

## AVATARES DEL RÉGIMEN MUNICIPAL Y SUS MECANISMOS DE DEFENSA EN EL SIGLO XIX\*

José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA

SUMARIO: I. *Marco de referencia.* II. *Objetivos.* III. *Esquema de análisis.* IV. *Perspectiva política y administrativa de la organización municipal.* V. *Panorámica bibliohemerográfica de las controversias constitucionales municipales en México.* VI. *Avatares de la regulación municipal a lo largo del siglo XIX.* VII. *Lineamientos municipales en la Constitución de Apatzingán y en la Constitución Federal de 1824.* VIII. *Trazos generales de la regulación del municipio entre 1836 y 1857.* IX *Forma de solucionar los conflictos locales en el siglo XIX.* X. *A manera de conclusión.*

### I. MARCO DE REFERENCIA

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 diciembre de 1994 resultó de gran trascendencia por las distintas e importantes previsiones que contuvo. Al respecto, baste señalar el fortalecimiento de los mecanismos de justicia constitucional, en los que se amplió la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que conociera de las controversias constitucionales (en los términos de la ley reglamentaria respectiva y con excepción de las que se refieran a la materia electoral), que se presenten entre la Federación y un municipio;

\* El presente trabajo fue presentado en el Congreso Internacional de Justicia Constitucional, evento organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 28 de noviembre al 2 de diciembre del 2005. Reitero mi agradecimiento a los doctores Diego Valadés y Edgar Corzo por la oportunidad que me dieron de participar en tan importante foro académico.

el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; un estado y uno de sus municipios; un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales (fracción I, incisos b, f, g, i, j, del artículo 105 del texto constitucional federal).

La previsión explícita de las llamadas controversias constitucionales municipales constituyó un importante avance en el desarrollo lento, pero paulatino, que ha tenido el municipio. Su importancia estriba en que reafirmó su dimensión política y de gobierno dentro del entramado federal, porque superó las reticencias que durante años impidieron que los municipios pudieran, mediante tal vía de la justicia constitucional, dirimir sus diferencias con los otros niveles de gobierno; porque con las distintas resoluciones judiciales que recaen en este tipo de controversias se coadyuva en la construcción del nuevo federalismo que el país reclama.

Al respecto, el investigador universitario Manuel González Oropeza destacó la situación absurda en la que llegaron a encontrarse los municipios del país, de no poder interponer

juicios de amparo contra actos de otras autoridades que afectaran su patrimonio o facultades, a pesar de la existencia del artículo 9o. de la Ley de Amparo; tampoco podían interponer una controversia constitucional, pues el artículo 105 constitucional original no los consideraba como un “poder” de un estado, y este remedio sólo estaba autorizado para los poderes estatales y, por último estaban impedidos para solicitar una investigación a la Suprema Corte, pues el artículo 97 sólo contemplaba como actores a otras autoridades.<sup>1</sup>

Cuando se llegaron a presentar controversias que involucraran a municipios u órganos de gobierno de una entidad federativa, éstas fueron rechazadas de modo sistemático por la Suprema Corte de Justicia al considerarlas “cuestiones políticas”, cuyo objeto de estudio y solución correspondían a las ramas políticas de gobierno, mas no a la función imparcial de la justicia.

<sup>1</sup> Así lo expresa en el prólogo al trabajo de Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, 2001, pp. XXIV-XXV.

## II. OBJETIVOS

Dadas las circunstancias de indefensión en que se encontró por largo tiempo el municipio, este trabajo pretende que se comprendan a la luz de su regulación en el siglo XIX la forma como se dirimieron las controversias jurídico-políticas en dicha órbita local; el porqué de la prolongada demora del desarrollo municipal, y por qué hasta hace poco tiempo se previeron las controversias constitucionales municipales.

En efecto, resulta paradójica la antiquísima presencia del municipio en el país, que se remonta a los inicios del movimiento de conquista, y lo reciente de los avances alcanzados, de ahí que aunque parezca inverosímil, pero hoy día puede hablarse de una joven democracia municipal; ello nos lleva a rememorar las motivaciones y circunstancias históricas que nos expliquen el porqué de tal situación, que estos antecedentes constituyan un apoyo importante que nos permita valorar el punto en que se encuentra tal institución y los retos que le quedan por resolver.

Desde luego, estas líneas constituyen el adelanto de una investigación más amplia, que en torno a las controversias constitucionales municipales centran nuestros esfuerzos académicos.

## III. ESQUEMA DE ANÁLISIS

Iniciamos el estudio presentando algunas reflexiones de las perspectivas política y administrativa como creemos que debe considerarse al municipio, y las causales que por mucho tiempo desvirtuaron tal concepción; posteriormente, presentamos la situación bibliohemerográfica que guardan los estudios sobre las controversias constitucionales municipales, definida por el escaso, aunque ya creciente número de trabajos publicados, lo que se explica debido a lo reciente de la reforma constitucional que las contempló, así como porque en el acentuado centralismo muy poco ha interesado estudiar los problemas que enfrentan los estados y municipios del país.

A continuación, analizamos el desarrollo histórico de la regulación municipal y sus mecanismos de defensa en el siglo XIX. El estudio comienza con los debates suscitados en el constituyente gaditano, toda vez que dichos lineamientos normativos constituyen el punto de partida de nuestro desarrollo constitucional, y profundizamos en las motivaciones y propósitos que al respecto se expresaron.

Más adelante, nos ocupamos de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 —nuestra primera ley fundamental como nación independiente—, la cual inició una nueva etapa en la historia del país. De ella destacamos igualmente la regulación municipal, así como el sistema de defensa constitucional que asentó.

Continuamos con una breve remembranza de lo que diversos textos constitucionales locales expedidos una vez adoptado el federalismo en México asentaron en torno a tales aspectos.

Proseguimos con el estudio de los escasos lineamientos que en torno al régimen municipal asentaron los subsiguientes textos constitucionales decimonónicos, así como los trazos generales de los distintos sistemas de control constitucional que contemplaron.

Finalizamos el trabajo analizando la forma como en la práctica se resolvieron los conflictos locales presentados, y formulamos las respectivas conclusiones.

#### IV. PERSPECTIVA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

Válidamente ha señalado José Francisco Ruiz Massieu que al municipio debe contemplársele con

un enfoque eminentemente político, reconocerlo como una solución democrática que obsequia las aspiraciones ciudadanas de participación, por un lado; y con un enfoque de eficiencia, a efecto de considerarlo como un arreglo que permita un desempeño racional en cuanto a la economía regional y a la gestión de los servicios públicos, por el otro. Ambas perspectivas se complementan y dan paso a una visión integral que cohesiona las distintas políticas municipalistas.<sup>2</sup>

Compartimos tales aseveraciones; sin embargo, al contrario de lo expresado, durante siglos la concepción del municipio mexicano se construyó a los parámetros de un ente administrativo, responsable tan sólo de la prestación de los servicios públicos que les habían sido asignados.

A tan absurda reducción a la que quedó sujeto el municipio desde la época colonial se sumó el rígido control político y financiero ejercido por las autoridades superiores, puesto que se creyó que era la única manera de

<sup>2</sup> En el prólogo al trabajo de López Chavarría, José Luis, *Las elecciones municipales en México*, México, UNAM, 1994, p. XIV.

mantener su control, la estabilidad política del país, y de que determinadas clases sociales pudieran seguir gozando de sus privilegios, no importando que tales medidas acarrearán fuertes cacicazgos, explotación y pobreza en la gran mayoría, e impotencia para cumplir con las tareas asignadas.

Una vez lograda la independencia a principios del siglo XIX, debido a los múltiples y complejos problemas que tuvo que enfrentar el país, el tema de la reorganización municipal no centró la atención de los insurgentes ni de los legisladores de aquella época, situación que desafortunadamente prevaleció hasta gran parte del siglo XX.

De esta manera, fueron las reformas constitucionales de las últimas dos décadas (1983-2003) las que comenzaron a redimensionar la perspectiva con que debe considerarse al municipio, tanto en su aspecto político como en el administrativo, que le permita lograr una mayor participación ciudadana; pluralismo político en la integración del cuerpo edilicio y una más eficaz prestación de los servicios públicos.

En tal sentido, se consagraron principios como el de la representación proporcional en la elección de los cabildos; garantías procesales para el caso de la suspensión o desaparición de los ayuntamientos; se precisó, de mejor manera, el ámbito de competencias entre estados y municipios; se reconoció la facultad municipal para gobernar y no sólo de administrar, y se previeron las controversias constitucionales municipales, por sólo mencionar algunos.

Quedan aún muchos aspectos por avanzar, tales como su papel político, participación ciudadana, competencias, normativa laboral y de seguridad social, situación fiscal y financiera, cooperación intermunicipal, técnicas de gestión privada, vinculación funcional con ciudades extranjeras, servicio civil, retos urbanos y peculiaridades indígenas, que estamos convencidos también se irán alcanzando de manera gradual a la que ya estamos acostumbrados.

## V. PANORÁMICA BIBLIOHEMEROGRÁFICA DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES MUNICIPALES EN MÉXICO

### 1. *Siglo XIX*

El estudio de las controversias constitucionales municipales, al igual que como ocurre con otros temas de tal institución, constituye una materia en estado embrionario, a la cual falta mucho por desarrollar.

Al siglo XIX, como acertadamente señala el investigador universitario Salvador Valencia Carmona, puede considerársele el periodo de formación del derecho municipal, pero lamentablemente no se distinguió por sus grandes aportaciones doctrinarias

más que sólidas elaboraciones teóricas, se hicieron esfuerzos por recoger las disposiciones jurídicas que regulaban los municipios, así como las prácticas para la institución que se habían establecido. Esta labor de recopilación se tradujo en manuales, instructivos y hasta directorios, para el uso de los ayuntamientos y de los alcaldes.<sup>3</sup>

Para corroborar su aseveración, Valencia Carmona recuerda trabajos como el de Juan Wenceslao Barquera, *Directorio político de alcaldes constitucionales*, 1834; Luis de Ezeta, *Manual de alcaldes y jueces de paz*, 1845; Mariano Galván Rivera, *Novísimo manual de alcaldes*, 1850; Julio Jiménez y Agustín Lozano, *Manual de los ayuntamientos*, 1875; Miguel León, *Directorio para ayuntamientos*, 1890; Cosme Garza García, *Manual de los presidentes municipales*, 1897.<sup>4</sup>

Especial mención le merece Rodríguez de San Miguel, con sus *Pandectas hispano-megicanas* (1839); no escapa la originalidad de don Miguel Lira y Ortega, quien fuera gobernador de Tlaxcala, el cual promovió la reforma de la Constitución local de su estado en 1868, para elevar al municipio al rango de cuarto poder.

Al año siguiente escribió su obra *Poder municipal. Breves consideraciones histórico-políticas sobre el origen, naturaleza, importancia, etcétera, de dicho poder*

en la cual explica que en virtud de “las tradiciones republicanas del pueblo tlaxcalteca, conservadas en sus pueblos de indígenas por medio de los ancianos llamados tiachcas”, que son los que forman el cuerpo deliberante sobre los asuntos del común, así como por “ser facultad de los Estados reconocer y organizar el poder municipal”, y “el deseo del perfeccionamiento y progreso de las instituciones, hicieron a los legisladores tlaxcaltecas dar ese paso que importa una novedad en nuestro ser político”, cual es el haber proclamado al municipio como un cuarto poder.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2003, p. 14.

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 14 y 15.

Desafortunadamente, para la mayoría de los autores decimonónicos el municipio careció de relevancia. Teodosio Lares, en sus *Lecciones de derecho administrativo* (1852), se refirió solamente al municipio en relación con los reglamentos de policía y seguridad que podía expedir; Ramón Rodríguez, en su *Derecho constitucional*, aseguraba de manera muy acre que el poder municipal, “considerado por muchos como una importante garantía de las libertades públicas”, no es “más que una reliquia tan venerable como inútil, de tiempos calamitosos que por fortuna de la humanidad pasaron ya, probablemente para no volver jamás”.

Por su parte, Mariano Coronado, en sus *Elementos de derecho constitucional* (1887), ignora la institución municipal; mientras que Eduardo Ruiz, procurador de la República en el porfiriato, en su *Derecho constitucional* (1888), consagra sólo unas páginas para mencionar las facultades de las municipalidades.<sup>6</sup>

## 2. Siglo XX

Sin lugar a dudas, la reforma constitucional de 1994 influyó para que de manera paulatina comenzaran a publicarse distintos trabajos sobre las *controversias constitucionales municipales*. Antes de ella la atención por la institución municipal se centró en proyectar su origen y devenir histórico, de precisar su naturaleza jurídica y su organización administrativa.

De esta manera, por orden cronológico de los trabajos que tenemos noticias relacionadas con la materia que nos ocupa son el de García Castillo, Tonatiuh, *La defensa de la Constitución. El artículo 105 y el juicio constitucional*, México, Editorial ASBE, 1997; Hernández Chong Cuy, María A., *La defensa jurisdiccional del municipio y las controversias constitucionales*, México, Universidad Panamericana Sede Guadalajara, 1997; Corzo Sosa, Edgar, “Controversia constitucional. Legitimación procesal para promoverla. Carece de ésta el secretario del municipio de Monterrey, Nuevo León”, *Anuario Jurídico* 1997, México, IJ-UNAM; Góngora Pimentel, Genaro David, “El dilema de la libertad municipal (el concepto de autoridad intermedia para efectos de la fracción I del artículo 105 constitucional)”, *Lex*, año IV, núm. 40; octubre 1998, Ruiz Pérez, Tomás, “Facultad de los tribunales locales de lo contencioso administrativo para dirimir controversias entre la administración pública municipal

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 16.

y los particulares”, *Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, Toluca, núm. 2, enero-marzo de 1998; Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, 2001; Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2001; Yanome Yesaki, Mauricio, *La inconstitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares*, México, Ediciones Lazcano Lozano, 2002; Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2003, así como su artículo intitulado “La defensa constitucional del municipio mexicano”, *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2003, t. IV; Arteaga Nava, Elisur, “La Constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad”, también en *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2003; Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2003; Martínez y Martínez, Enrique, Prólogo de la obra *Justicia constitucional local*, México, FUNDAP, 2003, en la cual aparecen los siguientes trabajos: González Blanco, Carlos, “Protección constitucional local”, Rivera Rodríguez, José Enrique, “El juicio de amparo y la controversia constitucional municipal. Tristes semejanzas y amargas diferencias”; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Derecho procesal constitucional local en México”, en *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2004; *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de derecho Municipal*, coordinado por Salvador Valencia Carmona, México, UNAM, 2005; Torres Estrada, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México, UNAM, en prensa.

Para algún sector de la doctrina,<sup>7</sup> el que durante decenios la esfera política local haya despertado poca atención puede obedecer a muy diversas razones, pero entre las que se encuentran:

- a) La fuerte centralización de algunos sistemas políticos,

<sup>7</sup> Así lo consideran Capo J., Baras., M. *et al.*, “La formación de una élite política local”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 59, enero-marzo de 1988, p. 199; y Gallego Anabitarte, Alfredo, “Notas histórico-jurídicas sobre el régimen local español”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, Madrid, núm. 166, abril-junio de 1970, p. 165.



- b) La consideración del ámbito local como comunidad relativamente autónoma y suficiente, y, por tanto, ajena a los problemas nacionales, y
- c) El predominio de una visión exclusivamente administrativa del ejercicio del poder municipal.

A las anteriores consideraciones cabe agregar que durante muchos años los municipios del país no pudieron defender sus intereses mediante alguno de los mecanismos de la llamada *justicia constitucional*, por tanto no llamó la atención de los estudiosos centrarse en este tema.

Así, en un contexto centralista, con la presencia de un partido hegemónico, sin la posibilidad constitucional ni legal para que los municipios pudieran dirimir sus diferencias con los otros niveles de gobierno, el estudio de las controversias constitucionales municipales sencillamente no se justificó.

Por otra parte, hasta hace muy poco tiempo, como señala con su acostumbrada brillantez el investigador Miguel Carbonell, el Poder Judicial en México era irrelevante para efectos de la explicación del funcionamiento del sistema político. Su actividad —agrega— no formaba parte de las preocupaciones de los partidos políticos; el tema de la justicia no se asomaba casi nunca en las campañas electorales, y a los ciudadanos les preocupaba solamente en su vertiente policiaca, sin comprender muy bien qué es lo que hacían los jueces.<sup>8</sup>

Desde otra perspectiva, en un contexto de partido casi único, como ha destacado César Astudillo, era natural que se privilegiara la resolución política de las desavenencias en vez de la resolución jurisdiccional de los conflictos constitucionales. No era ineludible, por tanto, progresar en un sistema de controles, que aunque estuviera formalmente vigente no iba a ser eficaz, en la medida en que ningún miembro de la familia revolucionaria se atrevería a ponerlos en marcha so pena de faltar a una de las reglas favoritas del sistema: “la amigable composición, cuando las relaciones político-institucionales se daban en un plano de igualdad, o bien la amigable resignación cuando la diferencia existía a nivel de órganos jerárquicamente diferentes”.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> “El nuevo papel del Poder Judicial y la transición a la democracia en México”, *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, UNAM, 2003, p. 9.

<sup>9</sup> Astudillo Reyes, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México. Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, 2004, p. 274.

## VI. AVATARES DE LA REGULACIÓN MUNICIPAL A LO LARGO DEL SIGLO XIX

### 1. *Contexto y propósitos que alentaron los trabajos del constituyente gaditano*

Una nueva etapa en la organización jurídica del país se inició con la vigencia de la Constitución de Cádiz de 1812, por ser nuestro primer texto constitucional —todavía como colonia de ultramar— y la influencia que sus principios tuvieron en los textos posteriores, resulta conveniente pormenorizar en las motivaciones y propósitos que alentaron al constituyente gaditano para delinear las bases del régimen municipal.

Resulta comprensible que dada su vecindad con Francia y la onda expansiva de su ideología revolucionaria, los constituyentes gaditanos abrevaran de los principios teóricos que tal movimiento preconizó; así, en este contexto, los primeros indicios de la reestructuración municipal se aprecian en el proyecto que presentó la Comisión de Constitución nombrada para tal efecto.

Dicha Comisión se conformó a iniciativa del diputado Oliveros. La propuesta la formuló en la sesión del 9 de diciembre de 1810. A su juicio debía integrarse por ocho individuos; no obstante, para el profesor español Javier García Fernández, resulta difícil conocer con precisión las aportaciones que realizó respecto del régimen local, en virtud de que las actas están redactadas en un tono excesivamente escueto.<sup>10</sup>

#### A. *Cuestiones varias del debate municipal*

La temática municipal comenzó a discutirse en la sesión del 27 de septiembre de 1811, al abordarse el capítulo relativo a la administración de justicia civil. El texto del proyecto confirmó al alcalde la tarea de conciliador, de tal suerte que las partes debían acudir a él antes de iniciar cualquier tipo de controversia (artículos 278 y 279).

En materia penal, se pretendió que el alcalde tuviera responsabilidades que hoy incumben al Ministerio Público, consistentes en la justificación expedita de los hechos delictivos cuando de ellos tuviera noticia, facultándolo además para ordenar la prisión de los delincuentes y remitirlos a disposición del juez competente (artículo 289).

<sup>10</sup> *El origen del municipio constitucional*, Madrid, Instituto de Administración Local, 1983, p. 246.

Juan Luis de Simón Tobalina, escritor español, destaca el avance democrático en la vida local introducido por la Constitución de Cádiz; no obstante, también reconoce que esto no supuso una ruptura radical con la concepción tradicional municipal. Su señalamiento lo basa en que toda tarea legislativa y acción de gobierno obedecen a dos exigencias: “continuidad histórica y adaptación continua a los nuevos signos de los tiempos”.<sup>11</sup>

En consecuencia —afirma— no es de extrañar que los constituyentes sintieran un gran respeto y una añoranza muy marcada por las instituciones del pasado.<sup>12</sup>

De los principios constitucionales que modificaron las bases del antiguo régimen destacan, ante la perpetuidad de los cargos concejiles, la consagración del principio de elección y la heterogeneidad política y administrativa de su organización se recurrió al principio de uniformidad.<sup>13</sup> Tales lineamientos evidenciaron la influencia del modelo central francés consagrado en el decreto del 4 de agosto de 1789, en el que se prescribe la supresión de las diversificaciones locales; los matices diferenciadores y de privilegio que poseían los distintos municipios a fin de someterlos a un mismo régimen jurídico.<sup>14</sup>

Los constituyentes gaditanos no dudaron en que generalizando los ayuntamientos en toda la extensión de la monarquía bajo reglas fijas y uniformes, en que sirviera de base la libre elección de los pueblos, se daría a esta saludable institución toda la perfección que pudiera desearse.

Para Luis Morell Ocaña, fue “el único modo de conseguir que todos fueran iguales ante la ley, desterrando para el futuro toda suerte de privilegios territoriales”.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Simón Tobalina, Juan Luis de, “El régimen local de la primera restauración”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, Madrid, núm. 198, abril-junio de 1978, pp. 301 y 302.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> Sobre estas aseveraciones *cfr.* Cárdenas Rodríguez de Moya, José Manuel, “Sistema de representatividad de las corporaciones municipales en el constitucionalismo español”, p. 698, y Jiménez Jiménez, Ma. Desamparados Rosa, “Elecciones municipales de 1835 en Zaragoza”, ambos en *Actas del III Symposium. Historia de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974; Castro, Concepción de, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, pp. 27-47, y Díaz de Liaño y Argüelles, Fernando, “Poder municipal y burocracia”, *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 183, julio septiembre de 1979, p. 37.

<sup>14</sup> Véase Martín Retortillo, Sebastián, “Presupuestos políticos del régimen local”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 43, enero-abril de 1964, p. 17.

<sup>15</sup> Morell Ocaña, Luis, *La administración local*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 62.

De esta manera, la Constitución de Cádiz dispuso que se establecería un ayuntamiento en los pueblos que no lo tuvieran, y en que conviniera que lo hubiera, no pudiendo dejar de existir en los que por sí o con su comarca llegaran a mil almas (artículo 310).

### *B. Posturas del papel que debía desempeñar el municipio en el entramado constitucional*

Por lo que respecta al papel del municipio dentro del entramado organizacional local, en términos generales, como señala Javier García Fernández, el debate revela “un enfrentamiento entre dos sectores: el grupo peninsular, reticente a la configuración autonómica de las corporaciones locales por temor al federalismo y el grupo americano, que con ocasionales apoyos peninsulares defiende sin descanso una noción más autonomista de los cuerpos locales”.<sup>16</sup>

José de Posada Herrera, en su trabajo *Lecciones de administración*, señaló que *en ningún momento se pensó en hacer independientes a los ayuntamientos*, y que inclusive se les pusieron todas las cortapisas necesarias a fin de evitar que en el ejercicio de sus atribuciones pudieran perjudicar las acciones del poder central.<sup>17</sup>

Fue en la discusión del artículo 307 del proyecto constitucional (309 del texto definitivo),<sup>18</sup> donde se generó la polémica que manifestó de manera clara y definida las dos tendencias divergentes que inspiraban la concepción del municipio: la primera, la de concederle una auténtica autonomía política, y, la segunda, la consideración del municipio subordinado al Ejecutivo, aunque asentado sobre bases populares.

La primera postura fue defendida por el diputado Castillo, quien estuvo plenamente convencido de que se prohibiera el que los jefes políticos

<sup>16</sup> *El origen del municipio constitucional, cit.*, p. 259.

<sup>17</sup> Publicado en Madrid, INAP, 1978, p. 275; es el reflejo del caso francés respecto del cual Carré de Malberg señaló cómo en aquel país se transformó el municipio en una simple circunscripción administrativa del Estado y convirtió a las autoridades municipales en funcionarios estatales, en *Contribution a la théorie générale de l'État*, Paris, Centre Nationale de la Recherche Scientifique, 1962 (reimpresión fotostática de la edición de 1929), t. I, pp. 183-191, citado por García Fernández, p. 193.

<sup>18</sup> Dicho precepto a la letra estableció: “Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos”.

presidieran los cabildos, ya que dicha función debiera corresponder de manera exclusiva a los alcaldes o al regidor más antiguo.

En contraposición a ello, el conde de Toreno señaló que

Los ayuntamientos son esencialmente subalternos del poder ejecutivo; de manera que sólo son un instrumento de éste, elegidos de un modo particular, por juzgarlo así conveniente al bien general de la nación; pero al mismo tiempo para alejar el que no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del jefe político, que nombrado inmediatamente por el rey, los tenga a raya, y conserve la unidad en las medidas del gobierno. Éste es el remedio que la Constitución pienso, intenta establecer para apartar el federalismo, puesto que no hemos tratado de formar sino una nación sola y única.<sup>19</sup>

Destacados autores españoles, como Colmeiro, Posada Herrera, Salas, y Posada se inclinaron por esta última postura, al señalar que los ayuntamientos son entes esencialmente administrativos, toda vez que sus facultades políticas expiraron desde que cesaron las luchas contra el despotismo real.<sup>20</sup>

Explican que hubo un tiempo en que los municipios, a fin de otorgar una verdadera protección a los ciudadanos, requirieron de una amplia autonomía, que se tradujo en que sus autoridades poseyeran amplias facultades como la de dictar las leyes, nombrar a los jueces, tener el mando del ejército, etcétera, pero que ante una nueva realidad dichas prerrogativas ya no se justificaban.<sup>21</sup>

En concreto, se estableció “Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el

<sup>19</sup> *Diario de las discusiones y actas de las Cortes*, Cádiz, Imprenta Real, 1812, t. 11, sesión del 10 de enero, p. 210, cit. por García Fernández, pp. 262 y 263.

<sup>20</sup> Colmeiro, Manuel, *Elementos de derecho político y administrativo de España*, Madrid, Imprenta de F. Martínez Gracia, 1870, pp. 191-195; Posada Herrera, José de, *Lecciones de administración*, cit., p. 248; Salas, Ramón, *Lecciones de derecho público constitucional*, Madrid, CEC, 1982, p. 190; Posada, Adolfo, *Evolución legislativa del régimen local en España*, Madrid, s.e, 1910, p. 43.

<sup>21</sup> Al respecto, Gallego Anabitarte, Alfredo, en sus “Notas histórico-jurídicas sobre régimen local español”, cit., p. 272, afirma: “la milicia nacional es la esposa del ayuntamiento constitucional. Fue concebida por los doceañistas —en total desconocimiento de la dinámica del poder político— como un freno a la potestad real para evitar los fatales efectos de un mal consejo al rey, bajo el mando exclusivo de los ayuntamientos y diputaciones populares”.

procurador síndico, y *presididos por el jefe político*, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos” (artículo 309).

“Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido” (artículo 323).

### *C. Sistema de control constitucional de las leyes y actos*

Una vez definida la situación de subordinación que debía guardar el municipio, el texto gaditano, por lo que respecta al sistema de control constitucional, depositó en el órgano Legislativo tan importante responsabilidad.

En su artículo 373 dispuso que “todo español tiene derecho a representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución”. Dicho precepto, como refiere el maestro Fix-Zamudio, tuvo una aplicación práctica al menos en el territorio español, puesto que fueron numerosas las reclamaciones presentadas por los ciudadanos españoles contra las violaciones a la citada ley fundamental efectuadas por diversas autoridades en perjuicio de sus derechos fundamentales, lo que motivó la elaboración del proyecto presentado a las Cortes el 12 de julio de 1813, en el cual se encomendó a la jurisdicción ordinaria el conocimiento de los delitos contra dicha ley suprema.<sup>22</sup>

Desde luego, encontrándonos en los albores del constitucionalismo se comprenden los incipientes indicios de la justicia constitucional, en donde quedan más preguntas que respuestas de la eficacia que pudo tener.

## VII. LINEAMIENTOS MUNICIPALES EN LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN Y EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

Durante pleno movimiento independentista poca atención se prestó a la reorganización municipal, lo que resulta comprensible, dados los innumerables problemas que ocuparon la atención de los insurgentes de aquellos días. Así, en la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, de

<sup>22</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa, 2003, p. 470.

manera tangencial hizo referencia a ellos, cuando en su artículo 208 señaló que los ayuntamientos continuaran mientras no se adoptara otro sistema.<sup>23</sup>

Una vez consumada la independencia del país, resulta paradójico observar cómo los diversos textos constitucionales del siglo XIX de corte federalista y liberal, hicieron sólo insignificantes referencias al municipio, en tanto que los de tendencia centralista se preocuparon mayormente por su reglamentación.

Este hecho encuentra su explicación fundamentalmente en que de acuerdo con la teoría clásica del sistema federal, el municipio es una institución de derecho local, y por tanto atañe al régimen interior de los estados su regulación.<sup>24</sup> Ello daba oportunidad para que las entidades federativas, de acuerdo con sus particulares necesidades, expidieran la legislación municipal que más satisficiera sus requerimientos; sin embargo, la práctica demostró que los legisladores locales, por la inexperiencia en estas tareas y/o el desconocimiento de otros modelos de organización local, se conformaron con reproducir muchos de los lineamientos provenientes desde el periodo colonial y los principios asentados en el texto gaditano de 1812.

De esta manera, en la Constitución Federal del 4 de octubre 1824 (primer texto del México independiente), señala Ignacio Burgoa, el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normativa constitucional apenas se le mencionó.<sup>25</sup>

### 1. Sistema de control constitucional en el texto federal de 1824

La Constitución Federal de 1824, en cuanto a los mecanismos para su defensa y observancia, como señala el maestro Héctor Fix-Zamudio, previó dos sistemas: por una parte, se siguió el ejemplo de la Constitución española de 1812, al disponer, en sus artículos 164 y 165, que “El Congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes a fin de que haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución o el Acta Constitutiva”, y que “sólo el Congreso general podrá resolver

<sup>23</sup> Véase Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Porrúa, 1987, p. 30.

<sup>24</sup> *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, pp. 978-979; asimismo, Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, México, Polis, 1940, pp. 39-43.

<sup>25</sup> *Derecho constitucional mexicano, cit.*, pp. 978 y 979.

las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva”.<sup>26</sup>

Pero, por otra parte, en el artículo 137, fracción V, párrafo sexto, se sigue el modelo norteamericano, al conferir a la Corte Suprema de Justicia, entre otras atribuciones, la de conocer “de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley”.<sup>27</sup>

Como lo advierte el propio doctor Fix-Zamudio, durante la vigencia del texto constitucional federal de 1824 quedó evidenciada la incertidumbre que generó prever dos sistemas diversos de control constitucional, como se comprobó al plantearse por dos magistrados cesantes del Tribunal Superior del estado de Oaxaca, la posibilidad de aplicación de las facultades de la Suprema Corte a través de la reclamación intentada en 1826 con apoyo en lo dispuesto en el citado artículo 137, fracción V, párrafo sexto, de la carta federal.<sup>28</sup>

Ante esto, la propia Corte consultó el caso con el Congreso general, de acuerdo con la función interpretativa otorgada por el artículo 165 de la misma ley suprema. El Congreso manifestó que no estaba comprendida dentro de las atribuciones de la Suprema Corte la de conocer de las demandas promovidas contra las legislaturas de los estados por las leyes dictadas por ellas, con lo que el control de constitucionalidad quedó sustraído, de hecho, de la órbita del Poder Judicial Federal.<sup>29</sup>

## 2. Breve panorámica del control constitucional en los estados, durante la vigencia de la Constitución de 1824

La dinámica que en la actualidad se está presentando respecto de la protección constitucional local, que se aprecia en varios de los estados de la República, podría considerarse como un tema novedoso; sin embargo, como válidamente señala Carlos González Blanco, esto no es así, ya que la protección a las diversas Constituciones locales, en los distintos regímenes jurídicos surgidos a partir de nuestra carta magna de 1824, han sido muestra palpable de que las entidades fueron siempre

<sup>26</sup> “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, *Ensayos sobre el derecho de Amparo*, cit., p. 473.

<sup>27</sup> *Idem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 473 y 474.

<sup>29</sup> *Idem*.



punta de lanza en lo referente a la protección constitucional, no nada más local, sino federal.<sup>30</sup>

Al analizar diversos de los primeros textos constitucionales estatales del país, éstos se inclinaron por el control político. Por ejemplo, en Chiapas se estableció entre las atribuciones de la diputación permanente “velar sobre el cumplimiento de la Constitución y leyes, formando expediente en caso necesario” (fracción I del artículo 36), que “sólo el congreso podrá resolver las dudas en la inteligencia de esta Constitución, y sobre reforma, adición o derogación de algunos de sus artículos” (artículo 128); la de Chihuahua también consagró entre las facultades de la diputación permanente “velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, y dar cuenta al congreso en su próxima reunión ordinaria de las infracciones que haya notado” (fracción I del artículo 48), en tanto el Congreso “resolverá las dudas que se susciten sobre la inteligencia de alguno o algunos de los artículos de esta Constitución” (artículo 123); la de Coahuila-tejana asentó “la observancia de la Constitución en todas sus partes es una de las primeras y más sagradas obligaciones de los habitantes del estado de Coahuila y Tejas; de ella no puede dispensarles ni el congreso ni otra autoridad alguna, y todo coahuiltecano puede reclamar dicha observancia, representando con este objeto al congreso o al gobierno” (artículo 218).<sup>31</sup>

#### VIII. TRAZOS GENERALES DE LA REGULACIÓN DEL MUNICIPIO ENTRE 1836 Y 1857

Con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales o Constitución Centralista de 1836 se inició el movimiento pendular en la vida política del país, en lo que a nuestro objeto de estudio interesa. La sexta ley, intitulada “División del Territorio de la República y gobierno interior de los pueblos”, determinó el carácter central del Estado, convirtiendo las entidades federativas en departamentos.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> “Protección constitucional local”, *Justicia constitucional local*, México, FUNDAp, p. 211.

<sup>31</sup> El conjunto de textos constitucionales locales se pueden consultar en la obra *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional 1824*, editado por Mariano Galván Rivera, y que en edición facsimilar publicó Miguel Ángel Porrúa, en 3 tomos, en 1988.

<sup>32</sup> Muñoz Pérez, Virgilio, “Consideraciones sobre el régimen municipal mexicano”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 91, enero-abril de 1980, pp. 432 y 433.

Los departamentos fueron divididos en una especie de municipalidades denominadas distritos y partidos, al frente de los cuales había un prefecto y un subprefecto, respectivamente, cuyas funciones se reducían a cuidar del orden y tranquilidad públicos “con entera sujeción al gobernador” y a “cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento” (artículos 18, 19 y 21).

La presente ley constitucional previó los ayuntamientos “en las capitales de los departamentos, en los lugares en los que los había el año de 1808, en los pueblos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil” (artículo 22), y dispuso que dichos cuerpos se integrarían con el número de alcaldes, regidores y síndicos que fijaran las juntas departamentales; la elección respectiva recaía en el pueblo “en los términos que arreglara una ley”.<sup>33</sup>

Este texto centralista fue el que más ampliamente se ocupó en el siglo XIX de delinear las bases del gobierno municipal; así, en su artículo 25 precisó la función de los ayuntamientos, entre las que sobresalen: el estar a cargo de la policía; de la salubridad municipal; del cuidado de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de enseñanza primaria; de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos; de la recaudación e inversión de sus ingresos financieros y promover la agricultura, la industria y el comercio.<sup>34</sup>

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 sólo se caracterizaron por acentuar el monopolio del control político de los órganos de la administración central; así, las asambleas departamentales poseyeron amplias facultades en materia municipal, como establecer los municipios y expedir sus ordenanzas; reglamentar la policía municipal, y aprobar los planes y presupuestos municipales.<sup>35</sup>

Con la promulgación del Acta de Reformas de 1847, y que en realidad fue el texto constitucional de 1824, enriquecido con las observaciones de don Mariano Otero, se restableció nuevamente el sistema federal; desafortunadamente, las cuestiones de mayor trascendencia para el desarrollo municipal nuevamente fueron olvidadas.

<sup>33</sup> Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, pp. 978 y 979, cabe señalar que la ley a que se hace referencia fue dictada el 20 de marzo de 1837.

<sup>34</sup> Muñoz Pérez, Virgilio, *op. cit.*, pp. 432 y 433.

<sup>35</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, p. 36.

Dicho texto constitucional sólo se refirió a ellos cuando al tratar la facultad de los gobernadores menciona “establecer corporaciones municipales y expedir sus ordenanzas así como aprobar los planes de arbitrios y presupuestos de egresos de los municipios”.<sup>36</sup>

El penúltimo de nuestros constituyentes, en el texto constitucional del 5 de febrero de 1857, igualmente sólo hizo superficial mención del municipio, no obstante la preocupación de Castillo Velasco —lamentablemente sin éxito—, de que la Constitución recogiera explícitamente a la institución municipal como una dimensión del federalismo.

La preocupación de Castillo Velasco radicó en que toda municipalidad de acuerdo con su colegio electoral pudiera definir las obras a realizar, y recaudar los impuestos que estimara necesarios para las obras que acordara, siempre que con ellas no perjudicara a otra municipalidad o al estado.<sup>37</sup>

En dicha ley fundamental, el régimen municipal fue ignorado, y los pueblos de los distintos estados de la República fueron gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos, que designaban sus respectivos gobernadores sin intervención popular alguna. La historia política de México comprendida en la etapa que abarca el periodo de vigencia formal de la Constitución de 1857 demuestra claramente la desaparición del municipio, fenómeno que se corrobora durante el prolongado gobierno del general Porfirio Díaz, de quien los aludidos funcionarios no eran sino incondicionales que tenían la consigna de sofocar por cualquier medio todo intento de democratización que hubiera brotado del espíritu comunitario de los pueblos.

### *Diversos sistemas de control constitucional*

Durante el periodo de referencia (1836-1857) los diversos textos constitucionales previeron diversos sistemas de control constitucional que resolvieran los conflictos entre las “entidades federativas” o “departamentos”, según el régimen vigente, así como para declarar la inconstitucionalidad de leyes y actos de autoridad. En algunas ocasiones recayó tan importante responsabilidad en la Suprema Corte de Justicia, otras veces en el Senado, en el Congreso general, las legislaturas estatales e in-

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>37</sup> *Idem*. Asimismo, véase Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Norgis Editores, 1959, pp. 365-370.

cluso en un cuarto “poder”, el Supremo Poder Conservador de la Constitución de 1836.<sup>38</sup>

#### IX. FORMA DE SOLUCIONAR LOS CONFLICTOS LOCALES EN EL SIGLO XIX

Independientemente de lo preceptuado por la norma constitucional en el siglo XIX, como acertadamente ha destacado el investigador Manuel González Oropeza, era normal que las controversias políticas o constitucionales fueran términos sinónimos, puesto que las Constituciones son políticas, por lo que sus problemas o controversias son, además de jurídicos, políticos, que derivaron en hechos de armas.<sup>39</sup>

Nos recuerda cómo ante la negativa de la justicia por resolver las cuestiones de índole local, la solución de controversias de esta categoría sólo fue reparada, durante mucho tiempo, a través de la intervención armada del ejército federal, comandado por el presidente de la República. “Ello de acuerdo con el equivalente del actual artículo 119 de la Constitución Federal, conocido con el nombre de *auxilio federal*, que faculta a la Federación a prodigar el auxilio necesario ante una invasión o rebelión interior en un estado”.<sup>40</sup>

El autor antes citado, en otro brillante estudio nos recuerda la inquietud de los debates del constituyente de 1824 en torno a la obligación de la Federación —Congreso general— de conservar el orden público y la paz interna, justificando tal atribución federal como legítima y necesaria.<sup>41</sup>

Ahí nos reseña la intervención del Congreso general, que en uso de sus facultades dictó un decreto (el 24 de marzo de 1827), que determinaba la intervención federal, ante la asonada militar en Durango en dicho año, teniendo el propio presidente de la República, don Guadalupe Victoria, que enviar tropas para sofocar esa rebelión, de aquí en adelante México sufrió

<sup>38</sup> Hernández Chong Cuy, María Amparo y Olvera López, Juan José, “El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del poder público”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2003, t. II, p. 57.

<sup>39</sup> Así lo expresa en el prólogo al trabajo de Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, 2001, p. XVIII.

<sup>40</sup> *Idem*.

<sup>41</sup> González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983, pp. 33 y 34.

ría multitud de trastornos internos que materialmente forzarían a los futuros Congresos a contemplar nuevas medidas jurídico-políticas, que permitieran a la Federación afrontar las distintas convulsiones.<sup>42</sup>

En efecto, la intervención federal cobró repetidamente vigencia; por ejemplo, en 1869 en los estados de Tamaulipas y Sinaloa hubo sublevaciones; en el primero, por irregularidades en las elecciones locales, y, en el segundo, por tratar de cambiar en forma revolucionaria a las autoridades del estado, lo que llevó al presidente Juárez, en 1870, a señalar que el Congreso debía dictar “las reglas para normar la conducta del ejecutivo en esos graves asuntos que afectan el sistema federal”.<sup>43</sup>

Juárez consideró al Congreso, como supremo intérprete de la ley, el órgano competente para concluir con los conflictos de naturaleza legal y política, que surgieran en los estados. Por ello reitera en su mensaje de 1872, en ocasión de la presentación del proyecto de ley sobre estado de guerra, que debe corresponder al Congreso la solución de estas controversias.<sup>44</sup>

Por otra parte, en una obra publicada en 1897, Jacinto Pallares sostuvo que era absurdo que los ayuntamientos pudieran recurrir al recurso de amparo para protegerse de las decisiones de otras autoridades. Su argumento y su sintaxis son inequívocos: “los ayuntamientos, los institutos de beneficencia, los establecimientos públicos, los organismos políticos dotados por la ley o por la Constitución de personalidad jurídica o de capacidad civil no son otra cosa que órganos del Estado, no representan sino la distribución de las funciones del Estado...”. De ahí entonces que un ayuntamiento que recurriera al amparo acabara en el absurdo lógico, semántico y jurídico, dice Pallares, de que “el Estado pedía amparo al Estado contra el Estado por actos en que el Estado violaba los derechos del Estado”.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> El Congreso no había respondido a la solicitud del Ejecutivo, y todavía en 1871, Juárez tuvo que reiterar su excitativa elocuentemente, afirmando que el gobierno federal se encontraba ante dos peligros: “por un lado, el de tolerar desórdenes cuando se le pide su remedio y, por otro, el de violar la independencia de los estados”, en González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, cit., p. 45.

<sup>44</sup> Así lo expresa González Oropeza, Manuel, en el prólogo al trabajo de Gudiño Peñayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, 2001, p. XVIII.

<sup>45</sup> Kuri Rodríguez, Ariel, *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, México, UAM-Azcapotzalco-El Colegio de México, 1996, p. 45.

En realidad, Pallares desprende el anterior razonamiento de su oposición a ultranza a equiparar a las instituciones con los individuos, pues en su concepción el único depositario “natural” de los derechos constitucionales, a partir de la revolución francesa, es el “hombre”. El ayuntamiento o cualquier otra institución representan sólo ficciones jurídicas, creadas para el mejor funcionamiento de la sociedad.<sup>46</sup>

En todo caso,

la aplicación de la primera Ley de Amparo fue muy restringida, en virtud de que, poco tiempo después de entrar en vigor, se inició la invasión de las tropas francesas en nuestro país con objeto de imponer un gobierno monárquico encabezado por el archiduque Maximiliano de Habsburgo. Este periodo de hostilidades se prolongó de abril de 1862 hasta el 15 de julio de 1867, en el que el gobierno del presidente Benito Juárez reinstaló nuevamente su residencia en la ciudad de México, con lo cual terminó la desafortunada aventura imperial que tuvo su epílogo en el Cerro de las Campanas.<sup>47</sup>

En esta época difícil

sólo se tiene conocimiento de un intento realizado por el ilustre constituyente y cronista Francisco Zarco para lograr la aplicación de los preceptos constitucionales que regulaban el derecho de amparo, por conducto de la demanda que presentó ante el juez de distrito con residencia en la ciudad de México, para que se le protegiera contra la decisión de un juez penal que pretendía juzgarlo por un delito de imprenta, no obstante que este tipo de infracciones debería ser conocido por un jurado popular, con lo que se violaba el artículo 7o. de la carta federal. El citado juez federal desechó dicha demanda, por resolución de 13 de octubre de 1857, con el argumento de que sin la ley reglamentaria respectiva no podían los tribunales federales normar sus procedimientos en la tramitación de los juicios de amparo establecidos por los artículos 101 y 102 de la misma Constitución.<sup>48</sup>

## 1X. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La presencia del municipio en el país es muy antigua (se remonta al inicio mismo del movimiento conquista). Desafortunadamente, los princi-

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, *Ensayos sobre el derecho de amparo, cit.*, p. 500.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 497.

pios que definieron sus bases de organización desde la época colonial, que perduraron en el siglo XIX y se prolongaron hasta gran parte del siglo XX, por diversas circunstancias se constriñeron a concebirlo como un ente meramente administrativo, supeditado a las autoridades superiores, responsables de guardar el orden público y la prestación de los servicios públicos que tenían asignados.

Bajo tal perspectiva de organización, no es de extrañar que los municipios padecieran fuertes cacicazgos, pobreza en su gran mayoría e impotencia para cubrir los servicios públicos asignados.

En las discusiones del constituyente gaditano quedó decidida la suerte del municipio, al asentarse la supeditación de éstos a los respectivos jefes políticos, puesto que se creyó que con tal medida se mantendría la unidad en las medidas de gobierno, y evitaría que en el ejercicio de las atribuciones municipales pudieran contrariar las acciones del poder central.

Durante el accidentado siglo XIX, que caracterizó la historia del país, el tema de la reorganización municipal poco importó a los insurgentes y legisladores de esos años, quienes se mantuvieron ocupados en tratar de resolver otro tipo de problemas nacionales. Tan es así, que en los diversos textos constitucionales apenas si se les mencionó.

Los diversos sistemas de control constitucional que se asentaron en el siglo decimonónico, en la práctica tuvieron escasos resultados, la mayoría de las veces fueron la fuerza de las armas, y la negociación política la forma de solucionar los problemas locales presentados.