

LA FORJA DE UNA INSTITUCIÓN. AYUNTAMIENTOS, CABILDOS Y MUNICIPIOS: UNA MIRADA DESDE LA HISTORIA DEL DERECHO

Omar GONZÁLEZ GARCÍA*

*A Edelmira Gudiño Coronel
por su brillante tesis de licenciatura*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *De Roma a las Indias*. III. *La fundación de la Villa Rica de la Veracruz*. IV. *El constitucionalismo histórico*. V. *El municipio en la Constitución de 1917*. VI. *Epílogo*.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando hace casi cuarenta años se publicó el hoy ya clásico *La democracia en México*,¹ el estudio de la vida municipal en el país era apenas un referente menor para el análisis sociopolítico de la época. Treinta y seis años después de aquella publicación pionera, la vida municipal en México ha cobrado tal importancia que un texto clave para entender, al menos en parte, la inconclusa transición a la democracia experimentada por México, considera dentro de sus hipótesis de trabajo que, a diferencia de otras transiciones, la mexicana habría partido, entre otros datos, de la serie de transformaciones que expresadas en alternancia política se habían gestado desde los municipios en una especie de ascenso de la base a la cima,² lo cual no es extraño si se parte del dato, cierto por lo demás,

* Candidato a maestro en derecho constitucional. Actualmente se desempeña como visitador auxiliar de la CEDH-Veracruz.

¹ González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 16a. ed., México, Ediciones Era, 1985, p. 333 (la primera edición de la obra data de 1965. En 1967 se publicó una segunda edición puesta al día. Las ediciones subsecuentes no registran modificaciones).

² Lujambio, Alonso, *El poder compartido (un ensayo sobre la democratización mexicana)*, México, Editorial Océano, 2001, p. 191.

que son las elecciones locales —pese a eventuales índices de abstención— las que mayormente interesan al ciudadano, justo en la medida que su decisión terminará, de una u otra forma, por afectar su entorno inmediato en tanto que se trata de comicios que, por cercarnos, le son más propios.³

Empero, a pesar de su importancia, lo que acaso conceptualmente podría denominarse *municipalismo mexicano*, suele atender más a cuestiones propias de la politología y la administración pública que a una revisión desde la historia del derecho que de alguna manera responda a preguntas de diversa naturaleza expresables en cuestionamientos del siguiente orden: ¿cómo se forjó la institución?, ¿tiene un origen democrático?, ¿es posible hacer una lectura histórico-jurídica del momento de su fundación? y sobre todo, ¿cumple hoy la institución municipal con aquello que originalmente le animó?

Desde la óptica de la historia del derecho, este trabajo busca responder a estas preguntas partiendo de un dato que sirve para dejar en claro la utilidad de dicha disciplina por si acaso falta hiciera. Si la historia del derecho no contribuye a colaborar en el mejor entendimiento de las instituciones jurídicas en el marco del Estado de derecho, ésta se vuelve un saber inútil en tanto que sólo sirve como mera compilación de fechas, datos, nombres; antes bien, si por esta vía puede ser contextualizado el estado que guardan las instituciones en un tiempo-espacio dados, el uso que se haga de ella adquiere sentido y utilidad. Eso es lo que en las páginas siguientes pretende realizarse.

II. DE ROMA A LAS INDIAS

Como muchas de las instituciones jurídicas contemporáneas, el municipio tuvo sus orígenes en Roma, aun cuando en su desarrollo posterior haya adquirido diferentes matices que no en todo quizás coincidan con su pasado remoto, pero que, sin duda, constituyen un antecedente que no fácilmente puede ser marginado por más que, recientemente, alguna opinión haya sido vertida en desacuerdo por cuanto a lo que comúnmente se tiene como génesis del municipio.⁴

³ Cotteret, Jean-Marie y Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, Barcelona, Oikos-Tau, 1973, p. 166.

⁴ Me refiero al ensayo de Torres Eyra, Sergio, “El municipio libre en Coahuila”, en Andrea Sánchez, Francisco J. de (coord.), *Derecho constitucional estatal (estudios his-*

En Roma, al municipio se le concibió como una “comunidad natural” que “...surge ...en virtud del creciente número de comunidades sometidas al régimen de ciudad y con relación específica con el Estado. Administrativamente el municipio resolvía muchas de las necesidades colectivas y, políticamente atendía las relaciones de su comunidad con la entidad estatal”.⁵ Azcárate considera al municipio romano “...una concesión graciosa y un privilegio” que Roma concedía a las ciudades por ella conquistadas. Empero, no perdía el municipio romano su carácter de “...organización popular. Era el pueblo congregado en asamblea, quien designaba a sus representantes y gestores. La «Lex Iulia municipalis» (45 a. de J. C.) reguló la organización municipal romana”.⁶

La forma municipal que con el correr de los siglos habría de conocer lo que serían las Indias y luego Nueva España, entronca entonces con antecedentes romanos y españoles. Se trasladarían también al nuevo continente, a partir de la declaración hecha por Hernán Cortés en Veracruz en 1519,

...las influencias germánicas y mozárabe. La primera fue fundamentalmente visigótica y se manifestó en lo que respecta a las nuevas formas en su funcionamiento. La segunda, introdujo algunos vocablos aplicables a la institución municipal, como por ejemplo la palabra alcalde, pero su ascendiente en el sentido histórico es más importante, pues los monarcas españoles al ir recobrando el territorio de la península que estaba en manos de los moros, van concediendo a las ciudades con el objeto de que sirvan de dique a los ataques de los árabes, abundantes franquicias y privilegios contenidos en los denominados fueros municipales.⁷

Obviamente, lo anterior no excluye el hecho de que la conformación de los municipios en las “...Indias Occidentales y Orientales tienen un claro precedente castellano-leonés. Son instituciones de gobierno local, o ciuda-

tóricas, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República mexicana), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 548.

⁵ Cárdenas Gracia, Jaime y Farah Gevara, Gilberto, “Comentarios al artículo 115 constitucional”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 16a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. III, p. 228.

⁶ *Lex, Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, Editorial Espasa-Calpe, 1999, p. 661.

⁷ Valencia Carmona, Salvador, *Manual de derecho constitucional general y comparado*, Veracruz, Universidad Veracruz, 1991, colección Estudios Jurídicos y Políticos, p. 67.

dano”.⁸ La institución municipal, a la cual suele denominársele también ayuntamiento o cabildo,⁹ así como también concejos o regimientos, aparecen en España durante la etapa alto medieval en función de “Las necesidades de los vecinos por tener injerencia en asuntos de interés común” [lo que] “los movió a reunirse, generalmente a la salida de la misa mayor de los domingos, para tratar tales asuntos”,¹⁰ de ahí que en algunas regiones de España se les llamasen *anteiglesias*.

Los asuntos tratados en esas reuniones eran diversos, su rasgo distintivo era que se abordaban aquellas cuestiones que afectaban la vida en común en espacios concretos bajo un “régimen de democracia directa” que, pronto se descubre, no está exento de dificultades, procediendo entonces a nombrar “...unos delegados del común que constituían un cabildo”, siendo aquellos capitulares quienes “...estaban a la cabeza de la comunidad, la que debía acatar sus decisiones”.¹¹

Estas uniones de los habitantes de los pueblos, las que de algún modo son altamente independientes, van a tornarse objeto de interés por parte de los monarcas desde el siglo XIII, buscando intervenir en la vida de estos órganos de clara estirpe popular vía la designación de regidores que buscarán contrarrestar la influencia de los concejales cuyo origen era popular; en el que devendrá sordo enfrentamiento, lo que destaca de fondo es la lucha por el poder popular, que habiendo sido reservado en el pacto de sumisión al monarca por el pueblo, le fuera respetado por aquél. Con el tiempo habrá una especie de transacción tácita, clarificada cada vez más conforme el rey vaya recuperando las facultades que en un momento el pueblo le habría disputado, tales como el otorgamiento de mercedes, la materia eclesiástica o el nombramiento de gobernadores, aun cuando finalmente los concejales terminarán más cercanos a la aristocracia que al pueblo en sí.

III. LA FUNDACIÓN DE LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ

La confirmación definitiva de la existencia de vastas tierras más allá del territorio de lo que era la isla de Cuba, constituye el factor que desencadena

⁸ Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de historia del derecho hispano-indiano*, México, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, 1989, p. 223.

⁹ Del latín *caput*, que significa cabeza.

¹⁰ Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de historia del derecho indiano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 165.

¹¹ *Ibidem*, p. 166.

una serie de acontecimientos que concluirán con la fundación de la Villa Rica de la Veracruz el 21 abril de 1519, a los que es necesario legitimar jurídicamente vía el cumplimiento de una serie de formalidades jurídicas, “ritualismo que en todos los tiempos se ha considerado la salvaguardia del derecho”,¹² y que por diversas razones el capitán extremeño no desdenea. Antes bien, aunque hábilmente manejadas por él, estimula y provee su cumplimiento en aras de un beneficio de indudable naturaleza personal, pero, al mismo tiempo, viendo también lo que de nodal tendría aquel acto para la Corona castellana que vería así acrecentados sus dominios.

El cabildo que Cortés traslada a las Indias y que establece concretamente en Veracruz, conserva “mucho de su prístino sentido alto medieval”,¹³ proveniente tal sentimiento de las “villas, lugares o poblados” en las que habían nacido los expedicionarios que acompañan al soldado extremeño.¹⁴

Se trata, en su origen, del municipio “*tradicional*, regido por dos *alcaldes ordinarios* que ejercen el gobierno —y también la justicia— de la población en unión de un mayor o menor número de regidores y jurados”. Es a esa estructura tradicional a que se atienen Cortés y los soldados que con él convienen en vía de orden “hacer y fundar y poblar una villa que se nombró Villa Rica de la Veracruz, porque llegamos Jueves de la Cena y desembarcamos en Viernes Santo de la Cruz”.¹⁵

La estructura comprende la existencia de dos alcaldes “...y fueron los primeros ...Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco Montejo” poniendo después, en estricto apego a las tradiciones “...una picota en la plaza y fuera de la villa una horca”,¹⁶ indudable exteriorización “...de la autoridad suprema del monarca”,¹⁷ o como concluye un respetado historiador mexicano “...toda la organización correspondiente a una villa castellana”,¹⁸ tal y como comunicaron al monarca Hernández Puertocarrero y Montejo, los procuradores que elegidos por el cabildo de la Villa Rica de la Veracruz, entregaron a aquél la primera Carta Relación enviada por el, ya para enton-

¹² Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Porrúa, 1984, p. 326.

¹³ Dougnac Rodríguez, *op. cit.*, nota 10, p. 166.

¹⁴ Muro Orejón, *op. cit.*, nota 8, p. 224.

¹⁵ Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, 17a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 72.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Muro Orejón, *op. cit.*, nota 8, p. 227.

¹⁸ Esquivel Obregón, *op. cit.*, nota 12.

ces, justicia mayor y capitán general, según los poderes que en forma se habrían extendido ante el escribano real Diego de Godoy.¹⁹

Las razones por las cuales Cortés procede a la fundación del primer ayuntamiento de América continental son múltiples y quizás conviniera señalarlas de modo general y en buena medida arbitrario, pero sin perder de vista que no pueden ser entendidas, solamente, como el "...puente que le permitiera eludir su dependencia de Diego Velásquez, gobernador de Cuba [para así] depender directamente del rey...".²⁰

Es evidente que para Cortés, la empresa no podía reducirse a sólo el ejercicio de un esfuerzo militar tendiente a ensanchar los dominios castellanos por la simple vía de la conquista. Aunque inevitablemente audaz, la obra requería de un sólido basamento jurídico, esto es, suponía, en primerísimo término un necesario y elemental principio de "...orden y composición legal". Éste provenía, indudablemente, de la experiencia previa a la derrota de los comuneros en la batalla de Villamar y aun en el marco de opiniones encontradas a que alude Esquivel Obregón y reseña Bernal Díaz del Castillo, es indudable que, aunque manejados por Cortés, "...aquel pequeño grupo de españoles", ante la carencia de poderes para poblar fuera de concesión por Diego Velásquez y la lejanía del rey de quien originalmente emanaban "...poseía, en su aislamiento, todos los elementos de la soberanía de un pueblo",²¹ razonamiento que es evidente no podía estar fuera del cálculo político y jurídico de Cortés.

Lo anterior, no permite, ni por asomo, plantear la existencia de vicios de origen en aquel acto fundacional; antes bien, tal como insiste Esquivel Obregón, si algo preocupaba a Cortés era darle sustento a su actuar, pues esa es también una de las lecturas que de la primera Carta Relación puede hacerse. Finalmente, si del cuerpo de dicho documento algo se desprende de manera diáfana, es la necesidad de poner en conocimiento del rey lo sucedido a sabiendas de que éste podía deslegitimar la actuación del expedicionario y replantear el curso que entonces empezaba a tomar la historia que en su origen, Cortés, por sí mismo, moldeó, en parte por la lectura que hizo de la situación que quizás impensadamente se presentaba ante él, y en parte porque no podía sustraerse a la impronta medieval que inevitablemente guiaba sus acciones.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Torres Eyra, Sergio, *op. cit.*, nota 4, p. 55.

²¹ Esquivel Obregón, *op. cit.*, nota 12.

Lo resume uno de los clásicos por excelencia de la historia del derecho en México:

Cortés, capitán general de las milicias de Veracruz, en aquellos tiempos en que aún tenían las villas y ciudades pendón, milicia y alférez que les permitían empresas guerreras, iba a conquistar el imperio de Moctezuma, a organizar ejércitos y celebrar alianzas; y el mismo Cortés, como justicia mayor de aquella villa, iba a extender su jurisdicción a todo el país, a dar ordenanzas y fundar poblaciones y administrar justicia a españoles e indios. Todo según costumbres jurídicas castellanas, modificadas como el buen sentido y la naturaleza de las cosas lo dictaran.²²

1. *Las Ordenanzas de 1524 y 1525*

Otro dato que permite comprobar la perspectiva que de juridificar sus acciones tenía Cortés, se desprende de las Ordenanzas pronunciadas entre 1524 y 1525.

Un primer grupo de cinco ordenanzas pronunciadas en 1524 se refiere a la obligatoriedad del servicio militar para todo vecino español, así como *hacer alarde* cada cuatrimestre ante los alcaldes y regidores de la villa.

De la sexta a la octava de las ordenanzas de ese mismo año se alude a la siembra obligatoria de la vid, en hasta cinco mil sarmientos por cada cien indios de repartimiento que como vecinos tuviesen, empezando con mil sarmientos por año hasta completar cinco mil.

De la novena a la decimotercera establecen la obligación de educar a los naturales en la fe católica, en concordancia con las Bulas Alejandrinas dictadas en el siglo anterior por Alejandro VI; la decimocuarta prohíbe exigir en oro el pago de los tributarios a sus señores, mientras que de la ordenanza quince a la dieciocho se busca asegurar, de diversas maneras, la permanencia de los españoles en las nuevas tierras, ordenándoles mandar por sus esposas a España, si fueran casados, y subvencionando a los carentes de fondos para tal mandamiento. Los solteros contaban con año y medio a partir de la publicación de tales disposiciones para celebrar matrimonio “debiendo fabricar y tener casa poblada en el lugar de su vecindad”.

Por su parte, la decimonovena ordenanza establecía el mandamiento de retribuir “la justa compensación y premio de servicios a los conquistadores que hasta entonces no lo hubieren recibido”.

²² *Idem*.

En las Ordenanzas de 1525 se planteaba la organización administrativa de las villas en términos del número de alcaldes ordinarios, siempre dos elegidos el primer día no festivo del año —a decir de Muro Orejón—, regidores, procurador y escribano, a quienes eventualmente designaba Cortés, su lugarteniente o la persona señalada a tal efecto por el rey. Los nombramientos se hacían el día primero de enero de cada año —según Esquivel Obregón—, de ahí la expresión de *alcaldes cadañeros*, o simplemente cadañeros, quienes debían protestar fielmente el cargo para mayor gloria de Dios y el rey y en pro del beneficio común.

Por vía del *fiel*, fiel ejecutor o almotacén —que también podía ser un regidor—,²³ de algún regidor o de ambos funcionarios en su caso, se supervisaba lo relativo a pesas y medidas y el precio de diversos productos, así como señalar donde debía tirarse la basura, cuestión que se considera era propia del fiel. Estas ordenanzas establecían también cuestiones relativas a la ganadería, la cría de cerdos o el tipo de productos que se podían vender en la plaza mayor; la obligatoriedad de la misa en domingo y fiesta mayor, así como la obligación de mantener cerrados los negocios al momento de la celebración eucarística; registrar el fierro de errar ante el escribano de la villa o bien, la prohibición de celebrar cabildo si Cortés o su lugarteniente estaban ausentes.

La amplia gama de atribuciones que en ese momento gozaban los ayuntamientos, muchas de las cuales se conservan a la fecha con las particularidades propias de estos tiempos, se desempeñaban por una serie de funcionarios, siguiendo en mucho el modelo municipal sevillano, pues se trata “...de organismos colegiados o corporativos que gobiernan las poblaciones tanto de españoles como de indios y que se rigen por sus correspondientes *ordenanzas* —como las viejas cartas-puebla y fueros municipales castellanos— dadas por ellos mismos aunque aprobadas por el rey o por sus delegados, las autoridades superiores de gobierno”.²⁴ La primera gran transformación, al menos en términos de fundación y población de villas, sobrevino a partir de junio de 1573, cuando Felipe II proveyó las *Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias*. Disposiciones de fecha anterior a las Ordenanzas de Felipe II habrían procedido a ordenar la vida de las nuevas poblaciones y a establecer particularidades en el caso de llamados oficios vendibles y renunciables como podía ser el de regidor o el de escribano.

²³ Muro Orejón, *op. cit.*, nota 8, p. 230.

²⁴ *Ibidem*, pp. 228 y ss.

En todo caso, los ayuntamientos llegaron a desempeñar una serie de funciones de variopinta naturaleza encargadas básicamente a los regidores,²⁵ aunque a la fecha tales funciones se han perdido o replanteado en una uniformidad heterónoma.²⁶

2. *El papel del Ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808*

El año de 1808 resultó crucial en muchos sentidos para la Nueva España. La invasión napoleónica a la península, la sumisión de la antigua monarquía al ejército de ocupación y la concreción de lo que hasta entonces era un problema teórico: *¿en quién recae la soberanía?*, van a motivar que el Ayuntamiento de la Ciudad de México recapitule sobre su importancia, funciones y atribuciones, constituyéndose de modo ulterior su actuación en incentivo para la lucha de independencia.

A consecuencia de la invasión napoleónica a España "...se presentaron tres posiciones encontradas: la del Real Acuerdo que proponía que todo quedara igual, sin llenar así la laguna política, la del Cabildo que sugería conectar la autoridad del virrey y los organismos superiores con la soberanía y la del alcalde del crimen Villaurrutia quien proponía las Cortes o junta, posición que encontró eco fuera de la capital".²⁷

La posición del Ayuntamiento de la ciudad de México era compartida por el virrey Iturrigaray, aunque a fin de cuentas, la situación prevaleciente, en que todas las juntas se declaraban supremas, terminó por complicar las cosas. En septiembre de 1808, Iturrigaray es hecho preso por el golpista Gabriel de Yermo y la Real Audiencia nombró como virrey a Pedro Garibay. Se reconoce la legitimidad de la Junta Central de Sevilla y terminan por excluirse los proyectos de reforma planteados en buena medida por los miembros del cabildo de la capital y encarcelándose a sus integrantes. Esta suma de hechos terminarían por radicalizar la lucha hasta dar pie al movimiento independentista de 1810 que, guiado en principio por una porción de la inteligencia criolla, devendría en revolu-

²⁵ Esquivel Obregón, *op. cit.*, nota 12, p. 344.

²⁶ Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford, 1999, vol. 2, p. 758.

²⁷ Cruz Barney, Óscar, "El constitucionalismo mexicano en el siglo XIX", en Carbone, Miguel *et al.* (comps.), *Constituciones históricas de México*, México, Porrúa, 2002, p. 74.

ción popular hasta que planteado en los hechos un juego de suma cero, Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero pactan el fin de la lucha en 1821.

IV. EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO²⁸

Al periodo constitucional que cubre de 1812, año de la promulgación de la Constitución de Cádiz y hasta 1921, año en que se reforma por vez primera la Constitución Política promulgada en 1917, le hemos denominado constitucionalismo histórico.

Comprende poco más de un siglo, años convulsos en que en la nación se habrán de promulgar diversos ordenamientos, algunos con pretensión de fundacionales, cuyo análisis jurídico e histórico es apreciable en diversas obras, destacadamente la elaborada por el maestro Felipe Tena Ramírez,²⁹ así como las en fecha reciente compiladas por Patricia Galeana,³⁰ por una parte, y Miguel Carbonell, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, por otra.³¹

1. *Constitución Política de la Monarquía Española*

En virtud de la afirmación con que se abre el párrafo IV de este trabajo, es menester considerar a partir de la Constitución Política de la Monarquía Española de 18 de marzo de 1812, mayormente conocida como Constitución de Cádiz, pues en el capítulo I de su título VI alude al tema objeto de este estudio.

A lo largo de quince artículos —309-323—, la carta gaditana se ocupa de los ayuntamientos. Destaca, por su minuciosidad, el artículo 321, que establece qué funciones estarán a cargo de estos cuerpos colegiados. Sin embargo, es posible agrupar de manera temática los quince numerales ya señalados.

Un primer grupo preceptúa lo relativo a su integración o la necesidad de su creación. Lo conforman los artículos 309 y 310, referidos estos, en

²⁸ Todas las referencias a los textos legales citados en lo sucesivo, salvo indicación en contrario, deberán entender referidos a la obra citada en la nota 27.

²⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 1180.

³⁰ Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica-AGN, 1999, p. 414.

³¹ *Cfr.* Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, nota 27.

particular, a la necesidad de establecerlos en “los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí ó con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente” (artículo 310), reconociéndoles como la forma de organización política mas propicia para el “gobierno interior de los pueblos” (artículo 309).

En términos del artículo 309, los ayuntamientos se compondrían del “alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el gefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde ó el primer nombrado entre éstos si hubiere dos”. Esta conformación, al menos por cuanto hace a la existencia de dos alcaldes, recupera la vieja tradición castellana ejercida por Cortés al fundar la Villa Rica de la Veracruz en 1519.³²

Un segundo grupo de artículos, el más extenso, y que comprende del 311 al 320, establece las reglas para la elección de los integrantes del ayuntamiento.

Conviene precisar aquí que se trata de un mecanismo de elección democrático, que se corresponde cabalmente con la idea fundacional de los ayuntamientos, estableciéndose el número de elegibles a los cargos, la duración de los mismos, la prohibición de reelección inmediata; la imposibilidad de acceder al cargo si se es “empleado público de nombramiento del rey” (artículo 318) a excepción de quienes sirvan en las milicias nacionales; prohibición de “escusarse sin causa legal al cargo pues los empleos municipales referidos” —alcalde, regidor o procurador síndico (artículo 317)— “serán carga concejil” (artículo 319).

Se establecen igualmente reglas de edad, vecindad y residencia para efectos de ser elegible, mientras que otras calidades serían determinadas por leyes ordinarias.

Un tercer grupo está conformado por el artículo 321 —únicamente—, y establece las obligaciones a cargo de los ayuntamientos, tales como brindar auxilio al alcalde en todo lo relativo a los bienes y seguridad de las personas y vecinos, así como la conservación del orden público. La recaudación y el control de impuestos, así como la *administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios*; cuidar de las escuelas de primeras letras y *demás establecimientos de educación* que reciban subvención de *los fondos del común*; *cuidar de los hospitales, hospicios, ca-*

³² Véase infra, apartado III de este mismo trabajo.

sas de éspósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Le corresponde, también, velar por la realización de la obra pública en términos de necesidad, utilidad y ornato, así como promover la agricultura, la industria y el comercio.

El cuarto grupo, los artículos 322 y 323, se refirieron a la materia fiscal y la rendición de cuentas. Aunque en apariencia pudiera entenderse a los ayuntamientos como entes de facultades ilimitadas, cuando se trataba de imponer arbitrios se constata lo contrario, pues éstos debían ser aprobados por las cortes por interpósita vía de la diputación provincial. Si la cuestión revestía urgencia, los ayuntamientos podían usar, con las reservas del caso, de tales arbitrios, siempre y cuando contaran con el consentimiento de la diputación provincial (artículo 322), en términos de lo previsto por el artículo 335 del ordenamiento gaditano.

Igualmente, correspondía a la diputación provincial (artículo 323) hacer las veces de contralor de lo recaudado e invertido por los ayuntamientos, debiendo éstos rendir cuenta justificada cada año.

2. El impasse municipal

Llama la atención que diversos ordenamientos legales, posteriores a la Constitución de 1812, hayan omitido una regulación cuando menos similar a la desarrollada en aquel documento por cuanto hace al municipio. Valga decir que las urgencias de la hora eran otras tales como afianzar la independencia —como pretendía la llamada Constitución de Apatzingán— o fijar, en definitiva, la forma de gobierno como lo hizo la Constitución de 1824 a modo de concluir con los amagos secesionistas.

Bajo esta perspectiva, ni el Decreto para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, ni el Reglamento Provisional Político del Imperio de 18 de diciembre de 1822 aludieron de manera específica a la institución municipal.

Tampoco se ocuparon de ella el Acta Constitutiva de la Federación de 3 de febrero de 1824, ni la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, como tampoco sucedería con las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835.

3. *El municipio en las Siete Leyes Constitucionales*

La juridificación de la institución municipal regresó al derecho patrio en la Sexta de las Siete Leyes Constitucionales que rigieron durante la etapa centralista. No carece de importancia el hecho de que un periodo de la historia de México tan anatemizado por la historiografía oficial, permita descubrir por vía de las fuentes históricas cuestiones de alguna forma relevantes para la comprensión de un periodo o, en su caso, de la concepción que se tiene de una institución que de primera mano suele entenderse como propia del régimen federal.

Es en los artículos 22 a 26 de la Sexta Ley que se regula lo relativo a los ayuntamientos. Deberían existir en las capitales de los Departamentos, *en los lugares en que los había en 1808*, como podía ser el caso de la ciudad de México o Veracruz, “en los puertos cuya población llegue á cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil”. A falta de estas condiciones, particularmente las tocantes al mínimo de habitantes, habría jueces de paz (artículo 22).

La elección de estos cuerpos colegiados debía ser popular en los términos que una ley ordinaria regulase. El número de alcaldes, regidores y síndicos sería fijado por las juntas departamentales de acuerdo con el gobernador, lo cual, indudablemente, menguaba la autonomía que en su génesis pudo tener la institución.

Los requisitos de elegibilidad al ayuntamiento estaban señalados por el artículo 24 de la invocada Ley Sexta y se refieren a: “a) Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos. b) Vecino del mismo pueblo. c) Mayor de veinticinco años. d) Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales”.

En conjunto, los requisitos no tendrían en apariencia nada de extraordinario: ciudadanía, edad, vecindad, pero al igual que para otros cargos, se exigía cierta solvencia económica, cuestión que puede considerarse una constante de la época y evidente mecanismo de exclusión para el acceso a los cargos de representación popular, máxime si se advierte que para ser considerado “ciudadano, habría de contarse con, al menos, una renta anual de cien pesos, mismos que deberían de proceder de capital fijo o inmobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad”.³³

³³ González García, Omar, “Votar en el XIX: un acercamiento al entramado electoral del periodo 1823-1857”, *Revista de la Universidad Cristóbal Colón*, Veracruz, núm. 12, mayo-agosto de 2001, pp. 129-142.

A cargo de los ayuntamientos estaba, entre otras cosas, el cuidado de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no estuviesen bajo control de particulares. Las escuelas de primera enseñanza pagadas con los fondos del común, la obra pública, la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; la promoción de la agricultura, la industria y el comercio, así como auxiliar a los alcaldes “en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción á las leyes y reglamentos” (artículo 25).

Por su parte, a cargo de los alcaldes se encontraba parte de la jurisdicción propia de, por ejemplo, los jueces de primera instancia, tales como el dictado de providencias urgentísimas o las primeras diligencias de las causas criminales o aquellas que les confiasen los tribunales o jueces respectivos. Sin embargo, ni la institución municipal ni las funciones de los alcaldes podían ser entendidos como el último eslabón de un orden de gobierno. Por debajo de ellos se encontraban los jueces de paz y hacia arriba de los ayuntamientos podían estar la subprefectura, la prefectura, el gobernador o la junta departamental.

En el trato que la institución recibe en ese periodo, es claramente perceptible la impronta de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

Con los altibajos propios de aquella época convulsa, esta estructura prevaleció al menos en términos de vigencia del documento legaliforme hasta la promulgación de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 12 de junio de 1843 que nuevamente fue una legislación omisa por cuanto a una regulación a fondo de la institución municipal o al menos, de reconocer en los ayuntamientos cierta autonomía, aun cuando “Las Bases Orgánicas de 43 señalan como facultades de las asambleas departamentales establecer corporaciones y funcionarios municipales; expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la Policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades” (artículo 134, fracciones X y XIII),³⁴ sin embargo, aun cuando se trataba de facultades expresas consignadas a favor de las asambleas departamentales, su ejercicio representaba un franco retroceso, al menos si se le piensa en términos de lo preceptuado en la Sexta de las Siete Leyes o de legislaciones posteriores. Por cuanto

³⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 31a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 149.

hace al Acta Constitutiva y de Reformas de 21 de mayo de 1847 así como las Bases para la Administración de la República de 22 de abril de 1853, debieron atender otras urgencias.

4. *La Constitución de 1857*

Por razones quizá poco claras, aun cuando ya existía un tratamiento previo de la institución municipal, ésta es la gran ausente de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857.

Lo menos que puede decirse de esta ausencia es que resulta curiosa al menos por dos razones: los liberales, que son mayoría en el Congreso, fueron constituyentes de sólida formación cultural, por regla general. Prácticamente habían derrotado, que no vencido, al menos en ese momento, al estamento conservador que junto con ellos había disputado, la preeminencia como clase política en el siglo XIX.

Por otra parte, es indudable que el tema de los ayuntamientos no era una cuestión que les pudiera ser ajena. Veinte años atrás la Sexta Ley Constitucional había retomado en lo esencial los planteamientos de la Constitución de Cádiz de la misma manera que ésta se había nutrido de la tradición castellana.

Empero, el municipio no fue una institución regulada por la Constitución de 1857, que sólo de modo marginal y ambiguo se refirió a éste. O al menos, eso es lo que de una primera lectura puede deducirse de la revisión del artículo 72 en su fracción sexta, contenida en el título III, sección I, párrafo III, referido a *las facultades del Congreso*.

En efecto, en la ya invocada fracción se establece que el Congreso tiene facultades “para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base —del arreglo— el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”, sin que en lo sucesivo vuelva a hacer mención de la institución municipal en, por ejemplo, la parte *de los estados de la Federación*, regulada en los artículos 109 al 116 del ordenamiento que se menciona en este apartado.

5. *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865*

Un documento que con frecuencia se olvida, es el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano decretado por el emperador Maximiliano en unión

de sus Consejos de Ministros y de Estado el 10 de abril de 1865, el que a decir de Tena mejora los “dos precedentes centralistas”,³⁵ esto es, la Sexta Ley Constitucional de 1836 (artículos 22-26), y las Bases Orgánicas de 1843, estableciéndose en el Estatuto “normas para la organización municipal no superadas hasta nuestros días”.³⁶

Las razones por las cuales el Estatuto imperial pudo haberse ocupado de los municipios de manera tan particular como lo hizo, quizá tengan que ver con la experiencia medieval francesa expresada en las comunas alrededor del siglo X³⁷ y de manera diversa en los siglos posteriores, o al pensamiento progresista, por no decir liberal que en diversos momentos y de distintas formas, sobre todo en medidas de corte legal, expresó Maximiliano durante su experiencia mexicana.

Sea como haya sido, la legislación imperial aportó en este punto algunas novedades a la estructura municipal, sin que ello significare un regreso sin más al mecanismo castellano.

Lo relativo a las municipalidades se encuentra detallado en el título IX del Estatuto, particularmente en los artículos 36 a 44. Pueden ser considerados como la extensión territorial y administrativa mínima del Imperio ya que por encima de ellos existen otros niveles administrativos y de gobierno que desempeñan funciones de intermediación.

Bajo las disposiciones del Estatuto, correspondería a cada población tener “una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes” (artículo 36). Ésta, se encomendaría a los “Alcaldes, Ayuntamientos y comisarios municipales” (artículo 37).

Dentro de las atribuciones de los Alcaldes se encontraban las de: “1o. Presidir los Ayuntamientos. 2o. Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos ó disposiciones superiores de cualquiera clase. 3o. Ejercer en la Municipalidad las atribuciones que le encomienda la ley. 4o. Re-

³⁵ *Idem.*

³⁶ No es ocioso destacar que la primera edición del libro de Tena Ramírez data de 1944 y que sólo hasta la vigésima edición en 1984 y la vigésimo primera, editada al siguiente año, que se alude a las reformas hechas hasta ese momento al artículo 115 constitucional, insistiéndose en ambas en la “afectación” que de la autonomía municipal se hizo. En todo caso, desde la edición primera de 1944, el libro ha seguido en lo substancial, por cuanto hace al capítulo del municipio, las afirmaciones que al iniciar el siglo XX hiciera don Miguel Macedo.

³⁷ *Cfr.* Lescieur Talavera, Jorge Mario, *El derecho de la política*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 126.

presentar judicial y extrajudicialmente a la Municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley” (artículo 39).

La municipalidad carecía, sin embargo, de atribuciones de orden fiscal, pues correspondía al emperador decretar las *contribuciones municipales* aun cuando a tal decreto le antecedía una *vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos*, proyecto que se elevaba al gobierno por conducto y con informe del Prefecto del Departamento á que la municipalidad corresponda (artículo 40), lo cual significaba una evidente limitación para el propio municipio, sumamente coartado para la determinación de sus propias necesidades y de los fondos afectos a satisfacerlas, toda vez que tanto fondos como necesidades, podían ser filtradas por el prefecto del departamento.

El conjunto de medidas antes señaladas, fue objeto de elogio por Macedo, quien en su obra llegó a considerar que de haber sido otro el régimen que desarrollara tales medidas, mucho de su valor hubiera sido mejor apreciado, tal como el hecho de hacer a un lado el carácter corporativo de las municipalidades,³⁸ afirmación que no deja hoy de ser, por lo menos, provocadora de una reflexión.

V. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La reincorporación definitiva de la institución municipal se dio al promulgarse la Constitución de 1917, vigente a la fecha, quedando establecido lo relativo al municipio en el artículo 115, bases I, II y III.

Artículo 115. 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*,³⁹ conforme a las bases siguientes:

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.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

³⁸ Cfr. Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 34, p. 150.

³⁹ Las cursivas son nuestras.

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Originalmente, el tratamiento que recibe la institución es magro, aunque habría que reconocer que rectifica lo que Tena llama “la posición por los menos *agnóstica*”⁴⁰ en materia municipal de las Constituciones liberales⁴¹; sin embargo, no deja de resultar extraño que por cuanto hacía al municipio —que durante el Porfiriato habría visto reducida su estructura y funciones—, el Proyecto de Venustiano Carranza fuera tan lacónico y estuviera ausente, en esa medida, cualquier asomo de autonomía financiera. Tal cuestión quedaría dilucida de manera parcial durante las discusiones que en torno al artículo 115 se dieron en el Constituyente de 1916, mismas que, aunque fuera tibiamente, modificaron el proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista pese a los sólidos argumentos que sobre “la libertad económica” de los municipios habría planteado en su momento el general Heriberto Jara, quién consideraba a ésta como inseparable de la libertad política, pues era menester otorgar a los municipios ambas libertades,⁴² lo cual finalmente no era tan difícil de plantear si se recuerda que en el proyecto de Carranza se señalaba explícitamente que entre el municipio y el Estado no habría autoridades intermedias, cuestión que en otros momentos si existió, menguando la autonomía municipal.

Finalmente, el texto original del artículo 115 constitucional quedó redactado en sus tres primeras fracciones, tal y como líneas arriba se señaló,⁴³ lo cual no puede dejar de considerarse un avance si se le compara con el Proyecto presentado por Carranza, que si bien es cierto reconocía al municipio como base de la división territorial del Estado, no hacía alusión alguna a cuestiones financieras⁴⁴ pese a que en el mensaje que dirige al Constituyente, considera al

...Municipio Independiente ...como ...la base del Gobierno Libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, puesto que tendrá fondos y recursos propios

⁴⁰ El énfasis es nuestro.

⁴¹ Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 34, p. 151.

⁴² Bórquez, Djed (Juan de Dios Bojórquez Serrano), *Crónica del Constituyente*, México, Comisión Nacional Editorial del CEN, PRI, 1985, pp. 338 y ss.

⁴³ Véase, *supra*.

⁴⁴ Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 29, p. 797.

para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores...⁴⁵

Sin embargo, el proyecto legislativo presentado contravenía en los hechos al discurso, lo cual, finalmente, no dejaba de otorgar un margen de acción para el Constituyente como tal, puesto que su actuación entonces no debería ser la de una asamblea consecuente con el Primer Jefe —cosa por lo demás difícil de plantear pues no había una mayoría carrancista pura—, antes bien, fragorosas batallas conceptuales consignadas en el Diario de los Debates, dan cumplida cuenta de las modificaciones que el proyecto finalmente consignaría

VI. EPÍLOGO

A la fecha, el artículo 115 ha sido reformado en once ocasiones.⁴⁶ La suma de estas reformas podría calificarse en conjunto de afortunadas, sin embargo, un municipio mejor requeriría considerar una serie de propuestas de muy diversa naturaleza que le dotarán de atribuciones y características que quizá sólo sean viables pensando en la posibilidad de discutir una nueva constitución.⁴⁷

Sin embargo, matices que al municipio le han caracterizado desde su instauración en 1519 en México deberán conservarse a efecto de que la institución no pierda lo que en su origen fue una de sus notas características: la unión de los habitantes de los pueblos, para juntos, decidir sobre aquello que les es propio bajo reglas democráticas por todos conocidas, compartidas y aceptadas.

Mucho de ello se podrá lograr en tanto los ayuntamientos entiendan que representan una instancia inmediata para el ciudadano que busca solución a los problemas de su entorno; eficiencia en los servicios que prestan, capacidad de respuesta pronta, comprometida, real y eficaz ante las demandas ciudadanas y una revisión exhaustiva de su marco normativo para proceder a las reformas que haya lugar.

No es indispensable discutir una nueva Constitución —aunque llegará el día que esto será inevitable— para juridificar ahí nuevas atribuciones

⁴⁵ *Ibidem*, p. 757.

⁴⁶ Cfr. Márquez Rábago, Sergio R., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sus reformas y adiciones*, México, Porrúa, 2003, pp. 213 y ss.

⁴⁷ Cárdenas Gracia, Jaime y Farra Gevara, Mauricio, *op. cit.*, nota 5, pp. 243 y ss.

municipales que serán letra muerta si no se les dota de mecanismos económicos que permitan la operatividad de éstas.

Varias cuestiones pueden ser abordadas con el marco normativo existente. Lo que se requiere es sensibilidad para entender esto e imaginación para desarrollar alternativas jurídicas viables en función de lo que jurídicamente está vigente. La historia, esa gran maestra de la vida como quería Cicerón, mostrará prístinamente su utilidad una y otra vez conjugando tradición y modernidad jurídicas en aras de dar sentido a la forja de la institución municipal, sentido que no puede ser otro más que el de consolidarse como la institución en que da inicio el aprendizaje para la convivencia, esto es, para la democracia, en el marco del Estado constitucional de derecho, del que los ayuntamientos deberán ser sólido baluarte y centinela eficaz.