

CAPÍTULO TERCERO

EL MUNICIPIO MEXICANO EN EL SIGLO XIX

INDEPENDENCIA, LIBERTAD POLÍTICA Y CABILDO

Municipio y libertad política son palabras que en los primeros días de la independencia llegaron a identificarse. El municipio se coloca en esta hora en un lugar de avanzada: cierra filas contra la invasión napoleónica, encabeza los primeros movimientos independentistas, sirve de enlace entre las autoridades coloniales y el nuevo ejecutivo surgido de la emancipación. Conviene, por tanto, detenerse un poco en el papel que jugó la institución municipal a la hora de la independencia.

Los cabildos americanos, por lo general, sesionaban con sus propios miembros, principalmente alcaldes y regidores; pero cuando la magnitud de un asunto trascendía los límites normales se convocaba cabildo abierto.⁴⁸ Aceptar un procedimiento tal en las resoluciones del ayuntamiento implicó legitimar la presencia y opinión de ciertos veci-

⁴⁸ En varios pueblos de las colonias americanas, los cabildos se inclinaban a representar en cualquier momento el sentir de sus poblaciones; cuando se presentaba algún problema grave la llamaban a cabildo abierto; se comprende así que a la menor vacilación gubernativa o ausencia del titular producida por vacancia o cualquier vicisitud, terremoto, peste, amenaza de invasión u otros, los cabildos asumieran el mando efectivo y dispusieran lo necesario para la defensa o para la solución de la emergencia.

nos caracterizados y de algunos otros funcionarios que no formaban parte de su representación regular.

Precisamente el cabildo abierto fue el procedimiento que por excelencia se utilizó para tomar decisiones irreversibles en la independencia y en el futuro de las colonias americanas.

En un primer momento de actividad, que corresponde al año de 1808, el cabildo fue sostén de la Corona española ante la invasión napoleónica, pero soterradamente se deslizó también la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo.

Cuando las primeras noticias de la intervención francesa llegan a las colonias, se encuentra por doquier una misma respuesta de fidelidad a Fernando VII y de repudio a su destronamiento. En diversas capitales americanas hay pronunciamientos: México, 19 de julio, el ayuntamiento pide al virrey se tenga por insubsistentes las abdicaciones de los reyes españoles; Buenos Aires, 21 de agosto, el virrey Santiago de Liniers, héroe de la lucha contra los ingleses, hizo la jura del rey Fernando VII; Venezuela, 15 de agosto, ante la debilidad del capitán general Juan Casas responde el cabildo a favor de Fernando VII; Bogotá, 13 de septiembre en adelante, declaraciones violentas contra Napoleón se fijan en los muros de la ciudad.

Pero bajo el ropaje de la fidelidad, que fue la fórmula más o menos sincera empleada en todas partes por los revolucionarios americanos, se mantuvo la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo, inspirada en los filósofos y teólogos españoles del siglo XVIII, como Suárez, De Soto, De Molina y Mariana. En este sentido, es de interés de la representación del Ayuntamiento de la ciudad de México, elaborada por el regidor Azcárate y apoyada por el síndico Primo de Verdad, en la cual expresó:

Por su auscencia o impedimento (de un descendiente legítimo de la corona) recide la soberanía representada en todo el Reyno, las claces que lo forman, y con más particularidad en los Tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública (el ayuntamiento), que la conservarán intacta, la defenderán y sostendrán con energía.

Por de pronto, el ayuntamiento de la ciudad de México pidió al virrey Iturrigaray que “continúe provicionalmente encargado del gobierno

del Reyno, como Virrey Gobernador y capitán General, sin entregarlo a potencia alguna qualquiera que sea, ni a la misma España”.⁴⁹

Aunque en un principio el cabildo asumió la defensa del imperio español ante la invasión napoleónica, en un segundo momento se convirtió en el principal protagonista de la independencia, con lo cual las invocaciones a la monarquía pierden fuerza.

Ostenta la primacía en el inicio de la independencia un típico movimiento de cabildo, el grito de mayo y julio de 1809 en Chuquisaca y La Paz, este último fue todavía más categórico e hizo ya un auténtico llamado a la revolución:

Compatriotas: hasta aquí hemos tolerado una especie de destierro en el seno de nuestra patria, hemos visto con indiferencia por más de tres siglos sometida nuestra primitiva libertad al despotismo y tiranía de un usurpador injusto que, degradándonos de la especie humana, nos ha mirado como esclavos. Ya es tiempo de sacudir el funesto yugo español, a fin de levantar el estandarte de la libertad en estas desgraciadas colonias, adquiridas sin el menor título y conservadas con la mayor injusticia y tiranía.

Similares acontecimientos se produjeron en varias capitales americanas, aunque hay que reconocer que en algunas de ellas, como en el caso de México, la revolución independentista surgió merced a verdaderos levantamientos populares.

Hay un tercer momento del municipio en la independencia, del año de 1810 en adelante, cuando los cabildos se transformaron en juntas gubernativas y, en ciertos casos, hicieron posible la expedición de leyes fundamentales.

Las autoridades coloniales fueron reemplazadas por los cabildos en diversos puntos del territorio americano: Colombia, durante los primeros meses de 1810 se deponen las autoridades coloniales en los pueblos de Bogotá, Cartagena, Pamplona y Socorro, sustituyéndolas juntas gubernativas provisionales emanadas de los cabildos; Caracas, el 19 de abril del mismo año, renuncia como capitán general Vicente Emparán, integrándose en su lugar una junta con los miembros del ayuntamiento

⁴⁹ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1971*, 4a. ed., México, Porrúa, pp. 14 y 15.

y algunos representantes de la burguesía; Buenos Aires, 25 de mayo, el virrey Cisneros consiente en retirarse del mando, instalándose una junta mediante cabildo abierto; Chile, 18 de septiembre, don Mateo del Toro y Zambrano (conde de la Conquista), se convierte de capitán general en presidente de una junta de gobierno.

De las juntas gubernativas proceden también los primeros documentos constitucionales del mundo hispánico: la Constitución de Cundinamarca, del 30 de marzo de 1811, elaborada por la junta de Bogotá; la Constitución General de Venezuela, del 21 de diciembre de 1811, resultado de un congreso nacional convocada por la junta de Caracas; la Constitución Quiteña, del 15 de febrero de 1812, originada en una junta formada años anteriores.⁵⁰

Estos documentos iniciales, que se adelantan en varios meses a la expedición de la Constitución de Cádiz, ofrecen en sus páginas útiles indicaciones sobre el pensamiento de los emancipadores y las influencias ideológicas a que estuvieron sujetos.

CONSTITUCIÓN, MUNICIPIO Y OSCILACIÓN POLÍTICA

Una vez obtenida su independencia, México atravesó como los demás países latinoamericanos un periodo crítico, en virtud de que la desaparición de la autoridad virreinal provocó un sensible vacío de poder, que favoreció el dominio de hombres fuertes o caudillos. Sin embargo, bajo la convulsión provocada por el caudillismo, subyacía el dilema mucho más profundo de una “sociedad fluctuante”, en juicio de Reyes Heróles, en la cual estaban en pugna dos órdenes: el colonial y el emanado de la independencia.⁵¹

La oscilación referida se reflejó también en el municipio, el cual tuvo un accidentado recorrido a lo largo del siglo XIX. En el periodo indepen-

⁵⁰ Para estas Constituciones puede consultarse: José Antonio Rivadeneira Vargas, *Historia constitucional de Colombia*, Bogotá, El voto nacional, 1962, pp. 55 y 56; Luis Mariñas Otero, *Las constituciones de Venezuela*, Madrid, Cultura Hispánica, 1965, pp. 126 y ss.; Ramiro Borja, *Las constituciones del Ecuador*, Madrid, Cultura Hispánica, 1951, pp. 9 y ss.

⁵¹ Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1974, t. II, p. XII.

diente, los textos constitucionales federalistas no regularon de manera efectiva el municipio, en el afán de respetar la autonomía de los estados, en tanto que los centralistas tuvieron el mérito de regularlo en la ley fundamental, aunque sujetándola a los órganos superiores de gobierno.

LOS PRIMEROS TEXTOS CONSTITUCIONALES

En los primeros textos constitucionales no asoma todavía la polémica entre federalistas y centralistas, pero contienen preceptos que tienen vinculación con el municipio mexicano.

Al primer texto que nos referiremos será a la Constitución de Cádiz, que aunque se ha calificado por Octavio Hernández de “ley extraña en suelo propio”, es un documento que por la influencia que tuvo en el constitucionalismo mexicano y en el latinoamericano es de estudio obligado, amén de haber estado vigente en nuestro país así fuera de manera intermitente en 1812 y 1820.

Dicha Constitución reguló a los municipios en el capítulo I del título VI, designado con la expresión “De los Ayuntamientos”;⁵² que comprende de los artículos 309-323, el cual define de manera muy detallada la composición de los ayuntamientos, la forma de elegir a sus miembros y sus principales atribuciones. Se componían los ayuntamientos, según el mencionado texto, del alcalde, los regidores y el procurador síndico, y eran presididos por el jefe político donde lo hubiere. Los jefes políticos estaban encargados de las provincias, y ante ellos “todos los individuos de los ayuntamientos, al entrar al ejercicio de sus funciones, prestarán juramento”; tales jefes políticos se mantuvieron a lo largo del siglo XIX, pero su nefasta intervención durante el porfiriato los hizo centro de ataque del movimiento revolucionario.

La Constitución de Apatzingán de 1814, mantuvo el estado de cosas imperantes en cuanto al régimen municipal se refiere, pues en su artículo 211 ordenó que las leyes en vigor permanecerían, en tanto no se expidiesen otras. El referido artículo decía literalmente: “Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor, a excepción

⁵² Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1967*, 3a. ed., México, Porrúa, 1967, pp. 95 y ss.

de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se derogaren”.⁵³

Finalmente, en el Reglamento Provisional del Imperio, de 1822, se prescribe en los artículos 81 a 86 el papel central que desempeñarán los intendentes en las provincias, en tanto que los artículos 87 a 98 se dedican a diputaciones provinciales, ayuntamientos y alcaldes.

EL MUNICIPIO ENTRE FEDERALISTAS Y CENTRALISTAS

Como hemos señalado, en los textos constitucionales decimonónicos se reflejó de manera evidente la honda polémica que se produjo entre federalistas y centralistas. De esta manera, la institución municipal está ausente en nuestros primeros documentos federales.

Tanto el Acta Constitutiva de la Federación como la primera Constitución Federal de 24 y 4 de octubre de 1824, respectivamente, no hicieron alusión alguna a los ayuntamientos, por lo cual su regulación quedó reservada a los estados.⁵⁴

En el acta se hace referencia al “gobierno particular de los estados”, para el cual en el punto 20 se establece la división de poderes, a base del Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, en tanto que en el punto 21 se indica que el Poder Legislativo de cada estado residirá en un Congreso de individuos electos popularmente y amovibles en el número “que determinarán sus Constituciones particulares”.

La Constitución de 1824, por su parte, dejó a los estados organizar libremente su régimen interior; así lo dispuso el artículo 161: “Cada uno de los estados, tiene obligación: I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva”. Por tal razón, la organización del municipio se desplazó a las Constituciones locales, que continuaron copiando a la Constitución gaditana de 1812.

La Constitución de 1836 tuvo el acierto de elevar hasta ella la reglamentación de los municipios, pues en la sexta ley titulada “División

⁵³ *Ibid.*, p. 53.

⁵⁴ Los textos respectivos en: *ibid.*, pp. 153 y ss.

de la República y gobierno interior de los pueblos”, se destinaron los artículos 22-26 a regularlos minuciosamente.⁵⁵

Aunque la Constitución señalaba que los ayuntamientos se elegirían popularmente, el número de los integrantes de su cabildo era determinado por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador; además, a los prefectos, que estaban a su vez sujetos al gobernador, incumbía según el artículo 18 “velar sobre el cumplimiento de los ayuntamientos”. Por otra parte, se estableció el sufragio censitario para desempeñar cualquier cargo en el ayuntamiento, en virtud de que se requería, según la fracción IV del artículo 24, “tener un capital físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales”; más aún, en la fracción I del artículo 7o. de la primera ley se disponía que el ciudadano debía tener “una renta anual de no menos de cien pesos, procedente de capital fijo o mobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad”.

Con todos estos elementos, opina María del Refugio González, “se nota claramente que el gobierno conservador, quería en los ayuntamientos a lo que se llamaba ‘gente decente’ elegida por sus semejantes y dejaba fuera la gran masa de la población que en aquel tiempo no tenía acceso a ninguna clase de bienes”. Este mismo espíritu elitista persistió en el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, del 20 de marzo de 1837, cuyo artículo 126 repitió casi textualmente la disposición constitucional sobre los cargos concejiles.⁵⁶

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, más acentuadamente centralistas que el ordenamiento anterior, hicieron depender casi absolutamente a los ayuntamientos de las juntas departamentales, ya que en las fracciones X y XIII del artículo 134 se dispuso que éstas establecerían corporaciones y funcionarios municipales, expedirían sus ordenanzas, reglamentarían la policía urbana y rural, encargándose también de aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos anuales de gastos de las municipalidades. En cuanto al sufragio censitario, si bien se eliminó para los cargos concejiles no así para los ciudadanos, que según el artículo 18 debían tener “una renta anual de

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 239 y ss.

⁵⁶ María del Refugio González, “Debates sobre el régimen del municipio en México en el siglo XIX”, en *Estudios municipales, México*, enero-febrero, 1987, pp. 150 y 151.

doscientos pesos por lo menos, procedentes de capital físico, industria o trabajo personal honesto”.⁵⁷

LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y EL MUNICIPIO

La Constitución de 1857 no pudo vencer el viejo escrúpulo federalista, que dispensando un excesivo respeto al ámbito de acción de los estados abandonó toda normación sobre el municipio a las entidades locales; en este sentido, el artículo 40 señaló que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Federal “compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, y en el artículo 41 se refirió a las Constituciones “particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal”. Con ello se repitió el fenómeno acaecido en 1824, volvieron a ocuparse de la cuestión las Constituciones locales, dividiéndose los estados en distritos, como en Oaxaca; en cantones, como Veracruz, o en partidos, como en Aguascalientes, circunscripciones todas éstas que usualmente se fraccionaron en municipalidades.

Sin embargo, si bien en general la Constitución de 1857 fue de corte clásico, en la asamblea constituyente se manifestaron diversas e importantes opiniones sobre las cuestiones sociales, que después se recogerían y le imprimirían un sello muy singular a la Constitución actual. En este sentido, son dignos de mención los votos particulares de Ponciano Arriaga sobre la propiedad; de Isidoro Olvera sobre la cuestión social; la intervención de Vallarta sobre la propiedad industrial, y en lo que atañe al tema en análisis, la adición sobre municipalidades que propuso Castillo Velasco, que infortunadamente no llegó a aprobarse.

En la propuesta de Castillo Velasco, se consideraba que era indispensable incluir un artículo de la Constitución que se refiriera al municipio, pues “la prosperidad de las municipalidades rebotará en los estados, y el bien de las partes hará el bien del conjunto de ellas”, por lo cual “no por ahorrar algunas palabras en el código general o por el temor de arreglar por medio de una base común algunos puntos de

⁵⁷ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 409, 426 y 427.

la administración de los estados”, continúen los males en muchas de las poblaciones. En consecuencia, propuso las siguientes adiciones a la Constitución:

- 1a. Toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio, y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado.
- 2a. Todo pueblo de la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos, mismos que los estados de la federación los comprarán si es necesario reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas.
- 3a. Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia.⁵⁸

LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL DECIMONÓNICA

Corrió pareja la organización del municipio independiente a las vicisitudes de la política nacional. El primer efecto de la independencia fue aumentar de manera considerable el número de los ayuntamientos respecto de los existentes en la época colonial, cambio que provocó resistencia en las comunidades indígenas. Más tarde, la institución municipal estuvo sujeta a la legislación que produjeron los gobiernos liberales y centralistas, que por defecto o por exceso no pudieron efectuar una reorganización cabal de dicha institución. Desembocó esta pugna ideológica en el régimen de Porfirio Díaz, al cual dedicaremos un apartado especial por ser el antecedente inmediato a la Constitución de 1917.

El proceso de municipalización, apuntan Ferrer y Bono,⁵⁹ que se inició en 1812-1813 y proseguido a partir de 1821, dejó como un hecho indudable la proliferación de ayuntamientos. Se ha calculado que al principio de la independencia había treinta y seis ayuntamientos, y al

⁵⁸ Cfr. *El debate en la Constitución de 1857*, México, H. Cámara de Diputados, 1994, t. I, pp. 155 y ss.

⁵⁹ Manuel Ferrer y María Bono, *Pueblo indígenas y Estado nacional en México en el siglo XIX*, México, UNAM, 1998, pp. 378 y ss.

concluir el movimiento se convirtieron en seiscientos veintisiete. Dicha proliferación fue vista como una amenaza por diversas comunidades indígenas, en virtud de que en la mayoría de ellas quedaron abolidas las “repúblicas de indios”; se otorgó, también, a los mestizos, el control de diversos municipios; y muchos pueblos que habían disfrutado de gobiernos autónomos pasaron a convertirse en agencias municipales de otros, en el reacomodo resultaron perjudicadas las regiones de hábitat más disperso.

En el mismo sentido, Lira González, apunta que aunque de 1812-1814 y en 1820 y 1821 hay testimonios de elecciones en la Nueva España, “también los hay de conflictos entre ayuntamientos de villas y de ciudades de españoles, ahora transformados en ayuntamientos constitucionales, y comunidades de repúblicas de indios que se negaban a entregarles sus bienes y a disolver sus gobiernos para integrarse al nuevo orden de igualdad”; así, los conflictos “entre la llamada ‘gente de razón’ y los ‘indios’ o ‘naturales’” se repitieron a lo largo de nuestra vida independiente, y esos calificativos abundarían en el lenguaje coloquial y en los panfletos de la época, por más que desde el primer imperio, en 1822, se prohibió “calificar a los ciudadanos mexicanos por su origen”.⁶⁰

Después, en el municipio se resintió la pugna entre los federalistas y los centralistas. En efecto, “la nueva condición del país, caracterizada por la efervescencia política, contaminó bien pronto a los ayuntamientos, a pesar de carecer de funciones políticas, y en general los cuerpos municipales siguieron la varia suerte de los partidos; renovándose a cada cambio de gobierno general”.⁶¹

Diversos eventos históricos respaldan tal efervescencia. Una primera disputa fue el incidente baladí entre Iturbide y el alcalde de Jalapa, porque no le suministró los suficientes bagajes para retornar a la capital del país.⁶² En 1828, el Congreso del Estado de Veracruz había prohi-

⁶⁰ Lira González, “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio”, en *El municipio en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987, p. 56.

⁶¹ Miguel Macedo, *op. cit.*, t. I, p. 673.

⁶² Para prevenir acciones futuras de Santa Anna llegó Iturbide a Jalapa el 16 de noviembre de 1822 y permaneció varios días, pero como el alcalde, don Bernabé Elías, no le proporcionó bagajes de manera suficiente, ordenó que a aquél hombre respetado y querido por el vecindario se le pusiere aparejo de mula y, como a tal, se le cargase. Este acto despótico causó general indignación. *Cfr. Resumen integral de México a través de los siglos*, 15a. ed., México, Compañía General de Ediciones, 1975, p. 71.

bido toda clase de reunión secreta masónica; con tal motivo fue amenazado por la mayoría de los ayuntamientos con su disolución; sólo la intervención de Santa Anna, entonces vicegobernador, pudo salvar al cuerpo legislativo. A su turno, en 1833, el propio Santa Anna disolvió el ayuntamiento de la ciudad de México por razones políticas, se había enfrentado a las disposiciones del presidente Gómez Farías, llamado para sustituir al que había estado en funciones el año anterior. A fines de 1849, Lucas Alamán, del partido de los conservadores, presidió de julio a diciembre de ese año el ayuntamiento de la ciudad de México, después de unas elecciones discutidas; las presiones del Congreso y los desórdenes populares contra el “ayuntamiento monarquista” determinaron la salida del referido alcalde.

En cuanto a la organización municipal se refiere, los gobiernos tanto centralistas como federalistas expidieron distintos reglamentos y disposiciones que pretendieron infructuosamente reorganizar el municipio.

En el caso de los gobiernos federalistas, el gobierno federal expidió algunas disposiciones aisladas: ley de julio de 1830, para elecciones de diputados y ayuntamientos de la República; ley del 1 de mayo de 1831, en la cual se asignaban al ayuntamiento de la capital del país algunas sumas provenientes de alcabalas y derechos; ley del 18 de enero de 1834, que estableció una contribución municipal por concepto de importaciones marítimas en favor del puerto de Veracruz.

Pero fuera de estas disposiciones aisladas, la materia municipal bajo el régimen federal quedó en el resorte de las Constituciones y leyes de los estados, que siguieron en general las prescripciones tradicionales que habían venido funcionando para los ayuntamientos.

Un caso ejemplificativo fue el Estado de México, cuya ley orgánica provisional del 6 de agosto de 1824 dividió el territorio del estado en ocho distritos, a cargo de un prefecto, que tenía según el artículo 39 la tarea de “hacer que los ayuntamientos del distrito llenen las obligaciones que les imponen las leyes, que no excedan sus facultades, ni se distingan de su instituto”; también podían “suspender con causa justificada a alguno o algunos de los miembros del ayuntamiento de su distrito, dando cuenta inmediata al gobernador”. Dicho funcionario, a través de su respectivos subprefectos, supervisaba los presupuestos

anuales de los gastos, propuestas y planes de los ayuntamientos, en la inteligencia, indicaba el artículo 63, de que no era “lícito a los ayuntamientos ni a los subprefectos, salvar la serie de conductos en ningún negocio, a no ser el de queja contra de alguna de estas autoridades”. Los lineamientos generales de esta ley provisional se mantuvieron en la Constitución local del 14 de febrero de 1827, misma que en su artículo 55 señalaba que el prefecto actuaba con “entera sujeción al gobernador”, aunque también en el mismo ordenamiento se señalaron en los artículos 165-170, atribuciones y obligaciones para los alcaldes y los ayuntamientos.⁶³

Los gobiernos centralistas, por su parte, no se conformaron sólo con los principios constitucionales que habían establecido, sino también expidieron reglamentos de carácter general que regularon a los ayuntamientos de todo el país.

De este modo, el ya mencionado reglamento de 1837 dedicó los artículos 122-165 específicamente a los ayuntamientos. En este ordenamiento se dispuso que la renovación de los alcaldes fuera anual, y las de los regidores y síndicos cada dos años; se hizo depender a los ayuntamientos de los gobernadores de los departamentos por medio de los prefectos y subprefectos, pero en revancha se les confió la policía en todos sus ramos, aunque distinguiendo la de orden y seguridad como función propia de los alcaldes y dejando los otros ramos a los regidores y los cabildos.

En esta ocasión, como en otras muchas, “el resultado práctico no correspondió a la disposición legislativa”, por lo cual “la historia no conserva la huella del movimiento iniciado para organización municipal por el movimiento centralista, y la administración pública continuó siendo en el país poco más o menos lo mismo que había sido en el régimen federal”. Más insuficiente fue en la situación del municipio con las Bases Orgánicas de 1843, durante cuya vigencia se resentía incertidumbre, inestabilidad y no había tiempo ni calma para emprender obras de reorganización administrativa, por lo cual en materia municipal “se conservaron en vigor las reglas establecidas en los años anterior-

⁶³ Cfr. Reynaldo Robles Martínez, *El municipio*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 14 y ss.

res en cuanto a régimen y organización, sin más que haberse dictado algunas disposiciones de orden secundario”.⁶⁴

De corte centralista fueron también dos documentos provisionales, las Bases para la Administración de la República, expedidas por Santa Anna el 22 de abril de 1853, y el fugaz estatuto del imperio de Maximiliano, que se publicó el 10 de abril de 1865.

Las bases de 1853 no hicieron referencia alguna al municipio, imbuidas como estaban del pensamiento de Alamán, quien había guardado un ingrato recuerdo de su estancia como alcalde de la ciudad de México; por ello, decía: “Estamos decididos contra la federación, contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electos y contra todo lo que lleva elección popular, mientras no se descansen sobre otras bases”.⁶⁵ Bajo la vigencia de las bases se expidió todavía una Ley de Arreglo de Municipalidades en 1855, misma que suprimió a los ayuntamientos y confió la administración municipal a intendentes y consejos nombrados por el propio gobierno, pero no llegó a implantarse por el triunfo de la Revolución de Ayutla.

Del mismo estilo fue el efímero estatuto del imperio. El alcalde de la capital, rezaba el artículo 38, era nombrado y removido por el emperador; los demás por los prefectos de cada departamento, “salvo la rectificación soberana”. En otras disposiciones del Estatuto se hacía referencia a la integración y funciones encomendadas a los ayuntamientos.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, las Constituciones particulares de los estados, como dejamos anotado, no tuvieron grandes innovaciones. Sin embargo, hubo dos textos constitucionales locales que representaron una excepción, porque elevaron al municipio a la jerarquía de un cuarto poder; la Constitución del Estado de Tlaxcala, del 5 de mayo de 1868, que expresó en su artículo 17: “El ejercicio del Supremo Poder del Estado se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, sino investido de facultades extraordinarias”; por su par-

⁶⁴ Miguel S. Macedo, *op. cit.*, t. I, p. 674.

⁶⁵ Francisco de Paula Arrangois, *México desde 1908 hasta 1967*, México, Porrúa, 1988, p. 420.

te, la Constitución de Hidalgo, del 21 de mayo de 1870, dispuso en su artículo 26: “El gobierno del estado para su ejercicio se divide en cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Municipal y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo”.

Sin embargo, el triunfo de los liberales y la revolución de reforma, pese a su generosidad como movimiento social, no lograron diseñar un proyecto apropiado para el municipio. Más aun, un par de medidas afectaron también al municipio, particularmente en su hacienda, la desamortización de bienes y la eliminación de las alcabalas.

La desamortización promovida por la llamada Ley Lerdo, de 15 junio de 1856, si bien fue útil para que circularan los “bienes de manos muertas” que estaban en manos de la Iglesia, afectó negativamente a los municipios y a las comunidades indígenas, que se vieron alterados en su organización y obligados a vender bienes que formaban parte de su acervo. En lo que se refiere al municipio, el artículo 3o. del referido ordenamiento dispuso que los ayuntamientos sólo podían tener o administrar los bienes necesarios para el servicio u objeto de la institución.

Por otro lado, la reforma constitucional de 1896, promovida por Limantour, aunque eliminó las alcabalas para el bien del comercio y de la industria, hizo disminuir los ingresos que percibían los ayuntamientos como resultado de las alcabalas o aduanas interiores, sin que hubiera ninguna compensación a cambio.