

LA REFORMA ELECTORAL MUNICIPAL MEXICANA EN EL PERIODO 1810-1820 Y LA MÁS RECIENTE DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Rafael MINOR FRANCO

El establecimiento del primer municipio en Nueva España, tuvo como uno de los objetivos esenciales justificar la conquista. Se utilizó la figura existente en Castilla por la cual se le concedían privilegios a los municipios y alguna autonomía para gobernarse. Así, con base en la institución castellana, Cortés realiza la primera elección directa y abierta y celebra su primer cabildo con la participación de todos los expedicionarios.

Dado que anteriores expositores han mostrado brillantemente la historia del municipio durante la época colonial, no nos detendremos a analizar las diversas ordenanzas que reglamentaron la existencia de los municipios, tanto indígenas como españoles; fijaremos sólo la atención en el surgimiento, desde aquella época, de los primeros caciques y expoleadores de nuestros aborígenes, cuyos efectos aún no se borran en nuestros días.

Para enmarcarnos dentro del tema, nos referiremos exclusivamente a la etapa comprendida en el periodo de 1810-1822, etapa que representa uno de los aspectos de la historia mexicana a la que se ha prestado menor atención, sobre todo por lo que se refiere a las instituciones responsables ante el pueblo, que las cortes españolas liberales trataron de establecer en México en pleno movimiento independentista.

Las Cortes españolas de 1810-1814 y de 1820-1822, tuvieron en el inicio del proceso democrático del nuevo mundo, una singular trascendencia, su estudio no se ha hecho en la dimensión debida; por el contrario, ha persistido la tendencia a restarle importancia al papel que las Cortes desempeñaron en los principios de las actividades políticas en el hemisferio occidental.

Cuando en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución de Cádiz se realizan los primeros procesos electorales, el concejo municipal de cada una de las capitales de nuestras antiguas provincias, desempeña

un papel preponderante para la elección de los diputados mexicanos a las Cortes de España. Así, se eligen diputados por aquellos concejos en las provincias de México, Puebla, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Tabasco, Querétaro, Tlaxcala, Nuevo León y Nuevo Santander.

Fue tal el entusiasmo que despertaron las elecciones de 1810 que, en varias provincias, tuvo lugar una serie de festejos populares que duraron varios días y, muchas veces, los concejales llevaron en hombros al diputado electo por las calles de la ciudad, como aconteció en la provincia de Puebla.

Preciso es apuntar que en la primera selección de diputados de las provincias de ultramar, sólo participaron quince concejales de las capitales provinciales.

El número de habitantes por cada municipio servía de base para determinar el número de representantes que serían electos.

A continuación, trataremos de ilustrar el cambio que, durante el periodo apuntado, se dio al transformarse el municipio de corporación cerrada en cuerpo de elección popular.

Es bien sabido que las poblaciones de las colonias españolas constituían, fundamentalmente, un transplante de los municipios castellanos del medievo: instituciones de elección popular que gozaban de un grado considerable de autonomía.

Cuando afirmamos que los concejos municipales, órganos supremos de los municipios, habían quedado reducidos a corporaciones cerradas, significa que sus miembros eran nombrados por los concejales en ejercicio o directamente por la Corona. Los principales funcionarios del ayuntamiento eran uno o dos alcaldes ordinarios, varios regidores y uno o más síndicos procuradores; los alcaldes ordinarios estaban investidos además de autoridad judicial en primera instancia. Los regidores se encargaban de la supervisión urbana. El síndico era el encargado de salvaguardar ante el concejo los derechos de los ciudadanos de la localidad.

Ya desde 1525 Carlos V empezó a conceder puestos municipales a perpetuidad, y Felipe II, por su parte, aceleró la decadencia de los concejos de elección popular al introducir la costumbre de que los empleos municipales se vendieran al mejor postor. De tal forma, encontramos al municipio a fines del siglo XVIII muy deteriorado, tanto que, en las grandes ciudades, los concejos generalmente estaban controlados por unos cuantos criollos ricos o por quienes tenían más interés en el cargo honorífico que en la responsabilidad que les competía. En otras

poblaciones los concejos desaparecieron por falta de los empleos respectivos.

En tal situación llegamos al año de 1812 en que el sistema municipal mexicano requería reformas urgentes; algunos municipios ya habían desaparecido y otros no se habían integrado como aconteció en las regiones fronterizas; tal vez por esta razón uno de los más activos representantes a las Cortes, Miguel Ramos Arizpe, diputado por Coahuila, declaraba que en toda su provincia natal había un solo ayuntamiento, el de Saltillo, ciudad con diez mil habitantes. Monclova, con más de seis mil, sólo contaba con "medio ayuntamiento" compuesto por dos alcaldes ordinarios y un síndico; otro tanto ocurría en Santa María de las Parras. En las otras doce poblaciones españolas de la provincia, no había un solo ayuntamiento. En la provincia de Nuevo León había únicamente tres y ninguno en las veintiséis poblaciones españolas de Tamaulipas.¹

De las tres poblaciones de Texas, solamente San Fernando de Béjar contaba con ayuntamiento. Nuevo México, en 1812, no tenía ningún ayuntamiento completo; Santa Fe, Albuquerque y la Cañada tenían "medios ayuntamientos". En los Ángeles y San José, sólo habían ayuntamientos a medias, y en Branciforte apenas un alcalde ordinario como lo asienta Irving S. Richman.

En las zonas más densamente pobladas del centro del país, también escaseaban los ayuntamientos. Al respecto, Lucas Alamán escribió que, con anterioridad a 1812, la mayor parte de las ciudades pequeñas del centro de México carecían de ayuntamientos, debido al escaso o ningún prestigio que se obtenía sirviendo en puestos relacionados con el municipio, que nadie quería ocupar; en efecto, el poder de los ayuntamientos había decaído a tal grado que, prácticamente, se reducía a funciones ceremoniales; además de que todos los concejos municipales estaban encabezados por un funcionario de la Corona. En la capital del país lo era el corregidor de la provincia de México; en Campeche, el teniente del rey. Los intendentes y gobernadores regían los ayuntamientos en sus respectivas capitales.

Por otra parte, en la ciudad de México, los quince regidores permanecían en su puesto por derecho de herencia, pues sus familiares habían ocupado esos cargos desde hacía más de un siglo, tal lo apuntaba don Lucas Alamán. En otras ciudades, los cargos también eran hereditarios, pero podían subastarse; de no haber sido porque algunos

¹ Datos tomados de las memorias del doctor Miguel Ramos Arizpe, presentados al agosto Congreso.

funcionarios honorarios, como aconteció en la ciudad de México, eran personas mejor capacitadas, que aceptaron formar parte del ayuntamiento, no hubiera tenido ningún prestigio el ayuntamiento de la capital.

El acontecimiento histórico en que Napoleón aprisiona a Fernando VII en 1808, da origen al surgimiento de una Junta Suprema, supuestamente encargada de gobernar en ausencia del rey. Así, se invita a las principales ciudades del Imperio Español a que envíen representantes a aquella Junta. La ciudad de México comisionó a Miguel de Lardizábal y Uribe. Las instrucciones que llevó no fueron sólo de la provincia de Nueva España, sino de otras capitales de provincia; fueron además, el primer indicio de la necesidad de reorganización de los ayuntamientos mexicanos poco antes de la guerra de independencia. Cosa extraña resultó que ninguno de los ayuntamientos se quejara de la falta de representación popular o de que el poder lo ejercieran los funcionarios reales;² esto, sin embargo, acusó apatía ante el poder de la Corona y falta de interés en las responsabilidades para lo que, como ya se afirmaba, representaba más bien cargos prestigiosos. Por estas circunstancias podemos concluir que en México, en esta época, no se había difundido el interés por la reforma del municipio, a pesar de la escasez de ayuntamientos y de las lamentables condiciones de los pocos que existían.

Fue necesario que Miguel Ramos Arizpe, representante mexicano en las Cortes de 1810-1813, presentara el proyecto que más le interesaba sobre el establecimiento de concejos municipales en todas las localidades americanas carentes de ellos. Los gobiernos locales responsables y democráticos, afirmó Ramos Arizpe, son el mejor medio para el desarrollo económico y social de México. Aquella propuesta fue enviada para su estudio al comité encargado del texto constitucional.

Los argumentos de Ramos Arizpe y del costarricense Florencio del Castillo al defender su propuesta con argumentos sólidos, manifestaron que la presencia de un funcionario real en calidad de funcionario municipal, equivalía a una usurpación de los legítimos derechos del pueblo. De todas formas, a pesar de la oposición de muchos diputados americanos, prevaleció el punto de vista que quedó en el artículo 309 de la Constitución de Cádiz, al establecer que los concejos municipales estarían integrados por los alcaldes, síndicos y regidores en la forma acostumbrada y que el jefe político presidiría las reuniones siempre que se hallase presente.

² Archivo General de la Nación, ramo historia, vol. 417.

Al respecto, histórica es la oposición del diputado Del Castillo al manifestar que no podía convenir absolutamente en que los jefes políticos presidieran los ayuntamientos; si ya se ha dividido el Poder Legislativo del Ejecutivo y Judicial y se ha prohibido que el rey asista a las sesiones de las Cortes, este plan que se ha adoptado en grande, cuanto más debe hacerse en pequeño en tratándose de los municipios, para que todos puedan deliberar con libertad. Agregó: "si las Cortes representan a la nación, los cabildos representan un pueblo determinado, si se prohíbe que el rey influya en las Cortes, con cuanta más razón debe prohibirse que los jefes políticos presidan los cabildos". No obstante esta apasionada defensa, de todas maneras continuó limitándose la autonomía municipal y los reformadores liberales no lograron alcanzar sus metas.

Otra interesante propuesta de Ramos Arizpe sobre reforma municipal fue el derecho de los hombres libres a escoger sus gobernantes, derecho que reconocía incluso la tradición española, porque cuando se perpetúan en sus cargos los componentes de los concejos municipales en México, violan esa tradición, por lo que las Cortes deberían dar todo su apoyo al antiguo sistema de elección popular para los gobiernos municipales. Esta opinión de Ramos Arizpe sí prevaleció, quedando en el artículo 132 de la Constitución.

Después de este éxito sobre la integración de los ayuntamientos, las Cortes establecieron un sistema de elección indirecto complicado e imperfecto. Cabe hacer notar que las elecciones locales para los ayuntamientos no eran iguales a las preliminares que se efectuaban para elegir las diputaciones provinciales y los diputados a Cortes. Los ciudadanos de cada localidad tuvieron la obligación de reunirse en juntas locales presididas por el jefe político y un alcalde o un regidor para escoger electores cuyo número estaría en proporción con el número de habitantes. Una vez cumplido este requisito, todos los electores de cada uno de los pueblos celebrarían una junta a la brevedad posible, presidida por el jefe político o algún antiguo alcalde o regidor con el objeto de seleccionar a los componentes del ayuntamiento.

En las elecciones municipales podían votar los ciudadanos españoles clasificados como vecinos; los extranjeros casados con una persona de nacionalidad española o nacidos en territorio español. Los indios eran ciudadanos; no así los negros, pero éstos podían obtener la ciudadanía española mediante dispensa concedida por las Cortes.

Una vez elegidos los alcaldes permanecían en su puesto durante un año; los regidores, dos. Los síndicos eran elegidos para un periodo de

dos años, pero si una aldea tenía dos, uno debía ser reemplazado anualmente.

Las facultades y responsabilidades de los municipios se basaban en el artículo 21 de la Constitución y se enumeraban con mayores detalles en la instrucción especial del 23 de junio de 1813.

Conviene precisar cuáles eran las funciones de los ayuntamientos. En términos generales, tenían a su cargo la policía y el mantenimiento de la salud, educación y bienestar de sus respectivas comunidades, construir y sostener hospitales, escuelas, caminos y cárceles; proporcionar alimento y agua abundantes y de buena calidad; llevar un registro de estadísticas demográficas. A los concejos les correspondía la responsabilidad de fomentar el comercio y la industria en sus localidades. El meollo del asunto estuvo cuando las Cortes rehusaron precisar los medios necesarios para atender aquellas obligaciones, así como el derecho de imponer contribuciones si no contaban con la autorización especial de las Cortes; resultaba así que la única fuente de ingresos independiente eran las propiedades del ayuntamiento y lo que se cobraba por la concesión de licencias, lo cual en muchos casos ascendía a sumas muy modestas.

Por tales razones, Ramos Arízpe insistió en que a las poblaciones de recursos escasos o nulos, se les concediese un subsidio proveniente de un fondo especial, así como el derecho de vender y administrar las tierras baldías propiedad de la Corona ubicadas en los alrededores, propuesta que fue rechazada porque se consideró que violaba las facultades de las Cortes.³

En razón de lo expuesto, podemos afirmar que los diputados liberales fracasaron en sus planes para hacer de su municipio una entidad autónoma en lo político y en lo económico. No obstante, lograron que hubiese autoridades locales libres y popularmente elegidas y responsables ante la ciudadanía. La labor más difícil fue llevar a la práctica estas reformas en un México desgarrado por la guerra de independencia.

Un hecho histórico que merece la pena considerar, es la llegada a México de 300 ejemplares de la Constitución de Cádiz el 9 de septiembre de 1812, Constitución que debía publicarse a la brevedad posible. A la sazón era virrey de México don Francisco Venegas, hostil a ese documento de tendencias liberales, por lo que demoró su publicación hasta el 30 de septiembre del mismo año unos días antes, el 24 de septiembre, recibió el decreto de 23 de mayo sobre la instalación

³ Diario de las Cortes.

de ayuntamientos de elección popular, pero hasta el quince de octubre del mismo año ordenó se obedeciera en todo el reino.

En los últimos meses de 1812 y con base en el decreto mencionado, se fueron integrando los ayuntamientos en las provincias de Tabasco y diversos lugares del centro de México. En Oaxaca, Guanajuato y Michoacán, como seguían en manos de los insurgentes, no se pudo poner en práctica lo que disponía la Constitución.

En otros lugares, como Veracruz y Yucatán, aun cuando no contaron con ejemplares de la Constitución, extraoficialmente se hicieron de ellos y rápidamente eligieron sus concejos municipales. El virrey Venegas no se opuso directamente a la nueva Constitución, pero hizo todo lo posible por demorar su envío a las provincias del norte. Los residentes de estas regiones sabían que una nueva Constitución había entrado en vigor, porque Miguel Ramos Arizpe facilitó copias a varios pueblos de las provincias internas del oriente y solamente las provincias de California, Nuevo México y Texas, no tuvieron noticias a principios de 1813 de lo que ordenaba la nueva Constitución, las demás provincias internas del occidente instalaron sus ayuntamientos sin previa autorización del gobernador. Chihuahua, por ejemplo, aprovechó la ausencia del subdelegado para promulgar la Constitución y elegir nuevo concejo municipal a fines de 1812.

Cuando Félix Calleja reemplaza a Venegas como virrey de México en marzo de 1813, decidió cumplir con lo que ordenaba la Constitución; esperaba que en esta forma, algunos elementos revolucionarios dejaran de serlo.⁴ Así, el 4 de abril de 1813 por órdenes de Calleja, los electores nombrados en noviembre anterior, escogieron a los miembros del primer ayuntamiento constitucional de la ciudad de México.

Calleja pensó que poniendo en vigencia a la Constitución en todas las provincias del país, aumentaría su autoridad en las mismas y por ello tomó esa determinación aun cuando encontró alguna oposición como en el caso de Bernardo Bonavía, de las provincias internas de occidente, quien rehusó obstinadamente a promulgar el documento hasta que lo obligó directamente el virrey a hacerlo.

En las zonas dominadas por los insurgentes, Michoacán celebró elecciones municipales en junio de 1813; Oaxaca y Guanajuato esperaron hasta mediados de 1814, época en la cual ya había ayuntamientos constitucionales en casi todo el país.

En cada localidad, el clero era el sector más influyente en aquellas primeras elecciones celebradas en México, conforme a la nueva Cons-

⁴ Proclama de Félix María Calleja del 26 de marzo de 1813.

titudin para instaurar ayuntamientos. Prácticamente en todos los informes se habla del papel rector que desempeñaba el clero. Así sucedió en los comicios celebrados en la ciudad de México, Antequera, Parral y Querétaro. En las provincias internas del occidente, la influencia clerical era tan fuerte que el comandante general Bernardo Bonavía afirmó que “el carácter de las elecciones tenía más de eclesiástico que de popular”; los clérigos eran a menudo en los diversos distritos las únicas personas ilustradas que tenían acceso a los archivos parroquiales en donde se encontraban los datos sobre el padrón de ciudadanos; en la práctica era muy difícil prescindir de la ayuda que prestaban los sacerdotes.

Cuando Fernando VII regresa a Valencia el 4 de mayo de 1814, después de su cautiverio en Francia, expide un real decreto por el que se abolían las Cortes y todo lo que legislaron, preferentemente la Constitución de 1812; pero aclaraba que los ayuntamientos seguirían funcionando en la forma en que habían quedado organizados. En México se recibió el decreto el 10 de agosto de 1814 y el 17 del mismo, Calleja ordenó que se abrogara la Constitución.

De igual forma, se expide otro decreto el 24 de mayo por Fernando VII para que se celebraran comicios municipales en diciembre del citado año de 1814, pero antes de que pudieran tener lugar los comicios, llegó otro real decreto publicado en la ciudad de México el 8 de noviembre, por el cual quedaban abolidos todos los ayuntamientos constitucionales. Los concejos municipales existentes con anterioridad a la Constitución retornarían a la situación en que se encontraban en 1808 y, cuando fuera posible, quedarían integrados por las mismas personas.⁵

Hasta donde se tiene noticia sólo en Coahuila se opuso resistencia a la abolición de los concejos populares; así terminó el experimento municipal poco después de haberse iniciado.

Como es sabido, durante los siguientes cinco años, prácticamente desapareció en la Nueva España la actividad de la insurgencia; mientras tanto, Fernando VII volvió a gobernar como monarca absoluto hasta que en 1820 tropas insurrectas le obligaron a poner en vigor la Constitución de Cádiz.

Al tenerse noticia de los hechos violentos acaecidos en España, diversas provincias de conformidad con la Constitución de Cádiz, eligieron ayuntamientos aun sin la autorización del virrey, quien el 31 de mayo de 1820 se vio obligado a proclamar la Constitución en la ciudad de México, aun cuando no había recibido de España la confirmación

⁵ Gaceta del Gobierno de México, 15 de octubre de 1934.

oficial. Posteriormente, el 8 de julio, se publica el real decreto del 9 de marzo en el que se ordenaba la inmediata celebración de las elecciones. Nueve días después, la capital de Nueva España, integraba su tercer ayuntamiento de elección popular.

Como un avance del proceso electoral municipal cabe destacar el siguiente hecho: durante el primer periodo de 1812-1814 se necesitaron dos años para que se instalaran ayuntamientos populares en todo el país, pero en 1820, en tres meses, ya se había alcanzado esta meta incluso en las zonas más alejadas, como Texas en el norte, a pesar de que la Constitución todavía no se promulgaba.

Un problema se presentó entonces: la escasez de ejemplares de la Constitución y de las instrucciones relativas a los comicios, pues habían sido destruidos en 1814 por grupos de entusiastas conservadores. Así, las imprentas de la capital hicieron un buen negocio vendiendo reimpressiones de la Constitución y de otros instrumentos oficiales.

En diciembre de 1820 los municipios mexicanos eligieron a los concejales que prestarían sus servicios en 1821 y con las experiencias anteriores no hubo ni desórdenes ni confusiones, lo cual daba la impresión de que el pueblo mexicano se estaba adaptando a los ayuntamientos democráticos.

Después de que Iturbide conquistó el poder y de que se declaró la independencia el 28 de septiembre de 1821, la Junta Provisional de gobierno, reafirmó que la Constitución española serviría de guía mientras se contaba con una constitución mexicana. El 18 de noviembre, la Regencia convocó a elecciones municipales que se celebrarían conforme a lo dispuesto en la Constitución de 1812 y en el decreto del 23 de mayo del mismo año.

La Constitución federalista de 1824 no da ninguna reglamentación trascendente para los ayuntamientos, lo que permitió que durante el régimen republicano continuaran funcionando como lo habían señalado las Cortes.

Como ya apuntamos, en las Cortes, los diputados liberales no lograron conquistar la autonomía política y económica a nivel local, pero consiguieron que se incorporase a la Constitución y a la legislación subsiguiente, el principio de elecciones populares que daría al traste con los "ayuntamientos perpetuos".

La instalación de estos concejos en México, de 1812 a 1814, fue un proceso lento debido a la guerra de independencia y a los obstáculos que ponían los funcionarios reales; pero una realidad se desprende de

este experimento: despertar la simpatía por los gobiernos de elección popular.

Un análisis somero de esta exposición de ideas, nos permite derivar algunos conceptos no sólo de carácter histórico, sino político, que a la luz de la última reforma del artículo 115 constitucional continúan siendo actuales.

1. El municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para el desarrollo de su vida política y social.

2. Cuando existen en la institución municipal intromisiones de poder, privilegios, canonjías o cacicazgos, consentidos o aprobados por las autoridades superiores, el municipio se deteriora y los ciudadanos pierden todo interés de participación política.

3. De lo anterior se deriva la importancia que se ha dado a la descentralización en todos los órdenes, para que la Federación y los estados hagan realidad la autonomía municipal; esto, desde luego, entraña un proceso gradual, ordenado y eficaz para determinar con precisión el ámbito competencial de los tres niveles de gobierno.

4. La democratización del municipio debe ser auténtica para que el pueblo se solidarice plenamente con sus instituciones y no minimice su estado de credibilidad política. Esta libertad política deben entenderla especialmente las autoridades estatales, sobre todo quienes siguen pensando que los presidentes municipales deben ser personas de su simpatía e incondicionalidad y el ámbito municipal, área política de su incumbencia.

Los argumentos de Ramos Arizpe, al respecto, continúan siendo válidos: "La presencia de un funcionario real, en calidad de funcionario municipal, equivale a una usurpación de los legítimos derechos del pueblo."

5. Para asegurar un limpio proceso de elección popular municipal, es necesario que el pueblo practique un libre juego democrático al amparo de la Constitución y de nuestras leyes sobre la materia.

6. La brillante expresión del constituyente Heriberto Jara en los debates del 17, debe ser también un reclamo inveterado: "No se concibe la libertad política sin la libertad económica".

La reforma municipal durante mucho tiempo ha sido una aspiración insatisfecha tanto de legisladores como de constitucionalistas, políticos, sociólogos, etcétera, para hacer congruente el régimen municipal con los principios filosóficos que ya han adquirido permanencia en nuestras leyes, como son la autonomía política y la autonomía económica.

Numerosos fueron los intentos de reforma al artículo 115 a partir

de la Constitución de 1917; así, a escasos cinco años, se planteó la primera iniciativa en donde se destacaban aspectos especialmente económicos. Esta iniciativa, como muchas otras, no prosperó.

El 1º de octubre de 1959 varios diputados suscribieron una iniciativa de reformas al artículo 115, fracciones I y II, de la Constitución, que tampoco prosperó, no obstante las novedades que incorporaban en esa reforma sobre todo en la hacienda municipal, las participaciones federales y los primeros esfuerzos para elaborar convenios de coordinación entre la Federación, estados y municipios.

El 3 de febrero de 1983, finalmente, se da paso a la más importante reforma municipal que recoge las principales demandas que en ese nivel se habían planteado y que se hallaban pendientes de legislarse constitucionalmente.

Sin entrar al fondo del asunto, porque tengo conocimiento de que dicha reforma ha sido ya discutida y analizada ampliamente, sólo me concreto a afirmar que las perspectivas del municipio en México debidas al nuevo texto del artículo 115 constitucional, constituyen un gran avance en la democratización de nuestros municipios y en el fortalecimiento de su economía.

Ya no más el municipio "libre" sólo de nombre, como expresara el maestro universitario Jorge Sayeg Helú, recibiendo migajas de la Federación y tutelado por el Estado; el nuevo texto constitucional le restituye su propia esencia, lo coloca al lado de aquéllos: Federación y estados, integrando de manera cabal un sistema federal del que nunca debió apartarse.