa y a

la Regencia hasta el 22 de noviembre de 1808, muestra el papel al que se había reducido entonces la actuación del Ayuntamiento en los asuntos políticos. Pero al mismo tiempo se advirtió la necesidad de las autoridades y del grupo peninsular de regularizar la situación y de unir los bandos políticos opuestos en un esfuerzo para mantener el orden en Nueva España, pues de acuerdo con un oficio del virrey, el ayuntamiento tuvo que proceder a la creación de diez compañías, de cien hombres cada una, para integrar el grupo de "voluntarios de Fernando VII" hasta entonces reclutados por los peninsulares exclusivamente. Era un llamado a la defensa de la patria, en la cual debían colaborar indistintamente americanos y peninsulares "a fin de que no haya preferencia en unos ni en otros", decía la comunicación del virrey, según la cual, los miembros del cuerpo debían "gozar el fuero del regimiento".

Era un llamado a la igualdad, necesario para unificar las voluntades que estaban más que divididas, ante los acontecimientos tanto de la vieja como la Nueva España. De aquí había llegado una convocatoria del 22 de enero de 1809, según la cual se había de sortear un individuo propuesto y nombrado por las ciudades de los distintos dominios españoles para que acudieran en representación de éstos como vocal en la junta Central Governativa, la convocatoria de la Junta Central hacía notar que:

Los vastos y preciosos dominios que Espana posee en Indias no son colonias... sino una parte esencial e integrante de la Monarquía Española ...y... deben tener Representación Nacional inmediata a su Real Persona.

La igualdad de los dominios de ambos hemisferios se había firmado como una necesidad impuesta por la situación de la Península y por los disturbios ocurridos en las distintas ciudades americanas, que, como la de México, había dado prontas muestras de participación política.

Acatando lo comunicado por el virrey, el Ayuntamiento de México preparó una lista de treinta y ocho individuos de

los cuales resultó nombrado Miguel Lardizábal y Uribe, el 27 de abril de 1809. Asimismo se organizaron festejos para celebrar el establecimiento de la Junta Gubernativa y se mandaron hacer medallas conmemorativas de este hecho. Tal parece que, bajo un orden impuesto, la ciudad hallaba al menos una oportunidad de ejercer facultades representativas respaldada por las órdenes virreinales que no hacían más que acatar lo dispuesto en la Península.

Pero esa limitada participación política de la ciudad tuvo, sobre la misma base de la igualdad entre americanos y peninsulares, su contrapartida. Así, cuando aún se hablaba de los posibles candidatos o vocales a la Junta Central Gubernativa el cabildo de México recibió un Superior Decreto, cuyo fin era pedir y justificar la ayuda económica de los virreinos y dominios americanos a España, debido a las personas situaciones que imponían la invasión francesa. La petición iba acompañada de un mensaje del virrey a los habitantes de México:

Todos somos españoles y a todos nos une unos propios intereses con la Madre Patria. Si para auxiliar su defensa y para conservación de este reino se necesitan sacrificios... olvidad desde ahora para siempre esos apodos de criollos y gachupines, de que hacéis una aplicación odiosa e ideal supuesto.

Sin embargo, esta afirmación tenía muy poco de real, por cuanto las aportaciones en dinero fueron importantes y no se causarían de señalarlo autores como Servando Teresa de Mier y otros que argumentarían poco más tarde sobre la necesidad de separar a la Nueva de la Vieja España, pues ésta, bajo una fingida igualdad, imponía cargo y obligaba a sumisión de igual a los americanos (49).

(48) A.C. México, 2 de mayo de 1809.

(49) José Servando Teresa de Mier: Cartas de un americano, - Méx. 1976, p. 45.

La noticia de la instalación de la Real Junta Central se dio a conocer en el Alcázar de Sevilla el 28 de octubre de 1809, luego fue comunicada al virrey Pedro Garibay el 6 de febrero de 1810 y el Ayuntamiento de México el 9 del mismo mes. En la Junta, supuestamente integrada por representantes de todos los dominios de la Monarquía Española, se acordaron varios puntos, siendo uno de ellos la expulsión de los franceses y la conservación de los derechos de Fernando VII, así como el llamado a Cortes Generales, anunciadas en el decreto del 22 de mayo de 1809, que debían comenzar a funcionar el 1 de marzo siguiente. Esto no significaba otra cosa que el llamado a un congreso constituyente, en verdad, el primero que funcionaría en los dominios españoles. Para regir éstos se acordó posteriormente, el 29 de enero de 1810, la instalación de un Consejo de Regencia al que se transmitiría o entregaba "toda la autoridad" que ejercía hasta entonces la Junta Suprema, "sin limitación alguna".

La Regencia estaba compuesta por cinco personas, una de las cuales representaba a América, que inicialmente fue don Esteban Fernández de León, Ministro del Consejo de España e Indias, pero habiendo dimitido por enfermedad, en su lugar fue nombrado Miguel de Lardizábal y Uribe, representante de Nueva España en la junta Central Governativa. La Regencia era, pues un organismo que ejercía directamente la autoridad del Rey en su ausencia.

La Regencia nombró como virrey de nueva España a Francisco Javier Venegas, quien hizo saber su designación al Ayuntamiento tan pronto como desembarcó en Veracruz, y entró en la Ciudad de México el 14 de Septiembre de 1810, donde juró solemnemente con la Audiencia su sometimiento a la autoridad de la Regencia.

Ya para entonces se habían dado los primeros pasos en acatamiento de lo dispuesto por las nuevas autoridades de la Península. El 28 de mayo, la Audiencia indicó al Ayuntamiento la disposición de la Regencia para erigir Cortes, y ese mismo día el Ayuntamiento preparó la lista de quienes, según lo dispuesto por la Regencia, podían ser electos como diputados. Según esa disposición la elección debía hacerse por el Ayuntamiento de cada capital,

nombrándose primero tres individuos naturales de la --
provincia, dotados de probidad, talento e instrucción --
y exentos de toda nota y sorteándose después uno de --
los tres.

De tal suerte que el que saliera a la primera sería el
diputado a Cortés. (50)

Dados los enfrentamientos anteriores entre el ayunta-
miento y la Audiencia, el cuerpo capitular de la ciudad de -
México obraba entonces con excesiva cautela, pues pese a la
claridad del decreto de la Regencia, consultó sobre los "re-
quisitos" exigidos en los candidatos: a lo cual la Audiencia
contestó que el nombramiento de dichos diputados debía "re-
stringirse a los naturales de dichas provincias", en cuyo con-
cepto había "de ser natural de México". con ese testimonio
y garantía, el Ayuntamiento podía evitarse dificultades con
las autoridades reales, sobre todo con la Audiencia que de -
hecho ejercía la autoridad en Nueva España. La elección cir-
cunscrita a los criollos se realizó el 18 de junio de 1810, -
eligiéndose en orden de votos a los siguientes candidatos:

Ignacio José de la Peza y Casas.....	10 votos
Manuel Velázquez de León.....	9 votos
José Ignacio Beye Cisneros.....	5 votos
José Arias Villafañe.....	5 votos.

Y habiendo los dos últimos señores igual cantidad de -
votos, el presidente del cabildo, dio su voto de calidad en
favor de Beye Cisneros (51). Puestas las tres cédulas en la
urna, fue este último candidato quien salió electo como dipu-
tado por México ante las Cortes Generales y Extraordinarias,
al mismo tiempo las demás provincias hicieron lo mismo, con
lo que habría de completarse un número de 19 diputados, de -
lo que después sería la representación de México en las Cor-
tes españolas.

(50) Real decreto del 14 de 1810, y dado en México el 16 de
mayo de 1810. Gacetas de México, 16 de mayo de 1810.

(51) A.C. México, 18 de junio de 1810.

Tanto el virrey Venegas como la Audiencia y tribunales supieron de la instalación de las Cortes, juraron su obediencia a éstas el 4 de diciembre de 1810. el Ayuntamiento por su parte lo hizo en la Sala Capitular, jurando ante el Crucifijo y los Santos Evangelios, siguiendo los mismos puntos indicados por el virrey: la independenciam y la libertad de la Nación, la religión católica y el gobierno monárquico de España.

Tal juramento y regocijo por las Cortes tuvo una contrapartida inquietante para todos, pues hacía meses, a pocos días de la entrada en México del nuevo virrey, que se había tenido noticia del levantamiento del cura de Dolores, noticias que fueron agravándose día a día.

REFLEJOS DE LA INSURRECCION DE HIDALGO EN EL AYUNTAMIENTO.

La inquietud provocada por el levantamiento del cura de Dolores, la madrugada del 16 de septiembre de ese año de 1810, fue conocida con circunscripción por las autoridades de la ciudad de México. Aunque no consta en los testimonios del cuerpo capitular, de hecho el Ayuntamiento se resistió a tomar alguna iniciativa en vista de la carencia de instrucciones de las autoridades reales. Oficialmente el Ayuntamiento se hizo cargo de la situación hasta el 24 de septiembre, es decir, ocho días después de los hechos, tiempo indispensable para reponerse de las novedades que habían sorprendido a todos los que habían concurrido al juramento del nuevo virrey.

El tiempo transcurrido dio oportunidad de analizar los hechos, pues la noticia registrada en las actas de cabildo hablaba de:

...la seducción que han formado los capitanes del Regimiento de la Reyna, Don Ignacio Allende, Don José Abasolo, Don Juan de Aldama y el cura de Dolores, Dr. Don Miguel Hidalgo cayendo con gran número de gente en dicha congregación de Dolores el día diez y seis del corriente, sorprendiendo y arrestando a varios vecinos, saqueando y robando de los bienes de éstos, y por la noche haberse pasado a San Miguel el Grande, en donde han ejecutado lo mismo.

En vista de ello decidieron manifestar formalmente al Superior Gobierno la fidelidad y disposición del Ayuntamiento, favoreciendo en servicio de su Majestad lo que fuera útil "así con sus personas, como con sus rentas y caudales propios".

Días después, el cabildo recibió un comunicado del virrey, donde se criticaban los escándalos cometidos en Dolores como "hipocresía imprudente" y se ofrecían diez mil pesos de recompensa a quienes presentaran vivos o muertos a los abominables individuos que encabezaban el escándalo. El cabildo acordó publicar el bando con lo que se dio por terminada su participación como autoridad frente a esos hechos que alteraban el orden en Nueva España.

Lo demás corrió a cargo de otras autoridades. El obispo electo de Michoacán, Manuel Abad y Queipo fulminó con la excomunión contra los levantados y declaró que no había oposición entre los derechos de los peninsulares y de los americanos; el rector de la Real y Pontificia Universidad de México, José Julio García Torre dijo, que Hidalgo deshonraba a esa casa de estudios o gremio, y le pedía que borrarse el título de doctor sin importar que lo hubiera recibido o no. El Ayuntamiento de Querétaro negó que su ciudad tuviera participación en los hechos que estaban sucediendo, asegurando el virrey que esa ciudad era un muro en el que se defendía la fidelidad contra los insurgentes. Declaraciones de fidelidad a la religión y a la patria se hicieron en el Colegio de San Pedro y San pablo y en el Ayuntamiento de Santiago de Chalco; el de Veracruz declaró su "especial vigilancia y su infatigable celo" contra la insurrección de Hidalgo. El de Tlaxcala se dirigió a todos los indios de su provincia diciéndoles que no tuvieran en su corazón y en sus labios "más que viva nuestra religión, nuestro muy amado y deseado Don Fernando VII y mueran los enemigos de la Patria". Tanto el arzobispo de México, Francisco Javier de Lizana y Beamonte, como los inquisidores apostólicos, publicaron los edictos de pena de excomunión mayor impuesta a los insurgentes.

Así, mientras los Ayuntamientos y demás corporaciones de Nueva España declaraban su adhesión al orden amenazado por la insurrección, en la Península se desarrollaban las de

las deliberaciones de las Cortes, donde los diputados americanos discutían sobre las facultades que debían corresponder a los gobiernos locales en la Nueva constitución.

EL AYUNTAMIENTO EN LOS DEBATES DE LAS CORTES ESPAÑOLAS.

El Concejo Supremo de Regencia (52) designó el 24 de septiembre de 1810 como fecha definitiva para la apertura de las Cortes Generales y Extraordinarias en la Isla de León, donde acudieron los diputados propietarios de las provincias libres de la ocupación francesa en la península y con los respectivos representantes de los dominios de ultramar. -- Eligieron presidente de las Cortes a Ramón Lázaro Dou, diputado de Cataluña. Antes de empezar a discutir, todos los diputados juraron en alta voz por la religión la patria y el rey. En seguida confirmaron que en las Cortes residía la soberanía y declararon nulas las renunciaciones hechas en Bayona por la familia real sin el consentimiento de la nación. También las cortes decidieron aclarar que ellas ejercerían el poder legislativo, y la Regencia el poder ejecutivo, y que ésta debería prestar, el reconocimiento y juramento a las disposiciones de las cortes. La Regencia debería publicar, como poder ejecutivo, los decretos y leyes que emanasen de las Cortes con el siguiente encabezamiento: "Don Fernando VII por la gracia de Dios, Rey de España y de las Indias, y en su ausencia y cautividad el Concejo de Regencia, autoridad interinamente, a todos los que las presentes, vieren y atendieren, sabed: "... (53). En esta forma publicaron las reales órdenes y los reales decretos en todos los dominios españoles.

Para celebrar la instación de las cortes hicieron salir de artillería. En esta ocasión, es de notar que la comisión de los diputados de América expuso que sería conveniente remitir "al mismo tiempo los decretos de ayer y hoy", por

(52) Obispo de Orenae (presidente), Francisco de Saavedra, - Javier de Castaños, Antonio de Escano y Miguel de Lardizabal y Uribe. Diario de las Cortes, 24 de septiembre de 1810.

(53) Diario de las Cortes, 25 de septiembre de 1810.

que era necesario hablar a la América de su igualdad de derechos con los españoles europeos; de la extensión de su representación nacional como parte integrante de la Monarquía". Esta medida era justa y adecuada, porque para septiembre de 1810 no había delegado todavía ningún diputado americano a las Cortes. Los primeros que llegaron fueron José Miguel Guridi y Alcocer y Antonio Joaquín Pérez, en diciembre de 1811, diputados por Tlaxcala y Puebla, respectivamente. José Ignacio Boye Cisneros, de México llegó en enero de 1811. Octaviano Obregón, diputado elegido en Cádiz para Guanajuato, ya estaba en Cádiz el 24 de septiembre y luego fue reconocido como diputado propietario para la misma provincia en diciembre de 1810 (54). En las Cortes se planteó el reconocimiento de la Constitución y los grandes motivos que tuvieron para prepararla el 7 de diciembre de 1810. Inmediatamente las Cortes decidieron crear una comisión en la que examinaría el proyecto de Constitución. Nombraron los siguientes diputados a la misma, el 23 de diciembre:

Agustín Argüelles.
 José Pedro Valiente.
 Pedro María Rico.
 Francisco Gutiérrez de la Huerta.
 Evaristo Pérez de Castro.
 Antonio Cañedo.
 José Espiga.
 Antonio Oliveros.
 Diego Torreno.
 Francisco Rodríguez de la Barcana.
 Vicente Morales.
 Joaquín Fernández de Leyra.
 Antonio Joaquín Pérez (55).

Esa comisión se dedicaría a preparar el proyecto de constitución, cuyos artículos se someterían oportunamente a la deliberación y aprobación de las Cortes, como se fue haciendo. La organización general de gobierno, basada en el principio de división de poderes, la calidad de los habitantes para gozar de la ciudadanía y la extensión y división del territorio de la Monarquía Española, fueron las cuestiones más generales, cuya discusión tomó buen tiempo al cuerpo

(54) Benson, México and the Spanish Cortes, 1810-1822, p. 16.

(55) Diario de las Cortes, 23 de diciembre de 1810.

legislativo, pues aparte de las materias constitucionales - propiamente dichas, surgieron un sinnúmero de problemas más o menos particulares que las cortes tuvieron que ir resolviendo a medida que se presentaban.

Por eso, el título VI, que trataba "del gobierno interior de las provincias y pueblos", se empezó a discutir hasta el principio de 1812. El capítulo I, que trataba sobre los ayuntamientos constitucionales se discutió a partir del 10 de enero, aprobándose los artículos 307 a 321, terminándose así el 12 del mismo mes. Pese a lo breve de la discusión -pues urgía ya el tiempo- se advirtió en ella la gran importancia que le concedieron los diputados americanos, y de los 15 artículos hubo discusión particular sobre los numerados - como 307, 308, 310, 311, 312, 313, 315, 316, 318 y 319; mientras que los restantes fueron aprobados sin entrar a discusión.

Para ese entonces ya estaban presentes todos los diputados americanos a excepción de Pedro Bautista Pino, diputado por Nuevo México, quien llegó a Cádiz en agosto de 1812.

La importancia del capítulo referente a los ayuntamientos se debía a que -pese a las modificaciones prácticas y a las ordenanzas -particulares en ellos en los dominios americanos- los diputados conocían bien las deficiencias del gobierno local, debidas a la distancia, características propias de los distintos medios geográficos y humanos y, en gran medida, a la sujeción a las autoridades reales, que a veces residían muy lejos y que en todo caso, imponían su voluntad sobre las conveniencias del común de las villas y ciudades. Así podemos observar entre renglones del Diario de las Cortes, el interés con que pretendieron conseguir la mayor autonomía del Ayuntamiento, rechazando la intervención del intendente y del virrey en sus deliberaciones; también la insistencia en la constitución de los Ayuntamientos por elección popular y la abolición de los regidores perpetuos hereditarios.

Esto es de señalarse, pues para entonces ya se había hecho claro a los americanos en Cádiz que el prometido y reiterado principio de igualdad no era una realidad en ese con-

greso; hecho que sopesaron desde la apertura de las Cortes y del que se fueron convenciendo en discusiones como la referente a los derechos de los individuos de las castas, a más de otros que entonces o más tarde señalarían los críticos de las cortes.

Sin embargo, los americanos estaban logrando allí una experiencia y conocimientos parlamentarios que luego pondrían de manifiesto en sus propios países. Si en lo general había un desencanto o decepción, la minuciosidad con que se pretendía legislar sobre todas las materias referentes al gobierno dio oportunidad para que los americanos y españoles participaran y volvieran a discutir puntos que se estimaban ya resueltos y, ciertamente, en lo que se refiere al Ayuntamiento unos y otros se enfrentaron de nueva cuenta al discutir el proyecto enviado por la Comisión de constitución.

En el artículo 507 se enfrentaron las opiniones de los diputados peninsulares y americanos con respecto a la intervención del jefe político en el Ayuntamiento. El diputado -Castillo de Costa Rica y Miguel Ramos Arizpe de Coahuila, -- reprobaron la parte que decía que los Ayuntamientos debían ser presididos por el jefe políticos, basando su argumento en el principio de división de poderes, argumentado que las Cortes prohibían la asistencia del rey a sus deliberaciones por temor a su influencia. Por eso, si "las Cortes representan a la nación, los cabildos representan a un pueblo determinado" (56), la influencia del jefe político en el Ayuntamiento podría ser mayor que la del rey en las cortes. De ahí, se desprendería un argumento inadmisibles para muchos diputados, conculcar al Ayuntamiento en la misma categoría que las Cortes. Pero visto a la luz de la época y de las experiencias que animaban a algunos representantes, era el Ayuntamiento, la organización más conocida por ellos como centro de la deliberación política (se había acreditado así en América y en España. En México ya sabemos lo que ocurrió en el cabildo de 1808). Los diputados habían sido nombrados precisamente por sus ayuntamientos y de hecho eran responsables ante ellos, como lo acreditan las comunicaciones entre representantes a las Cortes y los cuerpos capitulares que costea-

(56) Así opinó Castillo. Diario de las Cortes, 10 de Enero de 1812.

ban sus gastos y les exigían noticias (así se colige entre otros testimonios de las referencias y noticias que hay en las actas de cabildo de ciudades y villas).

Pero, como es natural, estos hechos no podían ni debían ser valorizados así por los miembros de un cuerpo constituyente general. El conde de torreno, diputado por Asturias, dijo que al conceder tal importancia a los cuerpos capitulares se incurría en:

... un error. Formarían una nación federada en vez de constituir una sola e individual nación. Los Ayuntamientos no son más que unos agentes del poder Ejecutivo.

Era una postura realmente apegada a los principios del proyecto de constitución; pues según éste, el Ayuntamiento era la pieza menor en el dispositivo del gobierno económico de las provincias. Pero la verdad es que cuando se estableció el trato práctico de los ayuntamientos con el jefe político no se pudo mantener la continuidad en la actuación de esas jerarquías, tal como había insistido el conde de Torreno, quien terminó su discurso diciendo que:

para alejar el que se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es natural tendencia, se ha ce necesario ponerles el freno del jefe político.

Sin embargo, la cuestión del federalismo se planteaba por principio de cuentas en la institución misma de la diputación Provincial, presidida precisamente por el jefe político, y esta situación se haría palpable en México, donde después jugaría un papel importante Miguel Ramos Arizpe (57), - que asistía a esta discusión.

(57) Nettie Lee Benson: "La Diputación provincial y el federalismo mexicano." El Colegio de México, 1955, p. 33.

En ella, Ramos Arizpe impugnó los principios que había sentado el conde de Torreno, y sosteniendo la idea de Castillo, propuso la suya basándose en sus experiencias personales sobre la realidad del Ayuntamiento en su provincia:

no son ideas vanas -decía- Mil veces se frustran reuniones de los Ayuntamientos muy importantes por no asistir el jefe político, o presidente, y se ha dado al --escandaloso, sobre injusto, de recoger las llaves aún de los archivos del Ayuntamiento (58).

La ausencia de los jefes políticos era general en los cabildos, como lo constataron las actas de la misma ciudad -de México, donde sí hubo corregidores y luego jefes políticos que citaban por mandato del virrey, lo cierto es que, al acercarse el siglo XIX se fue haciendo más rara su intervención. Para entonces eran presididos generalmente por el alcalde de primer voto o por el regidor decano. Si esto era en la capital, ya podemos considerar la situación de ciudades o villas distantes de la residencia del jefe político. Tal era el argumento de Ramos Arizpe, quien acabó proponiendo que el cabildo fuera presidido "por el alcalde de segunda elección".

Los detalles que correspondían a situaciones concretas y vividas no aparecían bien a otros diputados. Caneja, diputado por León, dijo contra Ramos Arizpe que "sería ridículo poner en la constitución lo que es puramente reglamentario". Además, continuó no era la situación presentada por el diputado de Coahuila, una situación general, y propuso:

el jefe político no presidirá sino en la capital, donde reside, y los demás ayuntamientos de la provincia serán presididos por el alcalde. No sé que hayan resultado perjuicios de que los corregidores hayan presidido hasta ahora los ayuntamientos.

(58) Diario de las Cortes, 10 de enero de 1812.

Pero precisamente la intervención de los corregidores o de los intendentes (como ocurría en México ya en aquellos años), era lo que los americanos trataban de evitar, ya que a partir de las alteraciones políticas las autoridades reales habían vuelto a reforzar su intervención en los cabildos. Después de 1808 notamos la presencia de Gutiérrez del Mazo, intendente de México, en las deliberaciones del cabildo. -- Los americanos intentaban, pues, lograr la autonomía del -- cuerpo capitular, asegurándola en la constitución que entonces se discutía para hacerla en contraste con constituciones posteriores- "característicamente minuciosa, característicamente ordenada, característicamente proyectada", según señaló un historiador (59). En fin, pese a la intervención de los americanos, el artículo fue aprobado tal como estaba en el proyecto.

El artículo 308 del proyecto establecía el número mínimo de habitantes para que una población pudiera tener su -- Ayuntamiento: "...no pudiendo dejar de haberle en los que -- por sí o con su comarca lleguen a mil almas..."

En realidad, nadie se opuso al artículo de la comisión, sino que discutieron cual sería la mejor manera de determinar la instalación de un Ayuntamiento en cada lugar que hubiera mil personas. Fue presentado por los diputados americanos, por lo cual Argüelles insistió en que "para América - él fue todavía más necesario que en la Península".

Por otra parte hubo un discurso ambicioso del diputado de Cataluña: "...aunque el pueblo no tenga mil almas, deberá tener ayuntamiento". Lo apoyó otro diputado diciendo que "toda os desearían ser independientes, cuando más dividido estaría el terreno, y cuando más claro véase cada uno de lo que sería suyo, tanto más pacífica y feliz sería la sociedad". -- Esta posición es precisamente, a la que se refería el conde de Torreno en su advertencia o preocupación sobre el Ayuntamiento de dar un paso posible al federalismo. Sin embargo, al diputado por la Mancha no se le olvidó advertir que era -

(59) Sánchez Agesta, "Historia del Cosntitucionalismo Español p. 83.

preciso también tener fondos considerables para mantener los gastos públicos, por ejemplo: para fundar las escuelas o reparar los caminos, etcétera, como lo indicaba el artículo 309. Lo importante era que hubiera un Ayuntamiento que funcionara.

En suma, como expresó Argüelles, aprobaron este artículo tal como estaba, dejando posibilidad de ajuste territorial en un párrafo para cada caso de los problemas que surgieron. Decía: "...también se les señalará término correspondiente".

Una de las discusiones más interesantes fue la referente a la abolición de los oficios perpetuos en los Ayuntamientos, planteada en el artículo 310. El conde de Torreno señaló que los regidores perpetuos ejercían en los ayuntamientos "una preponderancia muy perjudicial, o el orgullo de la nobleza", pues sin tener, quizá, una educación, adecuada, hacían del regimiento un monopolio con el que cargaban sobre el pueblo. El conde Torreno hablaba por experiencia propia, al decir, "soy regidor de varios pueblos" y en ellos admitía la ineficiencia y desapego de los regidores.

Pero si eso ocurría en España, donde la nobleza podía acabar distintos regimientos en diferentes pueblos, a algunos americanos la cuestión se les presentaba muy distinta. Larrazábal, diputado por Guatemala, defendió los regimientos perpetuos, señalando que sus titulares adquirirían en ellos "más instrucción en los asuntos políticos, economía, política, jurisprudencia" y otros. Además, en los difíciles tiempos de la presente revolución, eran ellos los que habían dado mayores muestras de patriotismo y celo por los asuntos públicos, y si había de abolir el regimiento perpetuo, era necesario y justo premiar a quienes hasta entonces lo habían ejercido con rectitud.

Hubo posiciones como la que propuso el conde de Torreno al final, en la que se intentó conciliar la supervivencia de estas por el artículo 311, la declaración de igualdad hecha por las Cortes en la sesión de apertura resultaba una falacia. El artículo 311 era así, según Mendiola, diputado

por Querétaro "odiosísimo" (60). Un diputado peninsular declaró su impaciencia frente a los alegatos de los americanos, "no se hable más de esto" -dijo- y consideró que había que pasar a la discusión del artículo siguiente (61). Pero los americanos insistían: Morales Duarez, del Perú, expresó que en América había cuerpos del ejército compuesto de individuos de las castas; que en ellos había oficiales, capitanes, coroneles, etcétera. Y que "sería una cosa muy ridícula que teniendo derecho para estos empleos tan distinguidos, no lo tuvieran igualmente para los cargos municipales".

Sobre las insistencias de los americanos cayó la proposición más tajante de Espiga, diputado por Cataluña, quien haciendo caso omiso de lo que planteaban aquéllos en torno a la ciudadanía para las castas sugirió el siguiente complemento al artículo en cuestión: "las leyes determinarán el modo de elegir los ayuntamientos donde no hay ciudadanos y así, con este arreglo fue aprobado el artículo 311, que tanto alteró los ánimos, pues en opinión de quienes han estudiado la historia de las Cortes "ninguno de los artículos de la parte del proyecto de la Constitución que trataba de ayuntamientos provocó discusión tan acolmada con éste" (62).

El artículo 315 del proyecto decía, "Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos..."; frase que habría de reavivar la discusión. Ramos Arizpe se opuso a ella por las razones expuestas al tratar el artículo 311 y agregó que:

No era conforme con los principios justos y liberales que se han proclamado principalmente en el discurso preliminar de la constitución, ni con los de igualdad las provincias disidentes de América.

(60) Diario de las Cortes, 10 de abril de 1812.

(61) Fue el diputado por Extremadura, Sr. Luján, Diario de las Cortes, 10 de enero de 1812.

(62) Luis González Obregón, "La constitución española de 1812.

Pero el argumento de Ramos Arizpe también fue rechazado por las mismas razones: con base al reglamento de las cortes se dijo que la comisión no podía alterar los principios que estaban ya sancionados en los anteriores artículos, puesto que el artículo 315 trataba el mismo tema que el ya sancionado al aprobarse el 311.

El artículo 312 determinaba que los miembros del Ayuntamiento deberían ser elegidos a pluralidad absoluta de votos, por un sistema indirecto y dicha elección debería hacerse al mes de diciembre de cada año. La cuestión no fue discutida, pues lo que interesaba a los diputados se había decidido ya al hablar del artículo 311.

Otro artículo en el que se enfrentaron peninsulares -- y americanos en las Cortes, respecto al Ayuntamiento, fue el 313 del proyecto, que determinaba el periodo para ocupar los cargos de alcaldes y regidores. El artículo decía: "Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año... "intervinieron dos diputados americanos. Larrazábal opinó que "los regidores no debían mudarse por mitad, sino sólo por terceras partes, principalmente en América, atendiendo a la escasez de sujetos aptos para desempeñar estos cargos". Esta observación de falta de gente apta para los puestos municipales no se notaba en las capitales, tal como en el Ayuntamiento de México; sin embargo, se daba en las -- provincias, donde a veces el Ayuntamiento no podía contar con el número de concejales requeridos en el cabildo. Además, aunque hubiera gente preparada, a ésta no le atraía mucho ocupar cargos en el Ayuntamiento, ya que el puesto no estaba bien remunerado ni daba mucho prestigio.

De allí que, la observación hecha por el diputado Castilla de Costa Rica, tuviere interesantes implicaciones económicas. Se opuso Larrazábal señalando que si la elección fuera cada tres años "los hacendados y comerciantes de América tendrían que abandonar por tres años sus negocios para -- desempeñar bien estos cargos".

Por entonces, los mismos del Ayuntamiento tenían sus -- "trabajos" aparte de ser concejales. Efectivamente, las ac-

tas de cabildo de la ciudad de México evidencian que algunos regidores pedían permiso para ausentarse del cabildo a fin de atender su hacienda fuera de la ciudad. Para justificar su opinión, Castilla dijo que "se había dispensado allí el capítulo de la ordenanza de Intendentes, en que se dispone que los alcaldes de segunda dominación de este año sean de primer en el inmediato". Este artículo fue aprobado como la comisión propuso en las Cortes.

La Constitución de Cádiz estaba pensada para las Españas de ambos hemisferios, España metrópoli y sus dominios de ultramar. Por lo menos, a través de observaciones en el Diario de las Cortes sobre el Ayuntamiento, nos parece que la disposición de aplicar una constitución, por buena y perfecta que fuera, para dos entidades diferentes políticas y geográficamente era una decisión que causaría ciertos problemas, como realmente sucedió en los artículos relacionados con el Ayuntamiento. El Ayuntamiento en España y en América naturalmente debía tener ciertas diferencias en su organización. Por eso, el principio liberal de aplicar una única constitución para los dos lugares no fue más que una idea vigente entonces.

El liberalismo español era un motor para la instalación de las Cortes pero las Cortes mostrarían las diferencias del liberalismo cuya aplicación no satisfacía el principio ideal. Y esas diferencias no pudieron evitarse, con las leyes reglamentarias por medio de las cuales se trató de hacer posible la aplicación de los principios constitucionales, que en el caso de los ayuntamientos fueron dos. En efecto, el decreto del 23 de mayo de 1812 y el del 23 de junio de 1813 son las leyes que definen los reglamentos detallados. Por ser muy minuciosa la constitución de 1812 como observaba Sánchez Agesta, los defectos debían surgir por sí mismos, como una contradicción.

PUBLICACION DE LA CONSTITUCION EN LA CIUDAD DE MEXICO

La Gaceta de la Regencia del 21 de marzo de 1812 informó sobre las formalidades con que debería publicarse y jurarse la Constitución promulgada en Cádiz el día 9 de ese mes.

La noticia -que no era ya una novedad en México, pues en la capital de Nueva España se estaba al tanto de lo que ocurría en la Península- la conoció oficialmente el Ayuntamiento de la ciudad de México al comunicarle el virrey Venegas el voto consultivo del Real Acuerdo del 16 de septiembre. El Real Acuerdo ordenaba al Ayuntamiento que diera a conocer la Carta Constitucional en todos los ámbitos haciendo saber a los ciudadanos los derechos y los deberes que de ella recibían, encargándose en especial la vista de las cárceles con ese objeto.

Por más que el Ayuntamiento tuviera ya noticia de esos y otros pormenores, dadas las comunicaciones que a él llegaban por vía extraoficial o de su diputado a las Cortes (que había llegado a Veracruz el 22 de junio), decidió enviar --oficio al virrey para someterse en todo a las disposiciones superiores, manifestándole que estaba pronto a cumplir con lo ordenado y que ocho días serían suficientes para terminar con todos los preparativos, tales como la distribución de los regidores y alcaldes que debían presidir la jura de la Constitución en las parroquias de la ciudad.

Careciendo de precedentes, pues era la primera vez que se publicaba una constitución, el Ayuntamiento decidió utilizar la práctica seguida en la última jura del rey de España; para tal efecto, y tomando en cuenta las indicaciones de la Regencia, el Ayuntamiento preparó un programa de 15 puntos que deberían observarse en dicha ceremonia, mismos que fueron aprobados por el virrey, quien comunicó a ese cuerpo capitular que la publicación y jura de la constitución debía hacerse el 30 de septiembre, comenzando el acto a las tres de la tarde.

En esto último sí tuvo observaciones que hacer el Ayuntamiento, porque, de acuerdo con las instrucciones generales de la Regencia y las del virrey, debía leerse íntegramente la Constitución. El virrey dio la razón al Ayuntamiento y lo autorizó para que anticipara la celebración del acto, pues no se podía eliminar la lectura íntegra de todos los artículos.

Hubo además, minucias y formalidades sobre el ceremo--

nial. Se habló de los lugares que debían ocupar sus miembros en las parroquias. Se procedió, una vez publicada la constitución, a la jura particular de cada una de las autoridades y cuerpos de la ciudad, completándose los actos con la que hizo el propio cuerpo capitular en su sala el 5 de octubre. A partir de entonces la Plaza Mayor de México fue llamada "Plaza de la Constitución".

LOS REGIDORES PERPETUOS Y EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL.

Tras esas formalidades de la jura de la Constitución se ocultaban algunos temores, tanto por la parte de las autoridades generales de Nueva España, quienes veían los peligros de un régimen liberal en un país sacudido por la rebelión para entonces ya francamente independentista, como de ciertos grupos con intereses concretos en el orden tradicional.

En efecto, cuando se iban tomando las prevenciones para publicar y jurar la Constitución, el regidor propietario o perpetuo José de Urrutia pidió, en el cabildo del 24 de septiembre de ese año de 1812, que se aclarara la situación de los regidores perpetuos, pues en el artículo 31 de la nueva carta se ordenaba la cesación de los oficios perpetuos. Según él, el juramento obligado que debían hacer no debía implicar el que se les dejara de indemnizar "de los valores con que sirvieron para ser provistos de sus oficios", pues las Cortes según argumentó citando las actas impresas que se habían conocido a medida que llegaban a México habían dispuesto que los regidores perpetuos "podían reclamar la indemnización correspondiente" del modo que ellas mismas estableciesen. A los regidores había que conservarles sus derechos tal como se les conservaban a otros empleados por jubilación voluntaria, así militares, como miembros de tribunales y otros cuerpos que se extinguían en virtud de la nueva organización política constitucional. En el caso de los regidores perpetuos había que considerar, según Urrutia,

la decadencia de las casas de unos, la edad crecida de otros... y no estar muchos de ellos en aptitud de comenzar otra carrera, porque han tenido treinta y cuarenta años de servir a la República.

nial. Se habló de los lugares que debían ocupar sus miembros en las parroquias. Se procedió, una vez publicada la constitución, a la jura particular de cada una de las autoridades y cuerpos de la ciudad, completándose los actos con la que hizo el propio cuerpo capitular en su sala el 5 de octubre. A partir de entonces la Plaza Mayor de México fue llamada "Plaza de la Constitución".

LOS REGIDORES PERPETUOS Y EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL.

Tras esas formalidades de la jura de la Constitución se ocultaban algunos temores, tanto por la parte de las autoridades generales de Nueva España, quienes veían los peligros de un régimen liberal en un país sacudido por la rebelión para entonces ya francamente independentista-, como de ciertos grupos con intereses concretos en el orden tradicional.

En efecto, cuando se iban tomando las prevenciones para publicar y jurar la Constitución, el regidor propietario o perpetuo José de Urrutia pidió, en el cabildo del 24 de septiembre de ese año de 1812, que se aclarara la situación de los regidores perpetuos, pues en el artículo 31 de la nueva carta se ordenaba la cesación de los oficios perpetuos. Según él, el juramento obligado que debían hacer no debía implicar el que se les dejara de indemnizar "de los valores con que sirvieron para ser provistos de sus oficios", pues las Cortes según argumentó citando las actas impresas que se habían conocido a medida que llegaban a México habían dispuesto que los regidores perpetuos "podían reclamar la indemnización correspondiente" del modo que ellas mismas estableciesen. A los regidores había que conservarles sus derechos tal como se les conservaban a otros empleados por jubilación voluntaria, así militares, como miembros de tribunales y otros cuerpos que se extinguían en virtud de la nueva organización política constitucional. En el caso de los regidores perpetuos había que considerar, según Urrutia.

la decadencia de las casas de unos, la edad crecida de otros... y no estar muchos de ellos en aptitud de comenzar otra carrera, porque han tenido treinta y cuarenta años de servir a la República.

La cuestión era apremiante, pues la constitución se juraría en unos días más, y decidieron consultarla al virrey. Este sometió el escrito al parecer del Real Acuerdo, del que salió una disposición publicada el 29 de septiembre, un día antes de publicar la Constitución, en la que se decía que -- los regidores perpetuos podían y debían jurar la Constitución sin perjuicio de sus derechos, pues se les garantizaba la indemnización del valor de sus oficios, los honores y preeminencias que les correspondieran.

Ciertamente la remuneración directa de los miembros -- no era importante en sí. Lo era, sin embargo, la situación misma que acompañaba a dichos regidores: la fortuna necesaria para adquirirlos y mantenerlos y la influencia que ellos tenían en los asuntos del comercio de la ciudad. Estas y -- otras prerrogativas reales, aparte de las meramente honoríficas o de prestigio, se venían por tierra ahora que el nuevo orden parecía que se iba a imponer.

Tan es así, que la cuestión fue materia de algunas disposiciones dictadas por las Cortes españolas para hacer posible la implantación del nuevo orden con las menores alteraciones posibles, pues eran muchos los reclamos que hasta -- ellas llegaban desde los distintos puntos de los dominios -- españoles. Así, hasta el 24 de Marzo de 1813, a poco más de un año de promulgada la constitución, se dio un real decreto sobre el asunto:

Los regidores y demás individuos de los antiguos Ayuntamientos, fieles de las Españas en toda la Monarquía, conservarán los honores y tratamiento y uso de uniforme de que respectivamente estuviesen en posesión al -- tiempo de cesar por la formación de Ayuntamientos constitucionales (63).

Era un premio de consolación --diríamos ahora-- poco compensatorio en realidad. Poco les quedaba a los antiguos regidores después de haber sido cesados en su cargo, salvo la expectativa de poder ser elegidos en los nuevos Ayuntamientos

(63) Colección de decretos y órdenes que han expedido las -- Cortes González y Extraordinarias Real Decreto CCXLII, -- T.I. p. 257.

Constitucionales: lo que se permitía según un decreto aprobado en Cádiz el 10 de Junio de 1812, en el que se hablaba de que los miembros de los Ayuntamientos perpetuos podían "ser nombrados en la próxima elección para los cargos de nuevos ayuntamientos" (64).

Pero en esa próxima elección tenían poca esperanza los antiguos regidores de México. Por una parte, no iba a ser alentada por el virrey Venegas, dado el desorden favorable a los americanos poco afectos a las autoridades reales; por otra, la manera en que los diputados americanos se habían manifestado al discutir las disposiciones reglamentarias de la constitución en materia de gobierno local y lo dicho en éstas, hacía pensar en que los fieles al orden anterior tendrían pocas oportunidades de obtener puestos, según pintaba la situación en la Península y, quizás más, en Nueva España, donde ya se hablaba de las ventajas que la Constitución podía traer a los insurrectos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS SOBRE EL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL.

La Constitución Política de la Monarquía Española es amplia por el detalle con que se pretendieron ordenar las situaciones de tan vastos dominios. Tal detalle era el hijo de las necesidades que se fueron planteando desde un principio; pues se pretendía alterar un orden basado en leyes, costumbres y usos muy arraigados en cada una de las partes de tan enormes y distintas lugares, con leyes, usos y costumbres que diferían mucho entre sí.

Por eso urgía reglamentar lo dispuesto en los artículos de la Constitución. Para el establecimiento de los Ayuntamientos se dictó un decreto general del 23 de mayo de 1812, a éste sucedió otro, del 23 de junio de 1813, sobre las funciones propias de los ayuntamientos (ya establecidos en la Constitución). Ambos decretos se han considerado como los más importantes, pero no fueron ni con mucho los únicos, pues desde el 10 de Febrero de 1812, a menos de un mes de aprobado el capítulo I del título VI de la Constitución, los diputados iniciaron una activa labor legislativa en torno al gobierno local que ahí se establecía.

(64). Real Decreto CLXXIX, dado en Cádiz el 10 de Julio de 1812. Colección.

En realidad, las Cortes Españolas aprobaron 18 disposiciones reglamentarias de la Constitución en materia de Gobierno Municipal. Tres decretos y cuatro reales órdenes fueron sancionados en 1812; seis decretos y órdenes en 1813, una orden en 1814, y, al establecerse el régimen constitucional después de su abolición por unos años (1814-1820), un decreto en 1820, y otro decreto y dos órdenes en 1821 .

El decreto del 23 de mayo de 1812 tuvo dos finalidades: el establecimiento de los Ayuntamientos en los pueblos que no lo hubieran tenido hasta entonces, por una parte, y por otra, fijar reglas uniformes para la elección, nombramiento y número de individuos en el ayuntamiento, evitando los problemas que pudieran surgir al aplicarse los artículos de la Constitución.

Al atenderse la primera finalidad, se reglamentaban los artículos 310, 313, 317 de la Constitución (65), en los que habían algunas restricciones que rebazaron los diputados americanos al discutir el proyecto, según vimos antes. Pero podemos advertir que, al reglamentarse los artículos aprobados contra su parecer, consiguieron en buena medida contrarrestar sus efectos logrando que se consideraran como posibles ayuntamientos en lugares que no llegasen a tener los mil habitantes requeridos o en aquellos en que no había el número suficiente de ciudadanos en el pleno uso de sus derechos, es decir, en los pueblos habitados principalmente o exclusivamente por las castas, ya que esta reglamentación atenuaba en la práctica las declaraciones terminantes de los artículos constitucionales.

(65). Art. 310. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo de dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas y tambien se les señalará término correspondiente.

Art.313. Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de votos con proporción a su vecindario determinando número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadanos.

Art.317. Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad, y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.

Sobre el número y forma de elección de los miembros de los Ayuntamientos trataban los artículos 309, 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 318, de la Constitución. El decreto de 1812, que comentamos hizo más explícitas estas disposiciones pero no llegó a resolver la cuestión planteada por la abolición de los regidores perpetuos, para lo cual fue necesario dictar otras disposiciones complementarias, según hemos destacado en el párrafo anterior.

Entre las disposiciones hay una de especial importancia, la real orden del 10 de noviembre de 1812, en que se aclaraban las limitaciones impuestas por el jefe político en el ayuntamiento constitucional al decir que:

...ni la Constitución concede voto en los ayuntamientos a los jefes Políticos, ni puede dejar de tenerlo según ella los Alcaldes y Procuradores, Síndicos.

En realidad, se iba ganando en la reglamentación lo que se había perdido al discutir el proyecto de Constitución. Tal era el medio del que se valieron los diputados inconformes con aquel resultado tan favorable, por otra parte, a los peninsulares y contrarios a los americanos.

De las funciones propias del Ayuntamiento trató el decreto del 23 de Junio de 1813. Este merece algún comentario ya que se consideró como ejemplar o vigente muchos años después de la independencia de México, y fue reactualizado por los distintos regímenes del México Independiente. Tuvo 25 artículos referentes a : salubridad y comodidad pública (arts. 1 a 4); cuidado de la provision de comestibles, aguas, alumbrado de las calles, limpieza de los parajes y caminos (5 y 6); hospitales a cargo de los Ayuntamientos, casa de expósito y beneficencia (art. 7); montes y plantíos (art.8). pósitos (art.9). mantenimiento del orden público, (art. 10). administración e inversión de los

-
- .) Instituto de carácter municipal destinado a mantener - acopio de granos y prestarlos en condiciones módicas a los labradores y vecinos. Sitio en que se guarda. Asociación de tipo cooperativista o de mutuo auxilio entre personas de oficios humildes. N. de la R.

dales de propios y arbitrios (arts. 11, 12 y 16); cuidado de inspección de las escuelas de primeras letras (art. 15); obtención de remitir anualmente sobre el estado actual de la entidad a cargo del ayuntamiento (art.17); derechos de los ciudadanos por el Ayuntamiento (art.18), publicación de ordenes del superior gobierno (arts. 19 y 20); requisitos para ser secretario del Ayuntamiento (arts.21); modos y formas de elección de sus miembros (arts 22 y 23), auxilio que debía proporcionar el Ayuntamiento en caso de guerra (art.24), y sobre el cumplimiento de esas y otras obligaciones o deberes del cuerpo municipal (art 25). (66)

Ciertamente, el detalle de éste y otras disposiciones nos hacen pensar en la carga administrativa que pesaba sobre el Ayuntamiento Constitucional, su papel como nuevo organismo local o auxiliar del Poder ejecutivo -según lo señaló el conde de Torreno- era evidente. Pero al mismo tiempo esas delimitaciones y reglamentaciones tan estrictas daban la posibilidad de actuar con cierta firmeza frente a las autoridades federales. Y en esto había ventaja, algunas muy claramente logradas; en principio se eliminaba teóricamente las ambigüedades que obligaba a consultar todos con las autoridades provinciales. Por otra parte, a esta se había puesto un límite al negarles la injerencia y el voto en los ayuntamientos, que podían, así, ser centro de deliberación política. Esto se redondeó cuando el 11 de agosto de 1813 se abrió expresamente la posibilidad para quienes ocupaban cargos concejiles pudieran ser electos diputados a Cortes. (67)

Si a ese desarrollo legal, impulsado por necesidades prácticas muy concretas, sumamos las situaciones propias -por las que atravesaba la Nueva España en los años de 1812-1813, podremos entender el porqué hubo tanto rechazo por parte del Virrey Venegas para actualizar en la Ciudad de México las necesidades referentes a la elección del Ayuntamiento Constitucional.

-
- (66). Decreto CCLCIX del 23 de Junio de 1813, Luis González Obregón, cap. cit. p. 258
 (67). Decreto CCLXXI, dado en Cádiz el 11 de agosto de -- 1813. Col. Cit. Tomo. IV.

b). En la Constitución de 1824.

"En la Constitución de 1824 o segundo Movimiento -- Constitucional declara aplicable el Acta Constitutiva y -- la propia constitución y deja establecido que los Estados son libres y soberanos en su régimen interior, unidos en federación, de acuerdo a la Ley Fundamental, igualmente se establece que procederán al dictado de sus constituciones locales o estatales así mismo que éstos no podrán contra venir las estipulaciones de la Carta Fundamental. Cabe señalar que la institución municipal en la Primera Constitución Mexicana no adquirió o surgió como estipulación constitucional, es decir, si uno de los efectos de las cláusulas constitucionales y su obligatoria observancia por las entidades componentes, corresponde a la homogenización de las leyes locales, cabe concluir, que a la no existencia de esta disposición de este rango, la organización política y democrática territorial de las unidades políticas componen tes quedará a cargo de ellas mismas.

En otro orden de ideas, el Segundo constituyente mexicano, no es cierto que se olvidó del municipio, es cierto que respeto el ejercicio de soberanía por parte de los Estados en lo referente a su régimen interior. De esta forma, las entidades federativas integrantes decidieron su propio régimen interno, reiteramos, no existió cláusula de sistema federal o estipulación constitucional en materia municipal que obligase su observación y cumplimiento" (68).

Durante el siglo XIX y a partir de la Constitución federal de 1824, en que, se creó el estado mexicano, en municipio no solo decayó políticamente hasta casi desaparecer sino que en el ámbito de normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de corrientes federativas y liberales" (69)

-
- (68). Carlos Díaz de León Fleury, Apuntes del Derecho Municipal impartidos en la E.N.E.P. Acatlán, Dirigidos a la preespecialización de Derecho Político.
- (69). I. Burgoa, Op. Cit., p. 892.

"El decreto constitucional -dice Ochoa Campos- para la libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán el 23 de octubre de 1824. conservo' el estado de cosas imperante en aquella época en lo relativo al régimen municipal, al declarar en su artículo 211 "Mientras que la soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que ha de substituir a las antiguas, permanecerán estas en todo su rigor-- a excepción de que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se deroguen" (70).

A su vez, el Plan de Iguala, dejó subsistente los - Ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos, según el Art. 309 de la Constitución de Cádiz.

Consumada la Independencia, el Congreso Constituyente por decreto del 26 de febrero de 1822, confirmó con carácter interino, como lo había hecho el Plan de Iguala, a todas las autoridades civiles y militares, obligándolas a jurar su sujeción a las bases constitucionales.

En todas estas disposiciones, que conformaban si -- bien transitoriamente a la nueva nación, no se llegó a modificar la estructura del Municipio.

Tras los diez meses de pintoresco imperio criollo, el Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre del propio año, habían de fijar, con las bases de la federativa organización política y administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior (71) con la salvedad de que no se opusiesen "a esta Constitución ni al Acta Constitutiva". En consecuencia no se contó con una disposición Constitucional en materia municipal y las entidades que integraban la República, continuaron copiando en este aspecto la Constitución Gaditana, bajo el título casi general de "Régimen Interior de los Pueblos".

(70). México a través de los siglos. Tomo III.

(71). Constitución de 1824. Art. 161.

"De acuerdo con el art. 50 Fracción 28, de la Constitución de 1824, el Congreso disfrutó de la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia de los supremos poderes de la Federación y de ejercer en distrito las atribuciones del Poder Legislativo. -sigue diciendo Ochoa Campos- A este respecto, el inquieto Fray Servando Teresa de Mier, con su fogosa oratoria, sostuvo la conveniencia de que la Ciudad de México fuese el lugar escogido -- por el Congreso general Constituyente para residencia de los Supremos Poderes de la Federación" (72).

Comentando este hecho, dice el licenciado Moreno -- que "invocó el padre Mier consideraciones de índole geográfica, histórica, política y sociológica y obtuvo, contra lo propuesto por la Comisión Respectiva del Congreso, que la Ciudad de México y no la de Querétaro, fuera la designada para el asiento de los Poderes Federales, con la categoría de "Capital de la República Mexicana" (73).

La actitud de Fray Servando, al sostener su iniciativa en favor de la Ciudad de México se explica por su general tendencia conservadora y tradicionalista. Había sido el campeón del centralismo durante las discusiones del Acta Constitutiva y encontrándose derrotado en este punto, logró un triunfo para sus ideas al lograr que la antigua - Metrópoli, conservase su condición de capital del país, -- contrariando la nueva usando del federalismo, que en los Estados Unidos adoptó la fundación expresa de una ciudad - destinada la residencia de los Poderes - Washington- y la creación de un territorio, mediante "cesión" que de diez millas hicieran dos Estados de la Unión, para erigir el - Distrito Central de Columbia.

En cambio nosotros elegimos una ciudad ya constituida y precisamente la que por su larga tradición y mayor -- desarrollo ofrecería dificultades de competencia política

(72). Ochoa Campos Op. Cit. p. 230.

(73). Manuel Moreno, "Breve Reseña Histórica de la Organización Política y Administrativa del D.F. En codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes, cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal. México 1943.

y administrativa , al superponerse los poderes federales a su natural e indispensable régimen municipal.

En consecuencia, con fecha 20 de Noviembre de 1824, el Congreso expidió el siguiente Decreto:

Art.1º El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad de la fracción 28 del Artículo 50 de la Constitución será la Ciudad de México.

Art.2º Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

Art.3º. El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del Distrito conforme al Artículo antecedente.

Art.4º El gobierno Político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la Publicación de esta Ley.

Art.5º Inter se arregla permanentemente el Gobierno político y económico del Distrito federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 (Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las provincias, antes cita) en todo lo que no se halle derogada.

Art.6º El lugar del jefe político a quien por dicha Ley estaba encargado el inmediato ejercicio de autoridad política y económica, nombrara el Gobierno General, en calidad de interino para el Distrito Federal.

Art.7º En las elecciones de Ayuntamiento de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno Municipal seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

Art. 8º El Congreso del Estado de México y su Gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

Art. 9º Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

Art. 10º Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley. -Lo tendrá entendido, etc., 18 de noviembre de 1824, Valentín Gómez Farías.-José María Izazaga. -J. Rafael Alarid.

Por tanto mando se imprima, publique y se le de el debido cumplimiento.- Palacio del Gobierno Federal en México a 20 de Noviembre de 1824. - Guadalupe Victoria- -A.D. Juan Guzmán.

c). En la Constitución de 1836.

"En la Constitución centralista de 1836 se instituyó una especie de municipalidad traducida en distritos y partidos en que dividió el territorio de los Departamentos (Art. 3. de la Sexta Ley). A la cabeza de un distrito había un prefecto que nombraba el gobernador departamental por cuatro años y cuya designación conformaba el gobierno general, adoptándose el principio de reelegibilidad (Art. 16 ídem). Al frente de un partido, que era la circunscripción territorial administrativa y política mínima, estaba un subprefecto que designaba el prefecto del distrito correspondiente con aprobación del gobernador del departamento respectivo. Tanto el prefecto como el subprefecto eran nuevos agentes de este funcionario, ya que sus funciones se reducían a cuidar el orden y tranquilidad públicos "con entera sujeción al gobernador" y a "cumplir y hacer cumplir las órdenes del Gobierno Particular del Departamento" (ídem, Artículos 18, 19 y 21). La mencionada Constitución previó los Ayuntamientos "en las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había -- en el año de 1808, en los puertos en cuya población llegase

a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil - (idem, Art.22). disponiendo que dichos cuerpos se integrarían con el número de alcaldes, regidores y síndicos que fijaran las juntas departamentales, recayendo la elección respectiva en el pueblo "en los términos que arreglara una ley" (idem, Art.23). La función de los Ayuntamientos quedó reducida a la recaudación e inversión de los propios y arbitros" (Art.25), es decir, a actos meramente hacendarios. (74).

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de Mayo de 1856 se vuelve a hacer alusión al municipio pero sin señalar las bases de su estructura ya que dejó a la voluntad de los gobernadores de los Estados la implantación, integración y organización de las --municipalidades y la fijación de la competencia de sus autoridades (Art. 117, fracs. I, XIII, XIV, XXV) (75).

Por su parte Ochoa Campos dice al respecto: "Consumada la independencia, el Congreso Constituyente, por decreto de 26 de Febrero de 1822, confirmó con carácter interino, como lo había hecho el Plan de Iguala, a todas las autoridades civiles y militares obligándolas a jurar sujeción a las Bases Constitucionales.

En todas estas disposiciones, que conformaban si --bien transitoriamente a la nueva nación, no se llegó a --modificar la estructura del Municipio.

(74). En el proyecto de Reformas a dicha Constitución fechado el 30 de junio de 1840, se propusieron algunas modificaciones no sustanciales a las citadas bases generales sobre el régimen municipal y a cuyo tenor nos remitimos. Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones) y Leyes Fundamentales (Tena Ramírez).

(75). Ignacio Burgoa, Op. Cit. p.p. 891 y 892.

Tras los diez meses de pintoresco imperio criollo, el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre del propio año habían de guiar con las bases de la federativa organizativa política y administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior. (76) con la salvedad de que no se opusiesen "a esta constitución ni al Acta Constitutiva". En consecuencia, no se contó con una disposición constitucional en materia municipal y en las Entidades que integraran la República, continuaron copiando en este aspecto a la Constitución Gaditana, bajo el título casi general de "Régimen interior de los Pueblos".

Un golpe de Estado instauró el centralismo, sancionado como forma de gobierno por las llamadas bases Constitucionales del 23 de Octubre de 1835, que dividieron el territorio de la República en Departamentos. Estos fueron administrados por Juntas Departamentales de elección popular y con facultades tanto económicas, como electorales, legislativas y municipales. (77).

El hecho de haber adoptado el sistema federal hizo - que se establecieran bases para fijar libertad a los estados, para adoptar las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusiesen a la constitución ni al Acta Constitutiva. Este soporte jurídico y la inexistencia de una disposición constitucional en materia municipal, hizo que las entidades que integraban la República siguieran basando su acción en disposiciones jurídicas anteriores y consecuentemente no hubo una homogeneidad clara en la composición administrativa de los municipios; cada entidad federativa elaboraba su bando de policía en base a las características específicas de su región, por ser claros, completos, rígidos, etc. El municipalista Moisés Ochoa Campos, nos presenta en su obra: La Reforma Municipal, el bando de policía que estuvo vigente en el D.F. y que fue expedido el 7 de febrero de 1825: una de las características más importantes de dicho bando es que se conforma con la subsistencia de los bandos del 23 al 31 de enero de 1822, los del 21 de noviembre de 1790, 9 de -

(76). Constitución de 1824.

(77). Moisés Ochoa Campos, Op. Cit. p.p. 229, 230.

junio de 1800 y 29 de diciembre de 1802, otra de sus características particulares se refiere a que no deja pasar por alto muchos detallés que en la actualidad nos parecerían extraños pero que sin embargo contribuían a una mejor organización.

Entre los principales aspectos que contiene tenemos:

- Se sancionaba a la vecindad que tirara en la Calle basura triestos y piedras, que vertiera agua limpia o sucia por los canales, ventanas, balcones, o puertas, que se sacudieran alfombras, petates, ropas u otros objetos semejantes, estimando que con ello pudiera causar daño o inconformidad a los transeúntes.
- Se prohibía lavar ropa en caños o fuentes públicas, bañar caballos, fregar trastos y utensilios en las calles, tener jaulas, masetas, tinajas, etc. en los balcones, rejas o bordes de azotea, para evitar -- que al caer, pudieran causar perjuicios a las personas que transitaran por la calle.
- Los maestros de obra y oficiales de albanilería -- debían hacer sus mezclas y tener sus materiales en lugares a propósito y no en donde pudieran incomodar al público.
- Se prevenía la forma en que debían hacerse las construcciones, de tal suerte que no hubiera salidizos o escaleras que pudieran perjudicar a los transeúntes. Los canales debían estar dispuestos en forma tal que el agua cayera fuera de las banquetas.
- Se prohibía las reuniones y manifestaciones públicas no autorizadas.
- Se daban reglas para la forma de llevar a cabo las procesiones.
- Se castigaba a los cocheros, así como a los jinetes por excesos de velocidad.
- Se prohibía el uso de cohetes que se tirasen a mano, para evitar desgracias personales. Sólo se permitían castillos y cohetes de acuerdo con las celebraciones.
- En materia de limpieza, los vecinos debían barrer las calles y los frentes y costados de sus casas, tenían que regarlas de las 6 a las 8 de la mañana,

cuidando del empedrado, de llevar la basura a las atarjeas, donde pudiese ser recogida fácilmente y conducida a los carros destinados para la limpieza de la ciudad.

- Los dueños de establecimientos tales como panaderías, fondas, vinaterías, pulquerías, etc. estaban obligados a conservar la limpieza más absoluta en el frente de sus expendios, cuidando de que las operaciones de carga y descarga no embarazasen el tránsito ni causar molestias de ningún género al vecindario.
- Se sancionaba enérgicamente a quienes daban mal ejemplo o hacían mal uso de la vía pública y se daban reglas para efectuar la limpieza de las letrinas de modo que no se infieren molestias a los vecinos.
- Los animales muertos debían ser conducidos inmediatamente a los tiraderos.
- En materia de comercio se prohibía que en las -- calles y banquetas se pusieran puestos, mesas, etc. que debían ser instalados precisamente en las plazas.
- Se prohibía la introducción de carne muerta, excepto las secas, bajo pena de decomiso, con excepción de las aves, conejos, liebres y cabritos.
- Para proteger el libre consumo de artículos de primera necesidad y evitar acaparamientos, se imponían sanciones a los que regatearan saliendo a los caminos a comprar carbón, granos y animales a los introductores de esos artículos.
- Los dueños de panaderías, tocinerías, semillerías y velerías, debían cumplir con las tarifas señaladas a sus artículos, so pena de 2 a 6 pesos de multa.
- Se castigaba a los que publicaran o hicieran fijar anuncios comerciales con faltas de ortografía.

Se establecía que los cocheros no podían separarse de su sitio, etc.

Se dice que este fue uno de los bandos más completos del siglo pasado.

El período de 1821 hasta 1854 ha sido definido como un período de inestabilidad y anarquía; aunque los teóricos del porfiriato son los que han destacado un tanto más que esta característica, incluso han ampliado el período diciendo que esta situación llegó hasta 1876. Fecha en que precisamente irrumpen los positivistas con su principio de orden y progreso; el hecho es que por lo menos hasta 1854, hubo casi cincuenta presidentes de la República, Santa Anna por ejemplo lo fue por 11 ocasiones, actuando en seis de ellas como un convencido federalista y las cinco restantes como un recio centralista. Así para el año de 1835 se empieza a sentar las bases para instaurar la primera república centralista dividiendo al territorio de la República en departamentos. Sin embargo, no se presentará plenamente sino hasta un año después con las siete leyes constitucionales de 1836. Precisamente la Sexta Ley de este compendio es la que se refiere a los ayuntamientos, de esta manera y por fin reciben una atención constitucional.

d). En la Constitución de 1857.

"La constitución de 1857 no hizo ninguna referencia al régimen municipal, salvo en lo concerniente al Distrito Federal y territorios, a pesar de que como lo hace notar - Ochoa Campos, "en el seno constituyente se había elevado - la voz del diputado Castillo Velasco para presentar un proyecto de adiciones sobre municipalidades" (78). "Bajo nuestra ley fundamental retroproxima, por tanto, el auténtico régimen municipal fue francamente ignorado y los pueblos de los distintos Estados de la República eran gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos que designa-

(78). Moisés Ocho Campos, OP. Cit. p.253 Según dicho tratadista el proyecto mencionado decía: 1.- Así como se reconoce la libertad a las partes de la federación que son los Estados para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades. 2.- En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución: "Que toda municipalidad con acuerdo de su congreso electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al Municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que -- acuerde siempre que con ellas no perjudique a otra Municipalidad o al Estado".

ban sus respectivos gobernadores sin intervención popular alguna. La historia política de México comprendida en la etapa que abarca el período de vigencia formal de la Constitución de 1857 demuestra claramente la desaparición del municipio fenómeno que se corroboró durante el prolongado gobierno del General Porfirio Díaz, de quien los aludidos funcionarios no eran sino incondicionales agentes que tenían la consigna de sofocar por cualquier medio todo intento de democratización que hubiese brotado del espíritu comunitario de los pueblos". (79).

- (80). Con toda razón afirma Ochoa Campos que, "Bajo el porfiriato, el régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal, ya que dichas jefaturas "al representar un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del estado y los Ayuntamientos; b). Estaban sujetas a la voluntad y los gobernadores c).- Centralizaban y maniataban toda actividad municipal y d). eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido controlando a los ayuntamientos de su circunscripción", concluyendo dicho autor -- que "Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones, cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal".

Por otra parte, don Emilio Rabasa, a quien suele calificarse como Porfirista, confirma la idea negativa que generalmente se ha sustentado respecto a las jefaturas políticas expresando al respecto que "Por debajo del gobierno están los jefes políticos, que como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representa tenga medios inmediatos de acción y centralización. Para jurisdicción más estrecha, los ayuntamientos ejercen, en los municipios en que el distrito se fracciona, la administración de las calles, Villas o aldeas, comprendiendo en la demarcación de su incumbencia parte del territorio del distrito, en que se -"

(79). Ignacio Burgoa, Op. Cit., p. 839.

(80). Ignacio Burgoa, citando a Ochoa Campos. p. 893.

encuentran poblados rurales generalmente de carácter de propiedad privada. En estas condiciones y dada la distancia no corta que suele haber entre las poblaciones, el territorio jurisdiccional de los ayuntamientos no muchas veces de tal extensión, que la corporación municipal solo nominalmente tiene autoridad ni ejercicio alguno en cuanto se halla fuera del lugar en que reside" (81).

Ignacio Burgoa alude que "Si una de las lacras del porfiriato fue la existencia de las mencionadas jefaturas que se posibilitaron jurídicamente merced a la pretensión del municipio en que incurrió la Constitución de 1857, era lógico y fácticamente necesario que su abolición y la reorganización del régimen municipal fuesen los principales objetos políticos de los movimientos precursores de la Revolución mexicana de 1910" (82).

En cuanto al estatuto orgánico provisional emanado del movimiento que encabezó el Plan de Ayutla, se instauró el régimen provisional, -es interesante el punto de vista de Moisés Ochoa Campos como veremos-, que Ignacio Comonfort, con sus vacilaciones, convirtió en la antesala de la guerra de Reforma.

Con fecha 15 de mayo de 1856, el régimen provisional expidió un Estatuto Orgánico a su vez provisional, que fijaba las bases de gobierno en tanto se promulgaba la Constitución.

Todo era, en esos momentos, transitorio. Lo fue -- Comonfort, como encargado del poder ejecutivo y lo fueron sus disposiciones gubernativas.

No obstante, escrupulosamente, dicho Estatuto delimitaba obligaciones y atribuciones de los funcionarios, dentro de un sistema que descansaba en los gobernadores de los Estados y del Distrito Federal y en los Jefes políticos de los Territorios.

(81). E.O. Rabasa; La Constitución y la Dictadura, p. 227

(82). Ignacio Burgoa, Op. Cit. p. 894.

A éstos competía cuidar de la conservación del orden público disponiendo de la policía, publicar las leyes y decretos del gobierno General, dentro del tercer día de su recibo; nombrar a las autoridades políticas subalternas y a los judiciales; vigilar la marcha e la hacienda pública fomentar la instrucción y los caminos, expedir ordenanzas, organizar los tribunales y juzgados; imponer multas que no pasaran de quinientos pesos, expedir órdenes de cateo y aplicar, en general, las sanciones de ley.

En cuanto a la responsabilidad de los funcionarios, el Gobernador del Distrito era juzgado por sus delitos oficiales y comunes, por la Suprema Corte de Justicia.

Meses después continúa diciendo Ochoa Campos- entró en vigor la Constitución Política de 1857, que precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal.

Pero la Constitución reformista dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.

Al efecto dice: "Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales, se agregará y judiciales, designándoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales" (Art. 72 fracc. IV).

Por los artículos 40 y 41 reservaba a los Estados, la facultad de organizar su régimen interior.

Sin embargo, en el seno del Constituyente se había elevado la voz del Diputado Castillo velasco para presentar un proyecto de adiciones sobre municipalidades, que en sus puntos más sobresalientes decía: 1.- Así como se reconoce la libertad " a las partes de la federación que son los Estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades". En consecuencia, siguiendo--

el principio de la soberanía popular proponía como un artículo de la Constitución: "Que toda municipalidad con acuerdo de un consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado".

Además proponía que "todo el pueblo en la república debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos, los estados de la federación los compraran si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas". (83).

Lamentablemente, este atinado proyecto no fue incorporado a la Carta Constitucional de 1857.

La Reforma, en lo que respecta a la organización política del país, fue la culminación de los sistemas novedosos de aquella época injertados por el liberalismo.

La influencia francesa, expresión avanzada en materia política tanto como en el orden social, tuvo múltiples desviaciones, y entre ellas cuenta la institución de las prefecturas, que ya se había aclimatado en el país al través de un proceso en el que los pasos más sobresalientes fueron la instauración de los jefes políticos por la constitución de Cádiz de 1812 y la reglamentación de atribuciones de los prefectos y subprefectos, por la ley del 20 de marzo de 1837.

Por lo tanto, la organización local, derivada de la Reforma, no fue materia de modificaciones substanciales, sino que solo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada partido debía haber un prefecto en calidad de Presidente nato de los Ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de Jefe de la Policía.

(83). Francisco Zarco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857, T. I.

Pero las facultades de dichos preceptos resultaron demeuradas, según la reglamentación reformista. Su simple enunciado, permite formarnos una idea del enorme poder de que disfrutaron en la esfera local, con perjuicio de la autoridad de los ayuntamientos. En efecto era de su competencia :

- 1.- Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos.
- 2.- Públicar las leyes y hacerlas cumplir.
- 3.- Servir de conducto para la observancia de las órdenes del Gobierno Federal.
- 4.- Acatar las disposiciones judiciales.
- 5.- Cuidar el orden y la tranquilidad.
- 6.- Informar al Gobierno Federal sobre los asuntos que le encomendase.
- 7.- Nombrar los jueces de paz.
- 8.- Suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de los hijos menores.
- 9.- Excitar a los jueces a la pronta administración de la justicia.
- 10.- Formar la estadística de su respectivo partido.
- 11.- Fomentar la instrucción pública.
- 12.- Perseguir la vagancia.
- 13.- Atender a la higiene pública.
- 14.- Imponer sanciones gubernativamente.
- 15.- Librar órdenes de cateo etc.

El sistema municipal continuó siendo tutelado por el régimen de Prefecturas, que cada vez rebazó en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, -- años después durante la dictadura porfirista, en una institución odiosa conculcadora de los derechos humanos.

Respecto a la Hacienda Municipal, un comentarista, refiriéndose al estado de la hacienda municipal en la segunda parte del siglo pasado, decía: " La creciente compliación de los servicios ha exigido una más amplia dotación de los fondos municipales y que se arbitren a los ayuntamientos nuevos y más abundantes recursos, pues aún la más rudimentaria observación ha demostrado a los hombres que, directa o indirectamente gobiernan las ciudades, que sus recursos crecen a medida que se desenvuelven los elementos del país las necesidades crecen más raídamente todavía" (84)

(84). Miguel S. Macedo. El Municipio en México y su Evolución Social, Tomo I.

Sin embargo, en un principio, no se atendió la planeación de la hacienda municipal. La ley del 12 de Sept. de 1857, que clasificó las rentas públicas se ocupó solamente de dividir las entre la federación y los Estados, sin considerar a los municipios. Como excepción, detalló los renglones considerados siempre como municipales, asignándolos a los Estados y a la federación y en lo que respecta al Distrito y a la Baja California "de hecho continuaron existiendo las rentas municipales y siguieron restaurándose y distribuyéndose con entera separación de las demás".

En cuanto lo que se relaciona con las Aduanas Integros, Una de las disposiciones de 1857, que más afectó la economía municipal fue la que abolió las alcabalas.

En realidad esta medida era de índole progresista y encuadrada perfectamente en la ideología liberal, en cuanto a su principio clásico de "dejar pasar" tan caro al propio liberalismo.

Las alcabalas significaban una supervivencia de viejos sistemas típicos del feudalismo, transplantados a tierras americanas por el régimen colonial. De aquí el empeño reformista por consumar la abolición del impuesto alcabalarío.

La Constitución de 1857 en consecuencia optó por esta medida ratificada por la carta Magna de 1917.

Sin embargo, dicha medida progresista menguaba a tal grado los ingresos locales, que en la práctica, encontró multitud de tropiezos para su verdadera aplicación.

Prácticamente la abolición de las alcabalas no surtió efectos inmediatos. Un Historiador de la época señala claramente que su "realización había llegado a parecer una utopía" (85).

(85). Ibidem.

La situación municipal derivada de la Reforma. La Institución de las Jefaturas Políticas, dio forma a esa autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el poder central, que con el tiempo se fue haciendo cada vez más acentuada, al grado de que a fines del siglo XIX, dicha autoridad había desplazado de su radio de acción a los Ayuntamientos reduciéndolos al papel de agentes municipales.

Lo que en un principio pareció una institución a tono con la época, pasado el tiempo se fue convirtiendo en un instrumento odioso de centralismo político. Las prefecturas no modernizaron, como se esperaba, nuestra administración municipal, injertadas en un medio de caciquismo tradicional, se constituyeron en agencias de despotismo y en trabas para el disfrute de los derechos cívicos.

El principio liberal de "dejar hacer" y el concepto federalista de libertad de los Estados para todo lo concerniente a su régimen interior, fue en la aplicación del mutismo de la Constitución de 1857 sobre el gobierno municipal pero los Estados en su mayoría siguieron el modelo francés de descentralización. Así pues la legislación local de mediados del siglo pasado, reafirmó la vigencia de las prefecturas.

La legislación reformista en Oaxaca, precisamente, como modelo puede citarse la Constitución Política del Estado de Oaxaca, de 15 de septiembre de 1857, expedida por el Gobernador Don Benito Juárez (86). Dicha legislación instauraba en su sección II, relativa al Gobierno y Administración interior del Estado, lo siguiente:

Art.65. El territorio del Estado se divide en Distritos y Municipios. En cada distrito habrá un jefe político

(86). Don Benito Juárez había iniciado su carrera política como Regidor del Ayuntamiento de Oaxaca. En la época que nos referimos, en que ocupaba la Presidencia de la República, Don Ignacio Comonfort, Juárez se encargó del Gobierno de su Estado, hasta Septiembre de 1857 en que fue electo para presidir la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

y en cada Municipio un ayuntamiento. La Ley determinará la división territorial.

Art. 66.- Los Jefes políticos serán honrados y removidos como previene la constitución y con sujeción inmediata al Ejecutivo publicarán las leyes, decretos y órdenes que se les comuniquen, cuidarán de la tranquilidad de la seguridad de las personas y bienes, vigilarán sobre el cumplimiento y observancia de las leyes y ejercerán - las demás atribuciones que estas les señalaron.

Art. 67.- Cada Ayuntamiento será elegido directamente por los vecinos del municipio, se compondrá de un número de miembros que no baje de cinco y se renovará cada año por mitad. La ley determinará su organización.

Art. 68. Los Ayuntamientos tienen las facultades y obligaciones siguientes:

- I.- Ejecutar las leyes y las órdenes que reciban - del gobierno.
- II.- Acordar toda obra de utilidad pública local, y los arbitros y fondos necesarios.
- III.- Cobrar los impuestos municipales que acuerde, - invirtiéndolos en el objeto a que sean destinados.
- IV.- Administrar los bienes comunales y las casas - de beneficencia y de instrucción primaria.
- V.- Cuidar de la policía en todos sus ramos, dictando los reglamentos convenientes.
- VI.- Cuidar al tranquilidad, del orden y buenas costumbres.
- VII.- Cuidar de los otros objetos de la administración general y local que les designen las leyes, sin tomar parte jamás en los asuntos políticos.

Art. 69.- Los Ayuntamientos ejercerán sus facultades sin infringir la Constitución y las leyes, y sin atacar las propiedades de tercero.

Art. 70.- Los arbitrios que acuerden los ayuntamientos deben ser generales y proporcionados, y en ningún caso podrán decretar, peajes, derecho de consumo, alcabalas o cualquier otro impuesto indirecto que grave el comercio.

Esta legislación municipal oaxaqueña, estuvo vigente sin reforma alguna, hasta entrado el siglo XX" (87)

En sus consecuencias inmediatas, la legislación municipal derivada de la Reforma fue benéfica en cuanto ordenó la elección de los tres años, al restablecerse el orden constitucional en 1861, el Gobierno del Señor Juárez dictó numerosas disposiciones para la reorganización municipal, entre ellas la que establecía que los Ayuntamientos se renovasen cada año por mitad y la relativa a nueva dotación de los fondos municipales, a su vez la Organización democrática de la Nación dio a los Ayuntamientos la función electoral, erigiéndolos en punto de partida de toda acción popular, para la cual se les confió el nombramiento de los ciudadanos encargados de formar los padrones de los votantes y de repartir a estos las cédulas, así como también el nombramiento de los instaladores de casillas.

Pero también tiene que reconocerse que, la Reforma, afectó profundamente a los municipios con las leyes de desamortización de 1856, que les obligaron a enajenar sus bienes raíces no destinados directamente al servicio público.

C A P I T U L O I I I

MARCO JURIDICO DEL AYUNTAMIENTO VIGENTE

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DEL AYUNTAMIENTO

El estado mexicano es un estado de derecho que para -- realizar sus actividades políticas, económicas y sociales -- necesita de un régimen jurídico que lo regule. A partir de aquí, la actividad pública del gobierno municipal cuenta con una legislación que también está al cuidado de su actividad pública. Su estructura tiene su origen en la Constitución - Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de ella se derivan una serie de reglas básicas para todos los municipios del país.

La Constitución junto con las leyes del Congreso de la Unión y los Tratados internacionales son la ley suprema de toda la Unión y no pueden ser contravenidas por constituciones o leyes estatales. Si bien los estados son libres y soberanos se establece el principio de que los estados a través de sus legislaturas locales, incorporarán a sus constituciones y leyes locales, las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales.

Dentro de estos límites de producción legislativa para los estados; el marco jurídico general del municipio está integrado por:

- 1) Ambito federal.- Preceptos constitucionales y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.
- 2) Ambito estatal.- constituciones estatales y diversas leyes y reglamentos.
- 3) Ambito Municipal.- Bandos de Policía y buen Gobierno,- reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que expidan los ayuntamientos conforme a las leyes.

a) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 115 constitucional reformado mediante el - decreto del 2 de febrero de 1983 es el precepto básico que -

regula la actividad municipal. Su contenido aborda los siguientes aspectos:

De la concepción general del municipio:

De la Constitución se desprende que el municipio forma parte del Estado Mexicano, por lo que es responsable en el ámbito de la jurisdicción territorial, de ejercer la rectoría del desarrollo municipal, para garantizar que sea integral; que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución (artículo 3 y 25).

Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (artículo 115).

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado (artículo 115, frac. 1).

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección directa o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación, que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato (artículo 115, frac. 1, segundo párrafo).

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la

elección de los ayuntamientos de todos los municipios (artículos 115, frac. VIII, inciso b, párrafo quinto).

Las legislaturas locales por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los conceptos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejara de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según disponga la ley (artículo 115, frac. I. Párrafo tercero y siguientes).

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones (artículo 115, frac. II).

En materia hacendaria: El municipio estará investido de personalidad jurídica y manejará libremente su hacienda que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenecan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adi

cionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoría, así como las que tengan por base el -- cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales que serán cubiertas - por la federación a los municipios con arreglo a las bases, - montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados a la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las Leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren - los incisos a y c, ni concederán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del servicio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas - contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles (artículo 115, frac. IV).

EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS.- Los municipios como componentes básicos de la sociedad en general e instituciones inmediatas de la acción social, concurrirán junto con los estados cuando así fuere necesario y los determinen las leyes, en la prestación de los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público
- c) Limpia

- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Así mismo, se determina que la federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano y municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tendencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios (Artículo 113, frac. V).

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas confor-

men o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivamente, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta, y ordinaria el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia (artículo 115, frac. VI).

El Congreso de la Unión tiene facultad... para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución (Artículo 73, -frac. XXIX-C).

EN MATERIA DE PLANEACION DEMOCRATICA.- El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogiendo las demandas y aspiraciones para su incorporación al plan y los programas de desarrollo.

La Ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares acciones a realizar para su elaboración y ejecución (Artículo 26).

El municipio, de acuerdo con las normas, principios y lineamientos del sistema de planeación democrática que el gobierno estatal organice el desarrollo de la entidad, en congruencia con el sistema nacional, intervendrá en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, recogiendo las aspiraciones y deseos de la población.

EN MATERIA DE GARANTIAS INDIVIDUALES.- En los estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y las condiciones que ella misma establece. (artículo 1).

En esta virtud, las autoridades municipales dentro de su jurisdicción territorial, vigilarán en todo tiempo, que en el ejercicio de su actividad de gobierno y en su relación con la población, todo individuo goce de las garantías consignadas en los artículos 1 al 29 de la Constitución, mismas que no podrán ser suspendidas, sino en los casos y con las condiciones que la propia Constitución consigna.

EN MATERIA DE SALUD Y VIVIENDA.- Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución.

TODA FAMILIA TIENE DERECHO A DISFRUTAR DE VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo (artículo 4, párrafos tercero y cuarto).

El municipio, como integrante de la organización del gobierno de la entidad federativa de su ubicación y como parte del Estado, procurará orientar sus acciones a satisfacer el derecho de la población a la salud y a la vivienda, considerando estos, como objetivos prioritarios del desarrollo integral del municipio.

EN MATERIA DE EDUCACION.- La educación que imparta el estado-federación, estados y municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia (artículo 3).

El Congreso tiene facultad: (...) para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educa

ción en toda la República (artículo 73, fracción XXV).

EN MATERIA DE TRABAJO.- Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere (artículo 115, frac. IX).

El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectuó por oficinas municipales, bolsa de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular (artículo 123, frac. XXV).

Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente... (artículo 123. frac. XXVI).

EN MATERIA DE CULTOS.- corresponde a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la federación.

El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobernador del estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles - (artículo 130).

EN MATERIA DE DEBERES CIUDADANOS.- Son obligaciones de

los mexicanos:

Asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos para el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar (artículo 31, frac. -11).

Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (artículo 31, frac. IV).

Son obligaciones del ciudadano de la República:

Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, la profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes (artículo 36, frac. 1).

EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PUBLICA.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Las constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios (artículo 108, párrafos primero y último).

b). CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO.

La Constitución General de la República consigna en su artículo 40: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse - en una república representativa, democrática, federal, com- puesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación estable cida según los principios de esta ley fundamental".

En el artículo 115 preve: Los estados adoptarán para - su régimen interior, la forma de gobierno republicano, repre- sentativo, popular teniendo como base de su división territo- rial y de su organización política y administrativa, el muni- cipio libre...

Bajo estos preceptos fundamentales, cada estado define su régimen interior mediante la implantación dentro de su te- rritorio, de su propia constitución política en la cual se - consignan las normas y disposiciones fundamentales que rigen, regulan y orientan la vida de la ciudadanía y de los gobier- nos estatal y municipal de la entidad.

Además, las constituciones locales establecen las nor- mas generales para la elección y funcionamiento de los go- biernos municipales, dejando su especificación reglamentaria a la Ley Orgánica Municipal.

Debe destacarse que en los términos del decreto del 3 de febrero de 1983, que modificó el artículo 115 constitu- cional, las legislaturas de los estados deben proceder a -- ajustar sus respectivas constituciones locales, a los princi- pios que establece el texto constitucional, contando para -- ello con el plazo de un año a partir del 3 de febrero de -- 1983.

EN MATERIA DE LEYES ORGANICAS MUNICIPALES. Las leyes orgánicas municipales establecen disposiciones sobre la es- tructura municipal, el régimen gubernamental y administrati- vo, la división territorial del estado, integración y funcio- nes de acuerdo a las características de cada municipio, los

servicios públicos que debe respetar el municipio, los servicios públicos que debe prestar el gobierno municipal, así -- como las sanciones al incumplimiento de la ley.

Al igual que las constituciones locales, estas Leyes - Orgánicas Municipales deben ajustarse a las modificaciones - que se hicieran al artículo 115 de la Constitución Federal.

EN MATERIA DE LEYES DE DESARROLLO URBANO DE LOS ESTADOS.- Contiene todo lo relativo a la estructuración del sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, las competencias y las funciones de las autoridades estatales y municipales, y en general el desarrollo urbano del estado y dentro de los municipios.

También debe modificarse, de acuerdo al texto del artículo 115 Constitucional reformado.

EN MATERIA DE LEYES DE FRACCIONAMIENTO.- Establecen las normas relativas al fraccionamiento, fusión, división, relocalización y subdivisión de terrenos, así como lo relacionado con los requisitos para obtener las licencias respectivas, y la forma en que deben desarrollarse los fraccionamientos, así como su entrega a las autoridades competentes.

Es muy importante, considerar la necesidad de que en estas leyes se consigne la intervención de las autoridades municipales, para satisfacer los términos de la fracción V - del artículo 115 constitucional reformado.

EN MATERIA DE CODIGOS FISCALES DE LOS ESTADOS, LEYES DE HACIENDA DE LOS ESTADOS Y LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS. Contemplan las fuentes de ingresos que correspondan a estados y municipios y su forma de captación, y es necesario que se actualicen conforme lo prevé el artículo 115 - constitucional, para los efectos de que oportunamente se integren en forma adecuada y real los presupuestos de ingresos municipales.

Los ejecutivos de los gobiernos estatales y las legislaturas locales deberán realizar las adecuaciones que se mencionan y las que determinen como necesarias para dar vigencia a la reforma municipal.

c). LEY ORGANICA MUNICIPAL

Es a través de dos instrumentos legales que se establecen las bases de la organización y funcionamiento del Municipio, me refiero a la Ley Orgánica Municipal y a los bandos municipales, que establecen los derechos y obligaciones tanto del ayuntamiento y sus miembros, como de los habitantes de los Municipios.

No obstante a que de acuerdo al órgano que los expide, las Leyes Orgánicas y los Bandos Municipales, son diferentes, no debemos dejar de considerar que como toda norma jurídica, estos ordenamientos son el reflejo de las relaciones humanas de convivencia y por tal razón deben ser producto de la opinión que emiten los ciudadanos para la conformación de una vida comunitaria. Por ello, es de suma importancia que se logre trascender los modelos legales tradicionales advirtiendo la diversidad municipal.

En síntesis, se puede afirmar que la Ley Orgánica Municipal de cada entidad debe ser genérica y los reglamentos para su funcionamiento habrán de ser específicos en los siguientes aspectos: Sociales, Políticos, Económicos y Administrativos. Como se puede apreciar, no se trata tan sólo de regular el funcionamiento de la administración pública Municipal, sino el cúmulo de necesidades y demandas de la comunidad que integra el Municipio. Es decir, esta reglamentación debe trascender lo meramente administrativo para estipular y estimular los roles correspondientes a los sectores públicos, social y privado, en las demarcaciones de la comunidad.

La estructura de la Ley Orgánica Municipal con sus diferentes denominaciones en las entidades federativas, comprende lo siguiente:

- 1.- La mención de que cada municipio conservará su extensión y los límites asignados en la Ley de división territorial del Estado.
- 2.- Los nombres de los Municipios y de las cabeceras municipales respectivas.

- 3.- Los requisitos y procedimientos para la supresión y -- creación de nuevos municipios, como atribución del Congreso del Estado.
- 4.- La mención del número de integrantes de los ayuntamientos, que puede ser variable, así como la de los funcionarios de los mismos.
- 5.- La forma y tiempos para celebrar las sesiones de los - cabildos.
- 6.- La manera de instalar los ayuntamientos.
- 7.- Las facultades y obligaciones de los miembros del ayuntamiento e inclusive también la de los más altos funcionarios municipales.
- 8.- La obligatoriedad para que se expida el Bando Municipal de Policía y Buen gobierno y en algunos casos hasta qué debe contener tal reglamentación.
- 9.- Los servicios públicos Municipales.
- 10.- Lo Relativo a las autoridades y respectivas facultades dentro de la circunscripción en que en todo caso se di vide el territorio del municipio.
- 11.- Disposiciones Generales.

De esta manera la Ley Orgánica Municipal contiene el - conjunto de normas que sirven de apoyo legal específico para el funcionamiento de los ayuntamientos.

En materia de leyes Orgánicas Municipales establecen - disposiciones sobre la estructura municipal, régimen gubernamental y administrativo, la división territorial del Estado, integración y funciones de acuerdo a las características de cada municipio, los servicios públicos que debe prestar el - gobierno municipal, así como las sanciones al incumplimiento de la Ley.

Al igual que las Constituciones locales estas leyes - locales municipales deben ajustarse a las modificaciones que se hicieron al artículo 115, de la Constitución Federal.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO

ESQUEMA DE CONTENIDO

TITULO PRIMERO

ESTRUCTURA MUNICIPAL
CAPITULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES
CAPITULO SEGUNDO
DEL DESARROLLO MUNICIPAL
CAPITULO TERCERO
DE LA ORGANIZACION MUNICIPAL
CAPITULO CUARTO
DE LA POBLACION

TITULO SEGUNDO

REGIMEN GUBERNAMENTAL
CAPITULO PRIMERO
DE LA INTEGRACION E INSTALACION DE LOS AYUNTAMIENTOS
CAPITULO SEGUNDO
DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS
CAPITULO TERCERO
FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS
CAPITULO CUARTO
FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES
CAPITULO QUINTO
DE LOS SINDICOS
CAPITULO SEXTO
DE LOS REGIDORES
CAPITULO SEPTIMO
DE LAS COMISIONES.

TITULO TERCERO

ORGANISMOS AUXILIARES
CAPITULO PRIMERO
DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES
CAPITULO SEGUNDO
DE LAS COMISIONES DE PLANIFICACION Y DESARROLLO
CAPITULO TERCERO
DE LOS CONSEJOS DE COLABORACION MUNICIPAL

TITULO CUARTO

REGIMEN ADMINISTRATIVO
CAPITULO PRIMERO
DE LA SECRETARIA MUNICIPAL
CAPITULO SEGUNDO
DE LA HACIENDA MUNICIPAL
CAPITULO TERCERO
DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
CAPITULO CUARTO
DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES.

TITULO QUINTO

SEGURIDAD PUBLICA
CAPITULO UNICO
DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD MUNICIPAL

TITULO SEXTO

DE LA JUSTICIA MUNICIPAL
DEROGADO
CAPITULO PRIMERO
DE LOS JUECES MENORES Y JUGADOS POPULARES
DEROGADO
CAPITULO SEGUNDO
DE LOS RECURSOS ADMINSTRATIVOS

TITULO SEPTIMO

DE LAS MODALIDADES EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS
PUBLICOS MUNICIPALES
CAPITULO PRIMERO
DE LA MUNICIPALIZACION
CAPITULO SEGUNDO DEL OTORGAMIENTO, CANCELACION Y CADUCIDAD
DE LAS CONCESIONES.

TITULO OCTAVO

LEGISLACION MUNICIPAL
CAPITULO PRIMERO
DE LOS BANDO Y REGLAMENTOS
CAPITULO SEGUNDO
DE LAS SANCIONES

TITULO NOVENO

SUPLENCIA Y RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS
Y EMPLEADOS MUNICIPALES
CAPITULO PRIMERO
DE LAS FALTAS Y LICENCIAS DE LOS FUNCIONARIOS
MUNICIPALES
CAPITULO SEGUNDO
DE LA REMOCION E INHABILITACION DE LOS
MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO
CAPITULO TERCERO
RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS
MUNICIPALES

TITULO DECIMO

DE LA COLABORACION ENTRE EL MUNICIPIO
Y EL ESTADO
CAPITULO UNICO
ASESORIA MUNICIPAL
TRANSITORIOS

C A P I T U L O I V

EL BANDO MUNICIPAL

" EL BANDO MUNICIPAL "

De acuerdo con lo que señale cada ley local, los municipios tendrán facultad reglamentaria de las leyes de la entidad federativa, en mi opinión en lo referente a las cuestiones municipales dentro de la jurisdicción de cada municipio.

Aquí el problema está en que se habla mucho de los bandos municipales y éstos existen históricamente antes de muchas constituciones.

Conforme a don Joaquín Escriche, bando es:

"BANDIR. Antiguamente publicar bando contra algún reo ausente con sentencia de muerte en su rebeldía.

"BANDO. La facción, parcialidad o partido de gente que separándose del común o masa general de los demás ciudadanos forma cuerpo aparte.

"BANDO. El anuncio público de una cosa, v.gr., de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia, hecho por persona autorizada, o por voz de pregonero, o por fijación de carteles en los parajes más concurridos -- del pueblo; y también se llama así el mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente. (88).

La palabra bando viene, según unos, de la voz alemana bann, que significa territorio o facultad de establecerse en él; y según otros, es una de las que nos dejaron los Vándalos, y se deriva de baner, hoy bandera, con cuya presentación se declaraba y publicaba la guerra, dando a la orden -- que procedía a este acto el nombre de bando.

(88) Escriche, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia", Tomo I, Ed. Porrúa, p. 352, México, 1979.

De acuerdo con la nueva estructura, estimo que los bandos municipales son reglamentos tanto de policía y buen gobierno, como de otras leyes administrativas emanadas de los congresos locales.

A manera de comentario, es importante el bando de policía y buen gobierno, porque en él se basa la justicia de barandilla, que está gravemente deteriorada a nivel municipal en términos generales, todavía en 1985, algunos bandos municipales consignaban el arresto hasta por 15 días sin que hubieran tomado la reforma al artículo 21 de la Constitución, de febrero de 1983, en el sentido de que el arresto por infracciones a los bandos de policía y buen gobierno, no puede exceder de 36 horas de arresto; en este aspecto estimo que todavía los municipios deben hacer un esfuerzo por moralizar y renovar la justicia de barandilla.

Los ayuntamientos están facultados para expedir determinadas normas reglamentarias cuyo cumplimiento incide en las materias y asuntos de su competencia. En primer término, debemos mencionar el reglamento interno que norme los procedimientos para las discusiones, para las votaciones, para las comisiones específicas que desempeña cada uno de los integrantes de los ayuntamientos, para las licencias o permisos para dejar temporalmente el cargo, y en general cuestiones estrictamente internas del funcionamiento del ayuntamiento.

La reglamentación de mayor trascendencia que expide el cabildo es el denominado BANDO MUNICIPAL, o Bando de Policía y Buen Gobierno. Los Bandos de policía y buen gobierno deben ser expedidos por cada uno de los ayuntamientos del país, aún cuando en la práctica son numerosos los ayuntamientos que han omitido el cumplimiento de esta obligación. En algunos ayuntamientos se conservan los bandos de policía y buen gobierno de muchísimos años atrás y perduran todavía disposiciones especiales como éstas:

"Se prohíbe que las personas transiten por las calles y banquetas de las poblaciones del municipio llevando cargas voluminosas que constituyan estorbo o peligro para los transeúntes, salvo permiso especial",

"la persona que maltrate un animal, lo cargue con exceso o lo obligue a trabajar hallándose enfermo o impedido se hará acreedora a la multa que le imponga la presidencia municipal", o

"queda terminantemente prohibido apagar el alumbrado -- público sin causa justificada".

El Bando municipal es la base legal para la imposición de sanciones administrativas, por lo que en los municipios - donde no existe bando municipal o bando de policía y buen go - bierno todas las multas y sanciones administrativas pueden - reputarse como ilegales. Los Bandos de policía y buen go - bierno generalmente tratan sobre los siguientes temas:

- 1.- Los requisitos para adquirir la vecindad del municipio.
- 2.- Las obligaciones y derechos de los habitantes del municipio.
- 3.- La reglamentación a que sujeta a la policía preventiva municipal, incluyendo a los bomberos.
- 4.- Las bases para integrar la junta calificadora y su funcionamiento.
- 5.- Una relación específica de aquellas conductas y acciones que se consideren faltas administrativas en el municipio, tanto las que se estimen como faltas a la moral pública como las que causen perjuicio a la colectividad.
- 6.- Lo relativo a la salubridad pública, al comercio e industria, agricultura y ganadería, mercados públicos, ornato y alumbrado público.
- 7.- Disposiciones Generales.

El capitulado de los títulos citados comprende disposiciones generales: de los fines de gobierno municipal; de territorio, nombre y escudo del municipio; de los vecinos, sus derechos y obligaciones; de los habitantes y visitantes o transeúntes; de las autoridades municipales; de la organización administrativa; de las autoridades auxiliares del ayuntamiento; de las sesiones de cabildo; de las atribuciones -- del municipio en materia de desarrollo urbano; de la determi

nación y creación de los servicios públicos municipales; de los consejos de colaboración; de la comisión de planificación y desarrollo; de las instituciones que prestan un servicio social; de los estímulos y reconocimientos a la participación ciudadana; de las autorizaciones, licencias y permisos; del funcionamiento de los establecimientos abiertos al público; de las restricciones a la actividad de los particulares; de las infracciones; de las sanciones y de los recursos.

Es indispensable hacer la diferenciación de lo que es la ley orgánica municipal, la ley de ingresos municipales, el reglamento interior del ayuntamiento y el bando de policía y buen gobierno; los dos primeros son competencia del Congreso del Estado y los últimos son competencia exclusiva de los ayuntamientos.

La dificultad estriba en la clarificación de los límites sobre el contenido de cada uno de los documentos mencionados, pero que, sin ninguna norma general, en la práctica se ha llegado a dilucidarlos.

También los ayuntamientos expiden una serie de reglamentos municipales que tienden a regular actividades de los particulares. Entre los reglamentos municipales podemos mencionar el de peluquerías y salones de belleza, el de horarios de comercio y establecimientos de prestación de servicios, el de espectáculos públicos, el de mercados, el de rastro y muchos otros más.

Un gran número de los más de 2370 municipios que existen en el país no cuentan con el bando de policía y buen gobierno, ni con los reglamentos municipales, lo que es realmente grave. (89).

CONTENIDO DEL BANDO MUNICIPAL DE NAUCALPAN

- CAPITULO I. De las disposiciones Generales.
- CAPITULO II. De la Integración del Municipio a su división Política.
- CAPITULO III. De los habitantes y vecinos del Municipio, sus derechos y obligaciones.
- CAPITULO IV. Del gobierno Municipal.
- CAPITULO V. De las autoridades y los Funcionarios.
- CAPITULO VI. Del régimen Administrativo.
- CAPITULO VII. De la hacienda municipal.
- CAPITULO VIII. De los Asentamientos Humanos.
- CAPITULO IX. De la seguridad pública y tránsito.
- CAPITULO X. De la oficialía calificadora.
- CAPITULO XI. De los Consejos de Colaboración Municipal.
- CAPITULO XII. De las autoridades auxiliares.
- CAPITULO XIII. De los Consejos y Comisiones.
- CAPITULO IV. Empresas Paramunicipales.
- CAPITULO XV. De las faltas, Infracciones y Sanciones.
- TRANSITORIOS.

CONTENIDO DEL BANDO MUNICIPAL DE NAUCALPAN

- CAPITULO I. De las disposiciones Generales.
- CAPITULO II. De la Integración del Municipio a su división Política.
- CAPITULO III. De los habitantes y vecinos del Municipio, sus derechos y obligaciones.
- CAPITULO IV. Del gobierno Municipal.
- CAPITULO V. De las autoridades y los Funcionarios.
- CAPITULO VI. Del régimen Administrativo.
- CAPITULO VII. De la hacienda municipal.
- CAPITULO VIII. De los Asentamientos Humanos.
- CAPITULO IX. De la seguridad pública y tránsito.
- CAPITULO X. De la oficialía calificadora.
- CAPITULO XI. De los Consejos de Colaboración Municipal.
- CAPITULO XII. De las autoridades auxiliares.
- CAPITULO XIII. De los Consejos y Comisiones.
- CAPITULO IV. Empresas Paramunicipales.
- CAPITULO XV. De las faltas, Infracciones y Sanciones.
- TRANSITORIOS.

REFLEXIONES EN TORNO A LA REGLAMENTACION MUNICIPAL.

Antes de iniciar el análisis del tema "Bases jurídicas para el Desarrollo Municipal", quisiera recordar dos de los principios fundamentales que el Gobierno de la República ha expresado para enmarcar todas aquellas acciones que se orientan al fortalecimiento de la organización municipal.

Por una parte, se ha destacado, desde el punto de vista normativo, que la Reforma Municipal es un proceso que se lleva a cabo en diferentes etapas. La primera de ellas quedó concluida con la expedición de las reformas al artículo 115 constitucional. La segunda, ha consistido en la incorporación de estos nuevos principios a las constituciones de los estados, así como a sus leyes orgánicas correspondientes. La tercera etapa deberá cumplirse llevando a cabo las acciones necesarias para que cada uno de los municipios del país asuma los nuevos principios municipalistas en sus propios ordenamientos.

Se ha señalado, por otra parte, que en razón de la gran diversidad de municipios en la nación, remotamente se puede pensar en una reglamentación "tipo", más que con fines orientadores, para todos ellos. No obstante, si deseáramos encontrar algún elemento común en la reglamentación, éste consistiría en imprimir una vocación de reforma política por el objetivo de cambio que se persigue y que inclusive impulsa el propio Presidente de la República: "Redistribuir el poder y la riqueza, no en favor de niveles gubernativos o de nuevas burocracias, sino en favor de toda la comunidad, de sus fuerzas fundamentales..." (90)

El principio democratizador sustenta todo el esfuerzo que pretende consolidar al Municipio Libre, una vez que ha redefinido su rango constitucional, como un proyecto político y particularmente como un compromiso histórico.

(90) Palabras pronunciadas por el presidente Miguel de la Madrid, al término de la Reunión Nacional de evaluación de la Reforma Municipal, efectuada el 4 de julio de 1985 en el Salón Carranza de la Residencia Oficial de Los Pinos.

En este orden de ideas, al analizar los obstáculos y opciones que por la vía legal tiene el Ayuntamiento para impulsar el bienestar de la comunidad en los niveles económicos, político y social, surgen un gran número de planteamientos que en sí mismos distan mucho de ser la solución de los vastos problemas derivados de la realidad municipal; sin embargo, un ejercicio conceptual de esta naturaleza bien puede formar parte de la disertación final que habrá de realizarse para expedir la reglamentación municipal.

DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL

Es a través de dos instrumentos legales que se establecen las bases de la organización y funcionamiento del municipio, me refiero a la Ley Orgánica Municipal y a los Bandos Municipales que establecen los derechos y obligaciones tanto del ayuntamiento y sus miembros, como de los habitantes de los municipios.

No obstante a que de acuerdo al órgano que los expide, las leyes orgánicas y los bandos municipales son diferentes, no debemos dejar de considerar que como toda norma jurídica, estos ordenamientos son el reflejo de las relaciones humanas de convivencia y por tal razón deben ser producto de la opinión que emiten los ciudadanos para la conformación de su vida comunitaria. Por ello, es de suma importancia que se logre trascender los modelos legales tradicionales advirtiendo la diversidad municipal.

En este sentido se debe buscar, atendiendo a un principio sociológico, que las legislaturas locales y los municipios en particular, al expedir estos ordenamientos, dicten en realidad normas que los rijan según su forma particular de vida, para dar solución a sus problemas y establecer las bases de su propio desarrollo.

Estas normas -es decir las leyes orgánicas y los bandos- no sólo deben referirse a la organización y funcionamiento del ayuntamiento en su carácter de cuerpo municipal. No debemos olvidar que éste forma parte del municipio, es decir, de toda una estructura social, económica, política y administrativa.

En otros términos, a través de las leyes orgánicas municipales las legislaturas de los estados están en la posibilidad histórica de establecer bases normativas vinculadas -- con la realidad para que sean observadas por los municipios al expedir su propia reglamentación. Pero la condición de estas bases es que sean lo suficientemente flexibles para -- propiciar el desarrollo natural de los municipios. Habrán de desecharse, en este contexto, los pretendidos paternalismos que sólo significan absurdos medios de control de los municipios y hoy en día atentan contra el espíritu de la fracción II del artículo 115 constitucional, que faculta a los propios municipios a expedir los bandos de policía y buen -- gobierno, así como reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas.

Los ayuntamientos, a su vez, deberán cuidar que en el ejercicio de esta facultad constitucional haya una real participación de la ciudadanía. Ello permitirá que los ciudadanos en todo momento estén al tanto de las disposiciones que deben acatar y de los derechos que pueden exigir, pero sobre todo logrará, quizá por primera vez en la historia de muchos pueblos mexicanos, un sano desarrollo de la vida de la comunidad.

En síntesis, se puede afirmar que la Ley Orgánica Municipal de cada entidad debe ser genérica y los reglamentos -- para su funcionamiento habrán de ser específicos en los siguientes aspectos: sociales, políticos, económicos y administrativos. Como se puede apreciar, no se trata de regular -- tan sólo el funcionamiento de la administración pública municipal, sino el cúmulo de necesidades y demandas de la comunidad que integran el municipio. Es decir, esta reglamentación debe trascender lo meramente administrativo, para estimular y estimular los roles correspondientes a los sectores público, social y privado, en las demarcaciones de la comunidad.

LEGISLACION MUNICIPAL. La legislación municipal corresponde expedirla a los Congresos locales, como legislación reglamentaria del artículo 115 constitucional.

Existe mucha divergencia en esta legislación; así tenemos, por ejemplo, que hay códigos muy bien estructurados, --

como el Código Municipal del Estado de Chihuahua, leyes muy antiguas, como la de Chiapas, del 30 de enero de 1931 (también regula esta materia con precisión y técnica), y relativamente recientes, como la de Hidalgo, de 21 de agosto de 1946; Estado de México, 26 de diciembre de 1940; Michoacán, 17 de septiembre de 1962; Tlaxcala, del 18 de enero de 1955; y Veracruz, de 16 de diciembre de 1947.

Con motivo de las reformas publicadas en febrero de 1983, las entidades federativas han promulgado nuevas leyes municipales, las que acogen muchos de los principios consagrados en las mencionadas reformas al artículo 115, entre las que sobresalen las de Puebla, Jalisco, Sonora, Estado de México, Michoacán, Chiapas y Oaxaca (91).

(91) Estado de Puebla de Zaragoza, "Ley Municipal", publicado en el Periódico Oficial del Estado, Núm. 41, sección segunda del 21 de noviembre de 1978.

Estado de Pachuca de Soto, "Reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado", núm. 52, diciembre 3 de 1983.

Estado de Tlaxcala de Xicoténcatl, Tlaxcala, Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala", Decreto núm. 51, publicación 24 de octubre de 1984.

Estado de Sonora, "Boletín Oficial", registrado el 23 de abril de 1982. "Ley Orgánica de la Administración Municipal".

Estado de México, "Ley Orgánica Municipal del Estado de México", Toluca, Lerdo, México, a 5 de febrero de 1981.

Estado de Jalisco, "Ley Orgánica Municipal", reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del Estado de Jalisco, fecha: 16 de abril de 1982.

Estado de Michoacán, "Ley Orgánica Municipal de Michoacán de Ocampo", fecha: 25 de Junio de 1982.

Estado de Tamaulipas, "Código Municipal para el Estado de Tamaulipas", Periódico Oficial, fecha: 4 de febrero de 1984.

Estado de Chiapas, "Ley de Hacienda Municipal", "Ley de Ingresos de los Municipios", "Convenio de Colaboración para el fortalecimiento Municipal".

Estado de Oaxaca, "Ley Orgánica Municipal", Periódico Oficial, fecha: 2 de febrero de 1984.

a) FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL AYUNTAMIENTO

Para resumir la integración y las funciones de un ayuntamiento tipo hacemos uso de las siguientes definiciones y resumen de las atribuciones que por lo regular son comunes en todos los Ayuntamientos.

El ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio y que se integra por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la ley orgánica municipal.

El presidente municipal es el miembro del ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos del mismo y de realizar la administración del municipio, con base en los criterios y políticas establecidos por el ayuntamiento.

El Síndico o síndicos son los integrantes del ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo y de representarlo jurídicamente; ocasionalmente realizan funciones de agentes del ministerio público en los municipios en donde no existen éstos.

Los regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de vigilar los ramos de la administración municipal y la presentación de los servicios públicos.

" Del análisis de diversas leyes orgánicas municipales vigentes en el país se desprenden las facultades y obligaciones del ayuntamiento que son más frecuentes y que no son comunes a todos los casos. Tales son:

-Expedir y publicar su reglamento interior y los de policía y buen gobierno y en general los reglamentos que requiera el ayuntamiento para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales.

-Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales o federales en materia municipal.

- Dividir o Modificar la división existente del territorio municipal para efectos administrativos.
- Convocar a elecciones de los miembros de los consejos de colaboración municipal.
- Nombrar las representaciones del ayuntamiento en las divisiones territoriales del municipio.
- Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- Nombrar al secretario del ayuntamiento y al tesorero municipal a propuesta del presidente municipal y removerlos por causa justificada.
- Formular anualmente la iniciativa de ley de ingresos, - remitiéndola al Congreso para su aprobación.
- Formular anualmente el presupuesto de egresos.
- Administrar su hacienda en los términos de la ley y controlar a través del presidente y el síndico o regidor correspondiente la aplicación correcta del presupuesto de egresos.
- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el presidente municipal o por el propio ayuntamiento.
- Rendir al Congreso del estado la cuenta del gasto público del año anterior.
- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas del municipio.

- Auxiliar a las autoridades sanitarias en la aplicación de las disposiciones relativas.
- Reglamentar y proporcionar los servicios públicos.
- Reglamentar los espectáculos públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.
- Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas.
- Formular la estadística municipal.
- Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales cuando así lo soliciten.
- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
- Conceder licencia a sus miembros hasta por treinta días.
- Planear y ordenar los asentamientos humanos.
- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
- Rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guardan los negocios municipales.
- Prevenir y combatir, en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad que implique una conducta antisocial.
- Autorizar transferencias de partidas presupuestales.

- Vigilar que los manejadores de valores municipales cuacien su manejo.
- Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejos de tutelas.
- Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes.
- Cuidar del embellecimiento de los centro de población.
- Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas correccionales y proveer lo conducente para su sostenimiento.
- Fomentar las actividades económicas en su municipio.
- Aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan al municipio.
- Enviar al Congreso local para su estudio y aprobación los proyectos de contratación de empréstitos, que afecten los ingresos posteriores a su administración municipal.
- Designar la oficialidad y la gendarmería y empleados de ésta, excepto en los casos en que la cabecera municipal se a la capital del estado.
- Las demás que le encomienden las leyes y reglamentos vigentes.

Del análisis de las leyes orgánicas municipales se desprenden las facultades y obligaciones del presidente municipal que aquí representamos y que varían según las leyes orgánicas de cada entidad federativa; son las siguientes:

- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del ayuntamiento.
- Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones, y voto de calidad sólomente en caso de empate.
- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los Servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.
- Convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando asuntos urgentes lo motiven o lo soliciten por lo menos la cuarta parte de los integrantes.
- Cuidar que los órganos administrativos municipales se integren y funcionen de acuerdo con la legislación vigente.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, los reglamentos y las resoluciones del ayuntamiento.
- Celebrar a nombre del ayuntamiento, y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia general o concernientes al municipio, ya sean éstas federales, estatales o municipales.

- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento y disponer lo necesario para mejorar sus funciones.
- Calificar y sancionar a los infractores de reglamentos municipales.
- Informar al ayuntamiento, una vez al año, del estado que guardan los negocios municipales.
- Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos.
- Disponer de la fuerza pública para asegurar, cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad públicas.

Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos, para el aprovechamiento de las vías públicas, los que, de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitos.

- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y representantes en las divisiones del territorio municipal.
- Vigilar la recaudación en todas la ramas de la hacienda pública municipal y que la inversión de los fondos municipales se haga en estricto apego al presupuesto.
- Visitar los poblados del municipio por lo menso una vez al año.
- Socilitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de quince días.

- Las demás que le otorguen las leyes y reglamentos vigentes.

Del análisis de las leyes orgánicas municipales se desprenden las facultades y obligaciones de los síndicos, que más frecuentemente se presentan en dichas leyes y que no son comunes en todos los casos.

- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
- La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- La revisión y firma de los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto.
- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería y hacer que se presente con oportunidad al Congreso local la cuenta pública.
- Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles de municipio, haciendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control.
- Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.
- Fungir como agentes del ministerio público en los casos en que en el municipio no exista éste, o como auxiliar de estas funciones en caso de que exista.
- Los demás que le otorguen las leyes y reglamentos vigentes.

Del análisis de las leyes orgánicas municipales se des-
prenden las facultades y obligaciones de los regidores que
más frecuentemente se presentan sin ser comunes en todos
los casos.

- Asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento,
participando en las discusiones con voz y voto.
- Desempeñar las comisiones que les encomiende el ayunta-
miento, informando a éste de los resultados.
- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictar
se para el mejoramiento de los servicios públicos muni-
cipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.
- Vigilar los ramos de la administración que los encomi-
ende el ayuntamiento, informando periódicamente de sus
gestiones.
- Suplir en las faltas temporales al presidente municipi-
pal, en el orden de preferencia numérica en que hayan
sido electos.
- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos
a que fueren citados por el presidente municipal.
- Los demás que les otorgue la ley y sus reglamentos. -
(92).

(92) Gamiz Parral, Máximo, N. "Derecho Constitucional y Ad-
ministrativo de las Entidades Federativas, U.N.A.M. -
1990. pp. 335-340.

b) REGLAMENTOS MUNICIPALES

Por lo que hace a los reglamentos municipales, encontramos, que éstos son reglamentamente la fuente más importante de su legislación interna. Tanto en número como en las materias que regulan los reglamentos son el principal normativo municipal.

Los ayuntamientos tienen la facultad de expedir reglamentos, con base en las disposiciones ya citadas de la Constitución General de la República, de las Constituciones Locales y las Leyes Orgánicas Municipales.

"Encontramos diversos tipos de reglamentos que expiden los ayuntamientos, como son: (93).

- 1.- De estructura y organización: como el reglamento interior del ayuntamiento, el reglamento interior de trabajo, etc.
- 2.- Referentes a servicios públicos, como el reglamento de uso de agua potable, de parques y jardines, de uso de rastreros, de estacionamientos, de anuncios, de panteones, de mercados y centrales de abastos, de expedición de licencias y permisos, de limpia, etc.
- 3.- Referentes a Zonificación, planeación y desarrollo urbano. La fracción V del artículo 115 constitucional otorga facultades expresas a los ayuntamientos para expedir reglamentos y otras disposiciones administrativas en estas importantes materias, señalando textualmente el precepto:

(93) Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1991, p. 792.

"Artículo 115, fracción V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; controlar e intervenir en la regularización de la tendencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de ésta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

REQUISITOS DE PUBLICIDAD DE BANDOS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES.

Existe una gran dispersión de disposiciones sobre este particular en las legislaciones estatales, encontrando, en síntesis, los siguientes sistemas:

- 1.- Legislaciones que exigen la publicación de bandos y reglamentos en el Periódico Oficial del Estado, como, entre Guanajuato e Hidalgo. (94).
- 2.- Legislaciones que establecen una obligación genérica de "publicidad" sin señalar el medio para ello, como es el caso, entre otros, del Estado de México, en el artículo 37 de su Ley Orgánica Municipal.

(94) Ley Orgánica Municipal de Guanajuato, Artículo 84 "El Reglamento Interior, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general para ser obligatorios, deberán ser publicadas en el Periódico del Estado". LOM de Hidalgo, Artículo 123 "los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones admvas. de observancia gral., deberá darse a la publicidad en el periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que tengan plena vigencia, estableciéndose la fecha en que se inicie su obligatoriedad.

Para evitar esta vaguedad habrá de ser importante que las legislaciones estatales marquen con claridad la forma y medios en que se tenga que dar publicidad a estos cuerpos normativos, en beneficio de la seguridad jurídica de la población municipal.

c) SANCIONES

IMPERIO Y SANCION. Para algunos la norma jurídica no es perfecta si no tiene imperio, y para otros no es perfecta si no tiene sanción (95).

IMPERIO es la facultad que tiene el Estado para hacer observar la ley o imponer su observancia.

SANCION es la aplicación de una pena por contravención a la ley, es decir, el ilícito en general, ya que hay actos ilícitos que no necesariamente son delitos. - Algunos dicen que la norma no es perfecta sin sanción; - nosotros diferimos de este criterio, ya que, por ejemplo, en los artículos 39, 49 y 50 de la Constitución, encontramos que hay imperio, pero no tienen sanción. Los artículos 1, 3, 4 y 25 del Código Civil del Distrito Federal (96), no tiene sanción y no por esto son imperfectos. En los preceptos citados, no existe sanción, pero sí tienen imperio y esto no les da el carácter de normas imperfectas.

Si se piensa que el derecho perfecto es únicamente aquel que tiene sanción, la conclusión sería de que sólo mente el Derecho penal tendría esa característica; pensamos que el Derecho, como instrumento que regula la relación intersubjetiva humana, debe estar pensado y creado

(95) García Pelayo, Manuel, Las autoridades y las protestas en Derecho Público.

(96) Código Civil para el Distrito Federal, Porrúa, 1991.

para que sea cumplido espontánea y voluntariamente por la sociedad a la que va a regir, y no para ser violado, pues este es precisamente un caso de anormalidad en el funcionamiento del derecho. Si éste regula con eficacia las relaciones humanas y se cumple en forma espontánea, habrá llenado la finalidad para la que fue creado, y no en función del castigo, o sanción, que pensamos sólo deber ser aplicado para los casos de transgresión de la norma.

"Las SANCIONES son las penas o castigos que aseguran la ejecución de una ley. Según el artículo 138 de la Ley Orgánica de Estado de México dice al respecto".

Artículo 138. Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general, de carácter Municipal se sancionarán con:

- I. Amonestación.
- II. Multa hasta de cien mil pesos, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá al salario de un día;
- III. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia.
- IV. Clausura;
- V. Arresto hasta por treinta y seis horas, como sanción específica por permuta de la multa que se le hubiese impuesto y no se pagare, siempre que ésta no se derive de motivo fiscal.
- VI. A los concesionarios de los servicios públicos municipales:
 - a). Multa hasta de quinientos mil pesos;
 - b). Cancelación de la Concesión.
- VII. Pago al Erario Municipal del daño causado, sin perjuicio de las demás sanciones que correspondan.

Por su parte Juan Ugarte (97), propone en su proyecto de Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno el capítulo correspondiente a las sanciones, y que ahora por parecernos concreto y certero lo transcribimos, por adherirnos a su idea de funcionamiento del Bando y de las Sanciones posibles de aplicación. Y dice al respecto:

CAPITULO II

De las Sanciones

Artículo 98. Las infracciones o faltas a normas contenidas en el presente Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, serán sancionadas con multa, arresto y en su caso, cancelación de licencia, permiso o autorización de funcionamiento, suspensión, clausura, decomiso de mercancía y demolición de construcciones.

Art. 99. Las infracciones cometidas por jornaleros, obreros y no asalariados por lo que toca a la multa, sólo podrán ser sancionados con una cantidad que no rebase de un día de salario, la imposición de una multa, se fijará en consideración del salario mínimo general para la zona del municipio.

Art. 100. Se impondrá multa de (uno a dos Días) salario mínimo a quien:

- I. Haga mal uso de los servicios públicos municipales e instalaciones destinadas a los mismos.
- II. Se niegue a colaborar en la realización de una obra de servicios sociales o beneficio colectivo, sin causa justificada.
- III. No mantenga aseado el frente de su domicilio, negociación y predio de su propiedad o posesión.
- IV. ... etc. etc...

(97) Juan Ugarte Cortez, "La Reforma Municipal", Op. cit. p.p. 249 y 250.

CAPITULO III

DE LOS RECURSOS (98)

Art. 111. Los recursos son los medios por virtud de los cuales se impugnan los acuerdos y actos administrativos que dicten las autoridades municipales con motivos de la aplicación del Presente Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas emanadas del ayuntamiento.

Art. 112. Los recursos que se podrán interponer en contra de las autoridades municipales son:

- I. De revocación:
- II. De revisión;
- III. Aquellos que de manera expresa señalen otros ordenamientos.

"Art. 113. El recurso de revocación procede contra los actos y acuerdos emanados de cualquier autoridad municipal debiendo interponerse ante la misma autoridad de la que emanó el acto, dentro de un plazo máximo de 15 días contados a partir del día siguiente al de la notificación o ejecución del mismo.

Art. 114. El escrito de interposición del recurso expresará dentro de los 15 días siguientes a la interposición del recurso.

Art. 116. El recurso de revisión se interpondrá contra resoluciones que dicten las autoridades municipales sobre los recursos de revocación.

Deberá presentarse ante el ayuntamiento dentro del término de 15 días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución impugnada.

Art. 117. El Ayuntamiento dictará resolución dentro -- del término de 15 días sobre el recurso de revisión, tomando en consideración los fundamentos y argumentos expuestos.

Art. 118. La interposición de los recursos señalados, - suspenden la ejecución del acto impugnado, hasta la resolución del mismo, siempre y cuando se garantice el interés fiscal o el pago de posibles daños y perjuicios". (99)

Por otra parte en el contenido del BANDO MUNICIPAL del Municipio de Naucalpan, en el capítulo de "de las faltas, Infracciones y Sanciones" son consideradas éstas últimas como:

"CAPITULO XV De las Faltas, Infracciones y Sanciones.

Artículo 53. Se considerará falta o Infracción toda acción u omisión que contravenga las disposiciones legales de carácter municipal.

Artículo 54. Las Infracciones o faltas al reglamento de Policía serán sancionadas conforme al ordenamiento respectivo.

Artículo 55. Las Infracciones a las leyes y reglamentos -- del orden fiscal y administrativo, se sancionarán conforme los ordenamientos respectivos.

Artículo 56. A los concesionarios de los servicios públicos municipales, se les sancionará conforme a lo dispuesto por la ley orgánica municipal, - reglamentos municipales y cláusulas finales - previstas en los convenios respectivos" (100)

(99) Ugarte Cortoz, Juan. Op. cit. pp. 253 y 254.

(100) Bando Municipal de Naucalpan de Zaragoza, Estado de México, que regirá a partir del día 5 de febrero de 1984.

C O N C L U S I O N E S

C O N C L U S I O N E S

1. La existencia del Municipio en el transcurso de la historia, o al menos en el Estado Moderno, ha conservado los elementos fundamentales como es el Territorio, la Población y el Gobierno.
2. El Gobierno del Municipio, representado por un Cuerpo Colegiado llamado Ayuntamiento es quien legalmente hace cumplir las leyes federales y estatales, y las disposiciones administrativas emanadas de las sesiones de Cabildo.
3. El Ayuntamiento está presidido por el Presidente Municipal, quien es el principal ejecutor de la ley, así como el propio Bando Municipal.
4. En base a la Ley Orgánica Municipal, emanada ésta de las Legislaturas de los Estados, los Municipios crean su propio estilo de autogobernarse a través del Bando Municipal, o Bando de Policía y Buen Gobierno, el cual impone normas de características propias del Municipio Correspondiente.
5. El Bando Municipal es la base legal para la imposición de sanciones administrativas, por lo que en los municipios donde no existe Bando Municipal las multas y sanciones administrativas pueden reputarse como ilegales.
6. Dado que el Bando Municipal es un Código de Conducta ciudadana y que en él mismo se sancione su incumplimiento, es de comprenderse que por necesidad imperiosa debe de existir y cumplirse rígidamente el todos y cada uno de los municipios que forman el Estado Mexicano, de lo contrario, se estará como ciudadano de desorden civil, políticos, sociológico, etc.

7. Siendo el Bando Municipal primer Código ciudadano, que determina una corresponsabilidad de derechos y obligaciones entre el pueblo y el gobierno, es necesario reglamentar las materias que en él convergen a modo de una más precisa observancia y respeto al mismo, para una Mayor y Mejor Convivencia Ciudadana.

8. El bando Municipal, es Código de Conducta Ciudadana, con fuerza de ley sin ser Ley Propiamente dicho, por no emanar de un proceso Legislativo, pero es documento formal, Por emanar de un Organo Colegiado denominado Ayuntamiento, Producto éste del Voto Popular.

BIBLIOGRAFIA

B I B L I O G R A F I A

1. Acosta Romero, Miguel. "Cuadernos de Investigaciones Jurídicas", del Instituto de Investigaciones Jurídicas. No. 2, Mayo-Agosto 1986, U.N.A.M., México, 1986.
2. Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México, 1986.
3. Aristóteles. "La Política", (c.329 A.C.), I,1, Trad. Antonio Gómez Robledo.
4. Burgoa Orihuel, Ignacio, "Derecho Constitucional", Ed. Porrúa México, 1991.
5. Canchola Herrera, J. Jesús, "Trípico Constitucional Mexicano", Orlando Cárdenas Editor, México, 1985.
6. De Santayana Bustillo, Lorenzo, "Gobierno Político de los Pueblos de España.
7. Díaz de León Fleury, Carlos, "Apuntes de Derecho Municipal", Curso impartido a la Preespecialización de Derecho Políticos, en la E.N.E.P. Acatlán de la U.N.A.M. 1989.
8. Emilio O. Rabasa. "La Constitución y la Dictadura". U.N.A.M. México, 1986.
9. González A. Carrancá, J. L. "La Grandeza de Roma".
10. González Obregón, Luis, "La Constitución Española de 1812".

11. Hans Kelsen. "Teoría Pura del Derecho y del Estado".
12. Macedo, Miguel, S. "El Municipio Mexicano y su Evolución Social", Tomo I.
13. Martínez, José Luis, "El Mundo Antiguo II", Grecia, Panorama Cultural; S.P.P., México, 1976.
14. México A Través de los Siglos. Tomo III.
15. Moreno, Manuel, "Breve Reseña Histórica de la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal", México, 1943.
16. Ochoa Campos, Moisés, "La Reforma Municipal". Ed. Porrúa, México, 1985.
17. Ortega Lomelín Roberto, "El Nuevo Federalismo, la Descentralización", Ed. Porrúa, México, 1988.
18. Sacristán y Martínez, Antonio, "Municipalidades de Castilla y León", U.N.A.M. México, 1990.
20. Sánchez Agesta. "Historia del Constitucionalismo Español".
21. Savigny, Jean de, "El Estado Contra los Municipios", Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1978.
22. Servando Teresa de Mier, José, "Cartas de un Americano", México, U.N.A.M., 1978.
23. Ugarte Cortés, Juan, "El Municipio Mexicano", Ed. Porrúa México, 1990.

24. Zarco, Francisco, "Historia del Congreso Constituyente Extraordinario de 1856-1857". Tomo I.