

**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLAS DE
HIDALGO**

FACULTAD DE HISTORIA

**LA EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO EN
MEXICO Y MICHOACAN**

**Tesis
que para optar por el grado
de Licenciado en Historia presenta:**

MANUEL GARCIA CONTRERAS

Asesor:

MCP. RAMON ALONSO PEREZ ESCUTIA

Morelia, Michoacán, Abril de 2006

**“En el Municipio es donde comienza
a germinar la vida trascendental de la Patria,
puesto que le da a una Nación
todas sus primicias cívicas”.**

Hermann Heller

Indice

Agradecimientos.....	4
Introducción.....	6
Capítulo I	
Desarrollo histórico del Municipio en México.....	16
El Cabildo español	16
De Cádiz al México independiente.....	24
El Porfiriato y la Revolución.....	33
Capítulo II	
Evolución de las atribuciones del Ayuntamiento.....	41
El Cabildo durante la Colonia	41
El Ayuntamiento al final del virreinato	53
La Constitución de Cádiz.....	55
El Ayuntamiento en el México independiente	59
La Constitución de 1857	61
Intervención Francesa y República Restaurada	64
Dictadura y Revolución	65
El Constituyente y la Constitución de 1917.....	70
Capítulo III	
El Municipio en Michoacán, Siglos XIX y XX.....	75
La institución durante el Porfiriato	75
La legislación postrevolucionaria	85
El Ayuntamiento contemporáneo.....	94
Ayuntamiento: facultades y obligaciones.....	95
Integrantes del Ayuntamiento.....	101
La promoción a la institución municipal.....	111
Conclusiones.....	115
Fuentes.....	121

Agradecimientos

Las condiciones económicas y sociales de la postguerra orillaron a mis padres, como otros miles de familias, a emigrar de su tierra hidrocálida a la ciudad de México, donde nacimos la mayoría de sus hijos y que gracias a su esfuerzo nos brindaron la mejor de las vidas que estaban en sus manos darnos. Ahí, en el seno familiar, aprendí de Don Jesús y Doña Soledad, junto a mis cuatro hermanas y seis hermanos. Los valores y principios que han sido piedra angular en el desarrollo de las distintas etapas de mi vida. Hoy, cuando finalmente puedo cerrar una de ellas al concluir plenamente mi Licenciatura en Historia, rindo mi agradecimiento a mi padre y a mi madre –que no está físicamente entre nosotros-, ya que sin su amor y dedicación hacia mi, ésta y otras metas quizás no se hubiesen concretado. A mis queridas hermanas y hermanos. Les agradezco su cariño y solidaridad a lo largo de esa historia en familia, en la que también se incluyen una buena cantidad de tíos y primos, de mi numerosa prole.

Las actividades desplegadas para la integración de este trabajo fueron más llevaderas con el apoyo y la presencia, así como la motivación permanente de mi esposa, Gabriela Ruiz López, que fue decisiva para nunca claudicar y dejar ya de posponer esta empresa. Al lado de ella no fue menos trascendente la convivencia cotidiana con los pilares de mi sangre y sentimiento: mis hijos Manuel Iván y Sofía Valentina, con los que integramos una familia unida y perseverante en la brega cotidiana de la vida. De la misma manera reconozco la presencia y apoyo de mis muchos amigos y amigas, a los que refiero de manera genérica para no incurrir en omisiones que lastimen susceptibilidades en lo individual.

Cuando el proyecto se encontraba a la deriva en la altamar de las complicaciones de tiempo y dedicación, llegó oportuno al rescate el amigo y Maestro en Ciencia Política Ramón Alonso Pérez Escutia, quien se asumió como asesor decidido y eficiente para su plena concreción. No por ello dejo de reconocer el apoyo fundamental que tuve del Licenciado Alfonso Torres en el último y decisivo impulso para realizar este trabajo, ya que sin su motivación y asesoría académica éste proyecto no fuera una realidad, Factor importante para este trabajo fue el apoyo académico del también exdirector de la Facultad de Historia, el doctor Alejo Maldonado Gallardo, incansable formador de los nuevos historiadores michoacanos; así como del licenciado Saúl Avalos, quien siempre ha estado atento a brindarme todo tipo de apoyo académico y administrativo.

INTRODUCCIÓN

El acelerado proceso de modernización y globalización que registra la sociedad en todos los aspectos de su ser y hacer incluye los inherentes a las instituciones políticas y de gobierno, bajo la percepción genérica de que con ello se busca responder de manera positiva a las expectativas de una mayor y objetiva representatividad, así como de eficiencia para atender la problemática cotidiana de los ciudadanos. El Municipio, es una de estas instancias que está constituido sobre un concepto territorial administrativo, un determinado universo de personas que radican en él y una estructura de gobierno que es el Cabildo o Ayuntamiento, con atribuciones para regir aspectos esenciales de la convivencia social, como son la organización y prestación de servicios básicos, la supervisión de los que proporcionan instancias estatales y federales, así como la resolución de conflictos menores entre particulares.

En nuestro país, el Municipio ha sido considerado en el ámbito jurídico, político y social como la instancia básica de organización de la convivencia ciudadana con apego al estado de derecho. Sin embargo, a lo largo de la historia se ha constituido también en una institución que ha reproducido las expresiones de la centralización del poder y el autoritarismo gestado desde la época prehispánica y con la persistencia de muchos de esos rasgos hasta nuestros días, no obstante la evolución que ha registrado la legislación general y específica sobre esta institución y la cultura democrática.

La motivación fundamental para adentrarme en esta temática responde en buena medida a mi experiencia personal como regidor propietario de mayoría relativa en el cabildo constitucional 1990-1992 del municipio de Morelia. La práctica cotidiana de las funciones inherentes, aunada a mi formación como historiador, gestaron con mi inquietud para llevar a cabo una investigación que me permitiera

responder a muchas interrogantes que se generaron en torno al por qué de los procedimientos de consenso y toma de decisiones, gestiones administrativas y mecanismos de interlocución con la ciudadanía y las otras instancias de gobierno para el desempeño propio de los miembros del Ayuntamiento.

Los estudios que se han efectuado sobre esta temática desde la perspectiva de su relevancia histórica son relativamente pocos y han abordado sólo algunas de las muchas aristas susceptibles de atención. La bibliografía disponible engloba trabajos de carácter jurídico, político, histórico, sociológico, antropológico, económico, demográfico así como de uso y manejo de recursos naturales, entre los más constantes. Sin embargo, la creciente complejidad de estas instancias territoriales-administrativas y de gobierno, siempre generarán nuevas modalidades para abordarlas. No es nuestro afán llevar a cabo un estudio profundo, pero sí desarrollar un recuento histórico sucinto de la evolución del Municipio en Europa, México y Michoacán durante el último medio milenio.

El marco histórico sobre el que se despliega nuestro discurso es de larga temporalidad y en estricto sentido comprende desde el génesis de la institución municipal y sus modalidades de gobierno -en las profundidades del mundo greco-romano-, hasta el estado que guardan en nuestros días. Obviamente, el dimensionamiento temporal y espacial termina por circunscribirse al país y la entidad. En estricto sentido no es aventurado decir que estas formas de organización son la prolongación evolucionada de las antiquísimas asambleas tribales de guerreros y de la *polis* griega, en donde los hombres con capacidad de deliberar y de participar en las acciones concretas para la preservación de la comunidad, tenían derecho a figurar y ser tomadas en cuenta sus visiones y expectativas en el marco del bienestar colectivo.

Con el desarrollo de las sociedades divididas en clases en el transcurso del Imperio Romano, la Edad Media y el Renacimiento, las formas de organización municipal persistieron en algunas de las regiones de Europa y de manera más

específica en España, crecientemente marginadas por instancias como los señoríos feudales de control unipersonal y/o familiar y las monarquías, las que desde mediados del siglo XIII entraron en un acelerado proceso de fortalecimiento y centralización del poder, desplazando con diferente ritmo la competencia de la nobleza señorial. En este complejo fenómeno los soberanos se apoyaron en el pueblo que se encontraba ubicado espacial y políticamente en burgos, villas y pueblos, bajo el gobierno de cabildos, presididos por alcaldes, prebostes y otras figuras ejecutivas de connotación local.

Frente al avasallante avance del poder absoluto de los monarcas que construían los grandes estados nacionales de Europa, solamente en Inglaterra los sectores sociales defensores de los derechos y las formas de organización tradicionales lograron revertir dicha tendencia, por lo que el 15 de junio de 1215 el rey Juan sin Tierra debió suscribir la *Magna Charta Libertum* –Carta Magna- a través de la cual no sólo se garantizaron las prerrogativas de la nobleza local, sino que incluyó la persistencia de las instituciones locales de gobierno y la posibilidad de los habitantes de las ciudades, villas y pueblos, para designar a sus autoridades; la aplicación de la justicia conforme al derecho común y la garantía de que nadie sufriría daño alguno en su persona o bienes, sino era como resultado de una sentencia judicial.

Este evento político se constituyó en el punto de referencia para que en los tres siglos subsiguientes el pueblo de otras regiones de Europa, crecientemente encabezado por la burguesía mercantil que progresó desde enclaves como el norte de Italia y los Países Bajos, enfrentara al poder de los reyes y la nobleza feudal para reclamar sus libertades. Para el caso de España las reivindicaciones de este tipo avanzaron con menor consistencia debido al problema de la Reconquista frente a la prolongada ocupación musulmana de la mayor parte del país. Sin embargo, para mediados del siglo XV se registraba ya un vigoroso movimiento reivindicador de las libertades municipales, que sería aplastado sin la menor consideración por el

autoritarismo de los Austrias durante la Rebelión de las Comunidades en Villalar, en la primavera de 1521.

Pero la semilla había sido sembrada en suelo fértil. Durante el proceso de ocupación de las tierras del vasto Nuevo Mundo, las expediciones conquistadoras y colonizadoras llevaron consigo las nociones y rudimentos de las formas de organización municipal, conteniendo el concepto de la soberanía popular y la directa lealtad de los súbditos al monarca. Resulta por demás ilustrativo el proceder de Hernán Cortés apenas hubo pisado las costas mexicanas al erigir el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz. Una vez consolidada la vida económica y social de la Nueva España, proliferaron los cabildos de españoles y de indios, los que habrían de enfrentar la arremetida de sus enemigos históricos a lo largo de los siglos coloniales, y de manera más intensa tras la vigencia del reformismo borbónico.

De que la noción de soberanía popular subyacía en la presencia y actuación de los ayuntamientos, se puso de manifiesto en la histórica e inédita coyuntura de la ausencia del rey tras la ocupación de España por las tropas de Napoleón Bonaparte. Una parte del cabildo de la ciudad de México, principalmente la integrada por los regidores criollos, se manifestó como legítimo representante de los intereses de la sociedad mexicana, pero sus expectativas se encontrarían con la férrea oposición de los grupos de interés económico y político, los que más que cuestionar la veracidad de las tesis de personajes como el abogado Francisco Primo de Verdad, buscaron la preservación de sus seculares privilegios ante eventuales convulsiones sociales.

La vigencia en dos momentos cruciales de la historia de México de la Constitución de Cádiz, fue la referente paradigmática para la ulterior evolución de las instituciones municipales en el país, las cuales todavía habrían de enfrentar un largo siglo de convulsiones antes de quedar consagradas como pilares fundamentales del desarrollo social y político de la Nación. Durante las décadas posteriores a la consumación de la independencia, la lucha de las facciones políticas impidió la concreción de proyectos que consagrarán el concepto de Municipio y todas sus

implicaciones. La primera mención formal a la institución fue plasmada en la Constitución General de la República de 1857, pero los vaivenes propios de la confrontación final entre liberales y conservadores impidieron su concreción en la mayor parte del territorio nacional.

En tiempos de la República Restaurada y el Porfiriato, los ayuntamientos siguieron teniendo una presencia marginal en la estructura política y social del país, en directa congruencia con los mecanismos autoritarios de gobierno que se configuraron para la plena integración del territorio de México en un mercado nacional, aunque también respondiendo a los intereses de las élites de poder económico integradas por la burguesía nacional y extranjera, que procedieron a expoliar los recursos naturales con la menor oposición posible. Ante esta situación no fue extraño que la tesis del movimiento magonista considerara como una de las principales reivindicaciones la plena vigencia de las instituciones municipales, las que habrían de quedar plasmadas con claridad en la Carta Magna de 1917.

Al momento de diseñar el proyecto de investigación y efectuar las lecturas y fichajes de materiales para su concreción, salieron a relucir diversas interrogantes con respecto al proceso histórico que es de nuestro interés. Entre las más representativas destaca la que cuestiona ¿qué factores del desarrollo social, económico y político confluyeron para la configuración de las formas más elementales de organización de las comunidades precursoras del Municipio? En segundo término planteamos ¿cuáles fueron las líneas generales de la evolución de estas instancias de organización territorial-administrativas en la sociedad hispánica y las condiciones bajo las que se implementaron en México? Acto seguido expresamos ¿de qué manera impactaron las tesis sobre el municipalismo contenidas en la Constitución de Cádiz del periodo 1812-1820 sobre el posterior desarrollo político y social del país?

Un cuestionamiento más versó sobre ¿cómo fue el desarrollo del Municipio durante el México independiente y bajo qué condiciones fue una institución supeditada a los proyectos e intereses de los ámbitos gubernamentales estatales y

federales? En esa dinámica nos preguntamos también ¿qué mecanismos utilizó el régimen porfirista para supeditar al municipalismo a su postura autoritaria y qué recursos represivos se emplearon para inhibir reivindicaciones autonomistas? De la misma manera planteamos, ¿qué factores motivaron una nueva visión sobre el Municipio a partir de la Revolución Mexicana y cómo se plasmó ésta en la Constitución General de la República de 1917? Por último y de manera ya más particular nos cuestionamos ¿bajo qué condiciones específicas se dio la evolución de dicha institución en Michoacán desde la época de la conquista y hasta nuestros días?

Bajo el entendido de que no es nuestro afán llevar a cabo un estudio exhaustivo de la temática que nos ocupa, durante el desarrollo de la investigación planteamos una hipótesis general sobre el recuento que se presenta acerca de la evolución histórica del Municipio en el mundo hispánico, México y Michoacán. Así las cosas, pensamos que dicha institución política y social representa la célula fundamental de organización de determinados núcleos de población, con el objeto de deliberar sobre sus problemas, designar a sus autoridades y representantes, en un ambiente de respeto a las libertades individuales y de tolerancia. El Municipio en estricto sentido sería la continuación de las más primitivas formas de organización tribal, de la *Polís* griega y de las *municipalia* romanas, y que en la Península Ibérica tuvo un desarrollo muy singular en el transcurso de los siglos medievales, en el contexto de procesos como la ocupación islámica y la reconquista cristiana de la época renacentista.

La relevancia dada a la institución municipal quedó de manifiesto cuando Hernán Cortés organizó el primer Ayuntamiento en tierras mexicanas en la Villa Rica de la Vera Cruz, y a lo largo del periodo virreinal tendría una difícil convivencia con las otras instancias de gobierno que correspondían a la estructura vertical de autoridad, instauradas sucesivamente por las reinantes casas de los Austria y de los Borbón. Con la irrupción del pensamiento liberal se plasmaron en la Constitución de Cádiz los elementos articuladores del moderno municipalismo, pero éstos no

alcanzarían un pleno desarrollo en el país y la entidad no obstante la visión plasmada institucionalmente en la Constitución Política de 1857, pues durante la vigencia de la República Restaurada y el Porfiriato persistieron las tendencias hacia la supeditación de los cabildos a las decisiones de los gobiernos federal y estatal.

Con mayor claridad durante la redacción y entrada en vigor de la Carta Magna de 1917, se reconoció la existencia y atribuciones propias del Municipio, pero el Estado autoritario que emanó de las elites que llevaron a cabo la fase armada de la Revolución Mexicana, como en otros tiempos, sometió e inhibió con mayor rigor las expresiones más avanzadas de la vida política autónoma de las comunidades locales de ciudadanos. El ejemplo más fehaciente de ello y no del todo revertido aún fue el de la ciudad de México, privaba en tiempos de la administración del Presidente Emilio Portes Gil de sus instituciones de gobierno municipales, para dar paso al largo periodo de la Regencia, a través del contenido de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales. Ha sido hasta tiempos recientes, en el contexto de la transición democrática de los años ochenta del siglo pasado, cuando la expectativa de la plena libertad municipal se ha configurado de manera creciente en diversas regiones del territorio nacional.

Para el caso de Michoacán el desarrollo del Municipio no ha sido ajeno a las grandes líneas de su evolución general en el país. Durante la época colonial existieron varios ayuntamientos representativos como los de Valladolid y Pátzcuaro, dominados por los miembros de la oligarquía económica y social; así como en las repúblicas de indios que instituyeron los españoles. En el transcurso de las primeras décadas del periodo independiente, a través de las sucesivas leyes de división territorial expedidas por los poderes Legislativo y Ejecutivo, se configuró la actual estructura espacial y administrativa municipal, a partir de las antiguas circunscripciones coloniales. En las constituciones políticas particulares de 1858 y 1918, se reconoció con claridad la institución municipal, aunque su plena vigencia también fue inhibida por las tendencias autoritarias de las administraciones estatales en turno.

Sin embargo, el proceso de democratización de la vida nacional iniciado durante el último tercio del siglo XX de manera paulatina y con diferente intensidad en las entidades federativas del país, ha impactado de manera positiva en la evolución del Municipio y de sus órganos de gobierno, lo que se refleja en una interlocución cada vez más fluída con la sociedad, la que en forma simultánea tiene de manera creciente más oportunidad de tomar parte en la conformación de los cabildos y desde éstos exponer su visión sobre lo que deben ser las funciones de éste en aras de procurar mejores niveles de bienestar. Los retos del futuro son muchos y complejos, pero consideramos que la evolución de estas instituciones políticas difícilmente recaeran en esquemas de supeditación vertical que fueron habituales en el pasado e inhibieron la participación ciudadana.

La mayor parte de las fuentes que se utilizaron son de carácter bibliográfico y abordan aspectos como el contexto histórico bajo el que se desarrollaron las instituciones que son objeto de nuestra atención, así como las líneas específicas del Municipio; las formas de gobierno que ha tenido y la relación de éstas con otros ámbitos administrativos. En total echamos mano de 26 artículos y ensayos especializados; así como de 76 libros que de una u otra forma nos ayudaron para contextualizar la presencia de esta institución en los diferentes ámbitos espaciales y temporales que se contienen en la tesina. Así las cosas, merecen destacarse la obra colectiva que coordinó en 1987 bajo el patrocinio de El Colegio de Michoacán, la doctora Brigitte Boehm de Lameiras con el título *El Municipio en México*, en el que se contienen cuatro bloques temáticos de artículos, ensayos y comentarios alusivos a la evolución y visiones de éste, de los que para nuestro trabajo fueron particularmente valiosos los elaborados por Fernando I. Salmerón Castro, José Sánchez González, Guillermo Porras Muñoz, Andrés Lira González y Felipe Tena Ramírez. No menos valiosas fueron las obras bibliográficas de autores como Charles Gibson, C.H. Haring, Guillermo F. Margadant, Constantino Bayle, Mauricio Merino, Moisés Ochoa Campos J.M. Ots Capdequi, Concepción de Castro y Francisco Zarco.

Nuestro trabajo fue posible también gracias al uso de fuentes documentales de primera mano que aluden a la evolución de la legislación y la praxis de la vida municipal en sus diversos aspectos y momentos. En esa dinámica cabe referir que en el Archivo Histórico del Congreso del Estado de Michoacán, dispusimos de las versiones originales de las leyes orgánicas de la entidad que fueron integradas, deliberadas, aprobadas y puestas en vigor en 1918, 1941, 1962 y 1982. En el Archivo Histórico Municipal de Morelia recurrimos a los libros de sesiones de cabildos de varias épocas para conocer con lujo de detalles, la integración y el desempeño del cabildo en coyunturas históricas relevantes, con lo que nos pudimos percatar de las continuidades y cambios en el posicionamiento y actuación de esta instancia de gobierno. Por otra parte, en el Archivo Municipal de Senguio, Michoacán, se localizaron algunos materiales que se refieren a agrupaciones como la Confederación Nacional de Ayuntamientos de la República y la Federación de Ayuntamientos del Estado de Michoacán, que nos ilustran en buena medida sobre los diferentes proyectos que se desarrollaron para coadyuvar a la sólida instalación del Ayuntamiento en el escenario nacional durante la segunda mitad del siglo XX.

Para la integración del discurso sobre el tema que nos ocupa echamos mano de diferentes aspectos de los métodos comparativo, inductivo deductivo. En el primero de los casos en virtud de que realizamos la valoración general de las instituciones políticas generadas en la larga tradición de organización política española y de las que se desarrollaron entre los pueblos mesoamericanos; así como de la legislación que sobre municipios y ayuntamientos se emitieron desde los años iniciales del México independiente, debimos efectuar constantes comparaciones para establecer similitudes y diferencias. En tanto que de los segundos, por lo ambiguo de algunas de nuestras fuentes bibliográficas, en más de alguna ocasión nos vimos precisados a efectuar ejercicios de inducción-deducción o viceversa.

La estructura del trabajo tiene una secuencia sencilla y lógica, pues además de la introducción de rigor se conforma con tres capítulos y los respectivos apartados de

conclusiones y fuentes. En el primero efectuamos un recuento general sobre la evolución del Municipio en España y el país, destacando los momentos paradigmáticos en los que éste tuvo en riesgo su existencia así como aquellos que coadyuvaron a su fortalecimiento tanto en el marco del orden colonial, como en las posteriores etapas del México independiente. En el segundo capítulo nos referimos al funcionamiento específico de los cabildos o ayuntamientos, tanto en el periodo virreinal como los dos siglos recientes, los que nos permite entender los usos y costumbres al interior de éstos, así como los factores que propician las constantes fricciones con los otros órdenes de gobierno.

En el tercero de los grandes apartados de la tesina nos referimos de manera ya más específica a lo que ha sido el desarrollo del Municipio y de sus órganos de gobierno para el caso concreto de Michoacán, lo cual se encuentra en estrecha relación con lo que han sido las oscilaciones políticas protagonizadas por los diferentes actores sociales para imponer sus respectivas visiones de desarrollo, tanto en el contexto nacional como en el particular de la entidad, lo que de manera adicional explica el por qué de la actual división territorial-administrativa en 113 demarcaciones municipales. Por último, en el apartado de las conclusiones realizamos una serie de reflexiones que se espera se constituyan en lo más importante del valor agregado que se genere de este modesto trabajo de investigación.

Morelia, Michoacán, Abril de 2006

Capítulo I

DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO EN MEXICO

El Cabildo español

El concepto de Municipio tiene sus orígenes en las prácticas de territorialización y administración que desarrollaron los romanos para la administración de su vasto Imperio en el transcurso del siglo I antes de Cristo. Desde la época de la influencia política del caudillo militar Mario (108-86 A.C.) se consolidaron los *municipium* en Italia y los territorios de conquista reciente, en los que por lo general existía una ciudad o población principal y libre, cuyos habitantes se gobernaban con sus propias leyes, además de que podían obtener privilegios y gozar de prerrogativas similares a la ciudad de Roma. Con mayor precisión se le ubica en Italia, cuando los aliados latinos reclamaron a la *Urbe* fundada por Rómulo derechos iguales a los de su vecindario. En tiempos de la hegemonía política de Julio César (51-44 A.C.), éste dio un gran impulso a esas formas de organización en la península itálica y otras comarcas para fortalecer su presencia política, habiendo promulgado en el año 45

A.C., la *Lex Iulia Municipalis*. En diferentes momentos este proceder fue asumido también por varios de los emperadores en el siguiente medio milenio.¹

La institución del *municipium* fue llevada entre otras provincias a Hispania durante la larga ocupación de los romanos y se incorporó a su bagaje jurídico, de organización social y cultural. La noción persistiría en términos sumamente ambiguos y sería invocada de tiempo en tiempo por los sucesivos monarcas medievales durante el periodo de la Reconquista frente a la invasión musulmana y el proceso de construcción del Estado centralizado, frente a las tendencias de la casta feudal de integrar parcelas de poder autónomas. Las libertades de organización y gobierno quedaron contenidas en el proceso de formación y desarrollo de los burgos y villas, que alcanzaron su auge hacia finales de la Edad Media.²

Se presume que la noción equivalente de Municipio entre las sociedades mesoamericanas que habitaban en nuestro territorio hasta antes de la conquista europea, fue para el caso de los mexicas y/o aztecas el del *Calpulli*, que consistía en un convencionalismo territorial previamente consensado con otras instancias similares, en el que radicaban varias familias, por lo regular con parentesco sanguíneo entre sí, las que trabajaban de manera colectiva la tierra y cubrían de la misma manera los tributos para el huey tlatoani, que se presumía como intermediario del dios Huitzilopochtli y la sociedad. El *Calpulli* tenía su propio gobierno, constituido por un consejo de jefes, en el que tomaban parte los hombres más ancianos de cada familia. Por lo regular el pariente mayor era quien se ocupaba de la

¹ Solórzano Pereyra, Juan. *Política Indiana* (1646). Lib. II, capítulo XXIV. Citado por Andrés Lira González. "Idea y realidad en la formación constitucional del municipio". En: Brigitte Boehm de Lameiras (Coordinadora). *El Municipio en México*. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987. p. 52; *Diccionario Enciclopédico Espasa*. Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1979. T.17, p.146. Estas prácticas recuerdan mucho las llevadas a cabo por los griegos entre los siglos VIII y VI A.C., durante el proceso de colonización del Mediterráneo occidental, cuando se realizaba la fundación y consolidación de las nuevas *Polis*, las que transcurrido algún tiempo eran dejadas en libertad por sus respectivas *metrópolis*, para que sus habitantes fundaran sus instituciones de gobierno y se rigieran por si mismos. (Cfr. *Grecia. De la cultura minoica a la Italia prerromana*. Historia Universal Daimon. Barcelona, Ediciones Daimon-Manuel Tamayo, 1979. T.2, pp.82-83).

² *Historia de España. Prehistoria y Edad Antigua*. Barcelona, Instituto Gallach, 1987. T.I, pp. 376-387; Fernando I. Salmerón Castro. "El Municipio en la Antropología Política". En: Brigitte Boehm de Lameiras (Coordinadora). *Op.Cit.* p. 120.

administración del trabajo, la producción y la distribución de la riqueza generada por la comunidad. En ese contexto, esa instancia se encargaba de la distribución de las tierras dedicadas a la agricultura y otros usos con el propósito de evitar conflictos por la posesión de las parcelas. Se abocaba además a la preservación del orden público; mediaba en las disputas entre individuos y familias; y se encargaba de organizar el culto a los dioses. La institución del *Calpulli* no fue respetada por las huestes españolas conquistadoras y la erradicaron una vez concretado el sojuzgamiento de México-Tenochtitlán, en el verano de 1521.³

La relevancia de las formas de organización municipal, tanto para afianzar el poder real frente a los resabios del feudalismo, así como una instancia para evadir la injerencia de autoridades intermedias en la conquista militar y colonización de los territorios del Nuevo Mundo, fue llevada a la práctica con una eficiencia alcanzada en muy pocos casos por el grupo congregado en torno a Hernán Cortés, quien al arribar a las costas mexicanas procedió de inmediato a constituir el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, como denominó al espacio territorial al que arribaron sus navíos, el 22 de abril de 1519. Esta corporación fue integrada con dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores y un alguacil mayor. La mayoría de quienes han estudiado este episodio inicial de la conquista de México, coinciden en referir que se trató de una singular ardid para liberarse de la jurisdicción del Gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, una autoridad intermedia del monarca a quien se encontraba supeditado.

Sin embargo, autores como Toribio Esquivel Obregón opinan que el proceder de los miembros de la expedición de Hernán Cortés fue ante todo indicativo de su apego a la “mentalidad jurídica española”, en las labores de conquista y colonización. Con la creación del Ayuntamiento en el que se encontraba incluido su respectivo cabildo, el grupo conquistador se asumía de manera directa como responsable de sus

³ Aguirre Beltrán, Gonzalo. *Formas de gobierno indígena*. México, UNAM, 1953. p.37; Charles Gibson. *Los aztecas bajo el dominio español*. México, Siglo XXI Editores, 1967. pp. 169-176.

actos ante el rey Carlos I. En ese tenor, los integrantes de ese cuerpo colegiado estuvieron en posibilidad de asignar al ambicioso extremeño los rangos de Justicia Mayor y Capitan General, instrumentos jurídicos y políticos fundamentales para legitimar las acciones que llevaría a cabo en los territorios mesomericanos.⁴

Sobre la institución del Ayuntamiento cabe destacar que esta noción se encuentra en estrecha vinculación con la de Municipio. Proviene de las nociones latinas *adiunctum*, juntarse; de la que a su vez se conforma el verbo *ayuntar*, acción o efecto de ayuntar o ayuntarse, por extensión Junta, reunión de personas con un propósito predeterminado. En este caso para deliberar en torno a las formas de organización de una comunidad específica de individuos radicados en un determinado territorio, es decir, un *municipium*, autores como Fernando Salmerón Castro identifican tres elementos fundamentales para entender en su conjunto esta noción: 1.- Un conjunto determinado de habitantes, con la misma radicación jurisdiccional; 2.- Una área geográfica propia de éstos, es decir una delimitación territorial; y 3.- Un órgano administrativo y de gobierno propio que es el Ayuntamiento.⁵

En el transcurso de la Edad Media el Ayuntamiento castellano registró una rápida evolución, y para la víspera del descubrimiento de América se integraba con miembros de las familias principales de una comunidad determinada, quiénes hacían las veces de regidores (los que rigen), provenientes tanto de la nobleza feudal como del pueblo llano. Al frente del cuerpo de regidores se encontraba un alcalde mayor, al que habitualmente auxiliaban varios alcaldes menores encargados de la

⁴ Cortés, Hernán. *Cartas de Relación*. México, Editorial Porrúa, 1971. p. 9; Alberto María Carreño. “La iniciación de la vida jurídica y municipal de la Nueva España”. En: *Revista del Instituto de Historia del Derecho*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1951. No. 3, p.14; Toribio Esquivel Obregón. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. México, Editorial Polis, 1938. T. II, pp. 207-208. No faltan quienes siguiendo a este último aseveran que por propia convicción el Conquistador de México fue un firme partidario del municipalismo y que quiso comenzar su obra militar y culturizadora en el territorio mesoamericano, con la implementación de dicha institución. En ese tenor se invoca como elemento de sustento el que presumiblemente en el tiempo previo fue alcalde de Santiago del Puerto

⁵ Salmerón Castro. “El Municipio en la Antropología Política”. En: *Op.Cit.* pp. 118-119; *Diccionario Enciclopédico Espasa...* T. 3, p.446.

administración de justicia y del gobierno de una circunscripción territorial determinada, sin que se invocara necesariamente la noción de Municipio, dado el complejo entramado territorial existente entre feudos, burgos, jurisdicciones reales y zonas ocupadas por los musulmanes.⁶

El proceso de desarrollo del Ayuntamiento en España no fue ajeno al entorno histórico en que ocurrió su proceso específico, como lo pone de manifiesto la incorporación de conceptos como los de Alcalde y Alguacil, que son de origen árabe. El primero proviene de *al-qadi*, el juez; mientras que el segundo deriva de *al-wazir*, el ministro o funcionario auxiliar con atribuciones en el ramo de justicia.⁷ En el transcurso de los últimos siglos medievales se agregaron al cuerpo de colaboradores del cabildo, que proviene del latín *capitulum*, funcionarios como el síndico con atribuciones iniciales de procuración de justicia. En diferentes momentos las nociones de Municipio y Ayuntamiento han sido utilizadas como sinónimo, aunque la primera crecientemente ha adquirido la connotación de espacio territorial administrativo.⁸

La creación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz coincidió en el tiempo con la crisis de esta institución en España frente al avance del absolutismo monárquico, lo que dio paso a la llamada Rebelión de las Comunidades, que propugnaba por la instauración de la denominada “Ley Perpetua” para garantizar las antiguas libertades de pueblos, burgos y villas, protagonizada por los sectores medios de la sociedad, entre ellos los hidalgos y caballeros, eclesiásticos, letrados, mercaderes y artesanos. El movimiento fue sofocado en abril de 1521 en los campos de Villalar.⁹ Sin embargo, el emperador Carlos V debió de reconsiderar la relevancia de los

⁶ Ots Capdequí, J.M. *El Estado español en las Indias*. México, Fondo de Cultura Económica, 1957. p. 68; José Sánchez González. “Legislación y administración municipal”. En: Brigitte Boehm de Lameiras (Coordinadora). *Op.Cit.* p.157.

⁷ Sánchez González. “Legislación y administración municipal”. En: *Op.Cit.* p. 157; *Diccionario Enciclopédico Espasa...* T. I, p.378; y T.2, p.469.

⁸ Serra Rojas, Andrés. *Diccionario de Ciencia Política*. México, UNAM- Fondo de Cultura Económica, 2001. pp. 139-140; “Ayuntamiento”. En: José Rogelio Álvarez. (Director). *Enciclopedia de México*. México, Enciclopedia de México-Secretaría de Educación Pública, 1987. T. 2, p. 734.

⁹ *Historia de España...* T. 4, pp. 22-25; *Historia Universal*. Barcelona, Editorial Océano, 1990. T. 2, pp.475-476; Sánchez González. “Legislación y administración municipal”. En: *Op.Cit.* p. 157.

gobiernos locales en la estabilidad y desarrollo de la Península Ibérica y el Nuevo Mundo, por lo que el 26 de junio de 1523 dictó una ordenanza según la cual los cabildos de las ciudades más importantes deberían integrarse con 12 regidores y en las poblaciones menores con seis. En ese contexto, Hernán Cortés procedió el 6 de marzo de 1524 a instaurar un segundo Ayuntamiento en territorio de la Nueva España, ahora en el pueblo de Coyocán en el que residía. A partir de ese entonces se instituyó la práctica de constituir esos cuerpos en los lugares que fueron sometidos y colonizados sucesivamente por los españoles.¹⁰

El entramado de la administración colonial española fue sumamente complejo durante los tres siglos de su existencia y tuvo una estructura rígidamente vertical. A la cabeza de ésta estuvo siempre la monarquía, secundada por el Consejo de Indias para los asuntos específicos de las posesiones ultramarinas. En la Nueva España el virrey asumía las funciones de Ejecutivo y tuvo como contrapeso formal a la Real Audiencia. Los gobiernos provinciales y distritales hasta antes de las reformas borbónicas recayeron en alcaldes mayores y menores, corregidores y otros funcionarios, ocupando el último escalón los cabildos de ciudades y repúblicas de indios, que no tenían una norma general de actuación lo que explicaría en buena medida las ulteriores diferencias en cuanto a su integración, funciones, ascendiente social, político y administrativo en las entidades federativas del país.¹¹

En estrecha relación con el proceso de ocupación del vasto territorio novohispano y la organización de las actividades productivas en ciudades, villas y pueblos, en muchos de éstos se constituyeron ayuntamientos bajo la rigurosa supervisión de las instancias superiores de gobierno, lo que en buena medida contribuyó a inhibir la participación de miembros de los sectores sociales con capacidad y posibilidad de tomar parte en esas instancias. El carácter discriminatorio

¹⁰ “Ayuntamiento”. En: José Rogelio Álvarez (Director). *Op.Cit.* T. 2, p. 734.

¹¹ Zavala, Silvio y José Miranda. “Instituciones indígenas en la colonia”. En: *La política indigenista en México. Métodos y resultados*. México, Instituto Nacional Indigenista, 1973. Vol.I, pp. 134-135; Peter Gerhard. *A guide to the historical geography of New Spain*. Cambridge, Cambridge University Press, 1972. pp. 10-14.

del régimen colonial lo puso de manifiesto el hecho de que desde mediados del siglo XVI, se constituyeron de manera simultánea dos niveles de representación local. Por una parte los cabildos de españoles, criollos y mestizos; y por la otra los correspondientes a la población aborígen organizada desde muy temprano en las repúblicas de indios. En la coexistencia de ambas modalidades durante siglos varios autores han querido ver el presunto carácter híbrido de ayuntamientos y municipios en México.¹²

Se presume que no obstante la difícil convivencia con las otras instituciones de gobierno virreinal, los ayuntamientos lograron un importante posicionamiento en el transcurso de los siglos XVII y XVIII, y su ámbito de actuación habría de fincar las bases para la posterior conformación de los municipios con su connotación territorial administrativa. Si los cabildos de españoles, criollos y mestizos experimentaron el agobio del despotismo colonial, la vida de los existentes al interior de las repúblicas de indios prácticamente resultó insostenible y muchos de ellos desaparecieron en ese periodo. Todavía más a raíz de los disturbios populares de 1766-1767, ocasionados por la expulsión de los jesuitas, el autoritarismo borbónico dispuso la supresión temporal de la figura de la República de Indios y asumió el control de sus cajas de comunidad.¹³

Como en pocos momentos de la época colonial, durante el periodo de las reformas borbónicas los ayuntamientos experimentaron la severa arremetida sobre sus añejos privilegios, lo que trastocaría su capacidad de actuación al ser afectados de manera directa en el usufructo y control de su patrimonio. En 1760 se instituyó en

¹² Muñoz, Virgilio y Mario Ruiz Massieu. *Elementos jurídico-históricos del Municipio en México*. México, UNAM, 1979. p.18; Augusto Hernández Becerra. "Apuntes para la historia del Municipio en Colombia". En: *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*. México, UNAM, 1981, pp. 221-239; Silvio Zavala y José Miranda. "Instituciones indígenas en la colonia". En: *Op.Cit.* p. 107. Estos últimos autores estiman que la "hispanización política de la colonia lo constituyó la formación de los ayuntamientos".

¹³ Bayle, Constantino. *Los cabildos seculares en la America española*. Madrid, Alianza Editorial, 1952. pp. 101-108. Para principios del siglo XVII los ayuntamientos en cuanto al modo de provisión de sus puestos estaban claramente delimitados en dos tipos fundamentales: aquellos que lo decidían por elección y otros, normalmente los de las ciudades más ricas, en que lo eran por venta del oficio en la almoneda real. Tales fueron los casos de los radicados en México y Puebla.

España la Contaduría General de Propios y Arbitrios, a través de la cual la Corona facultó a los intendentes de provincia para supervisar e intervenir a discreción en el manejo de los bienes de los pueblos, los que regularmente se encontraban al cuidado de los cabildos. Las atribuciones de esa dependencia pasaron a la Nueva España. En 1768 el visitador José de Gálvez emitió la Instrucción para la Visita y Reconocimiento de Propios y Arbitrios y Bienes de Comunidades del Distrito de la Real Audiencia de México, a la que se acompañaron poco después otras disposiciones complementarias. Todo ello quedó contenido más tarde en la Ordenanza de Intendentes de 1786, en sus artículos 28 a 53. Las disposiciones fueron sumamente drásticas pues se sometía a un mismo criterio, “el manejo y distribución de todos los propios y arbitrios de las ciudades y villas de españoles, y de los bienes comunes de los pueblos de indios”.¹⁴

Los daños y agravios infligidos a los cabildos por la vigencia de dichas disposiciones debieron ser uno de los factores que motivaron el protagonismo del Ayuntamiento de la ciudad de México, durante la crisis política de 1808, tras la irrupción de las tropas de Napoleón Bonaparte en España y la aprehensión del rey Fernando VII, con la consecuente ausencia de una autoridad garante en el vasto imperio borbónico. Varios de los miembros de ese cuerpo colegiado encabezados por el licenciado y síndico Francisco Primo de Verdad, invocaron abiertamente el concepto de soberanía y propusieron la creación de una Junta Nacional que asumiera el gobierno del país y se mantuviera en contacto con la Suprema Junta Central Española. Sin embargo, el proyecto no prosperó y fue reprimido violentamente por la oligarquía novohispana a través del golpe de Estado promovido por Gabriel de Yermo, quien impuso como virrey interino al decrepito Pedro de Garibay.¹⁵

¹⁴ De Fonseca, Fabián y Carlos de Urrutia. *Historia general de la Real Hacienda*. México, reimpresión facsimilar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1978. T. V pp. 243-253; José Miranda. *Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas*. México, Instituto de Derecho Comparado, 1952. p. 62.

¹⁵ En sus argumentos el licenciado Francisco Primo de Verdad refirió que fueron los ayuntamientos fundados por Hernán Cortés en Veracruz y México, los que rigieron primero los destinos de la Nación y que, por lo tanto, las instituciones de este tipo debían asumir el poder en las circunstancias vigentes. Fue enfático al referir con respecto al debate sobre el papel del Cabildo y la Real Audiencia que “el Ayuntamiento es, pues, más orginario; en él se fundó la primera organización del reino y a él habrá que retornar ahora”. (Cfr. Luis Villoro. *El proceso ideológico de la revolución de Independencia*. México, Secretaría de Educación Pública, 1986. pp. 57-58; Guadalupe Nava. *Cabildos de la Nueva España en 1808*. México, Secretaría de Educación Pública, 1973. p.82).

En el contexto de la crisis del régimen colonial es importante destacar que los cabildos indígenas resintieron con mayor rigor que sus contrapartes españoles los efectos de la rígida intromisión de la burocracia real, principalmente los intendentes, delegados y subdelegados, por lo que muchos de ellos se manifestaron de manera abierta y recurrente como inconformes y desde los últimos años del siglo XVIII, solicitaron a la Corona y el Consejo de Indias que los asuntos de esta naturaleza, continuaran siendo atendidos por el virrey en turno a través del Juzgado General de Indios de México. Se presume que la persistencia de esta situación sería uno de los factores que propiciaron la masiva participación de los indígenas en el movimiento insurgente encabezado por don Miguel Hidalgo y Costilla.¹⁶

De Cádiz al México independiente

Las diferentes expresiones del pensamiento político, económico y social del liberalismo europeo irrumpieron con fuerza en España en la coyuntura de la ocupación napoleónica y habrían de quedar plasmadas en la Constitución de 1812, elaborada, deliberada y aprobada por las cortes que se reunieron en la ciudad de Cádiz. En este emblemático documento se reservó una buena parte de su contenido para reconocer y establecer las formas de organización y atribuciones de las instituciones fundamentales de gobierno, las que habían sufrido durante siglos el avasallamiento del despotismo real, desplegado de manera amplia entre los siglos XIII y XVII durante los procesos de construcción de los estados nacionales europeos.¹⁷

Así las cosas, en la Constitución de Cádiz se dedicó prácticamente todo el título VI para definir y reglamentar el gobierno municipal, para el cual se refería la

¹⁶ Lira González, Andrés. “La extinción del Juzgado General de Indios”. En: *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*. México, UNAM, enero-junio de 1976. Vol. XXVI, Núms. 101-102, pp. 299-317.

¹⁷ Rodríguez, Mario. *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*. México, Fondo del Cultura Económica, 1984. pp.30-38; Brian R. Hamnett. *La política española en una época revolucionaria, 1790-1820*. México, Fondo de Cultura Económica, 1985. pp. 31-58.

designación de un determinado número de regidores de acuerdo al tamaño de la población radicada en una circunscripción determinada, sin invocar aún la noción territorial-administrativa del Municipio. En esa dinámica se fijaban las áreas de competencia de los gobiernos locales como salubridad, seguridad pública, recaudación de contribuciones, enseñanza, hospitales, caminos y obra pública, promoción de la agricultura y comercio. Asimismo, se les facultaba para dictar ordenanzas. La propia Carta Magna introdujo otros elementos, como el hecho de que las autoridades municipales estarían sujetas a las decisiones de las diputaciones provinciales y de los intendentes, para no trastocar de manera drástica la añeja estructura de dominio colonial. Las primeras aprobarían la distribución entre los pueblos de las contribuciones que se recaudaran; examinarían las cuentas municipales y vigilarían la buena inversión que éstos pudieran realizar; asimismo, velarían por el establecimiento de los ayuntamientos conforme a la legislación en la materia. El Jefe Político o Intendente estaría por encima de los miembros del cabildo y sería el intermediario entre el gobierno municipal y el gobierno provincial, y calificaría las elecciones; cuidaría de la tranquilidad y el orden y sancionaría las ordenanzas locales.¹⁸

En esta percepción, la Constitución de Cádiz supeditó políticamente a los ayuntamientos al tiempo que los reivindicó como instancias electas por voto popular y con capacidad administrativa propia. Sin embargo, sus postulados no tendrían

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*. México, Editorial Porrúa, 1980. pp. 95-96. Uno de los puntos medulares del debate en torno a la presencia y actuación de los ayuntamientos fue el relativo a que si serían o no considerados como depositarios de la soberanía popular. Uno de los miembros más influyentes de la Comisión Constitucional de Cádiz, el Conde de Toreno, estimaba que los cabildos no ostentaban representación alguna ya que de hacerlo se formaría una nación federal y no “una sola e indivisible”. En opinión de este personaje a los vecinos de las circunscripciones que contaran con ayuntamientos, únicamente debería darseles el derecho de elegirlos con la intención de promover a través de los mismos su organización y prosperidad, y no auspiciar la libertad en sí de éstos. En esa dinámica tanto el Conde de Toreno como Agustín Argüelles, tampoco reconocían a las diputaciones provinciales representatividad alguna. (Cfr. Mauricio Merino. *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*. México, El Colegio de México, 1998. pp. 58-61).

plena vigencia en el tiempo posterior a su emisión pues los vaivenes políticos que se sucedieron tanto en España como en América, fueron determinantes para que en 1814 se suspendiera su aplicación. En el caso de la Nueva España fue los momentos de la gestión virreinal de Félix María Calleja cuando quedó sin efecto, y en los siguientes seis años se libró la parte más cruenta de la Guerra de Independencia, contexto en el que el tema de los cabildos quedó en un segundo plano. Pero para 1820 la Constitución de Cádiz fue restaurada tras el triunfo de la asonada promovida en la Península Ibérica por Rafael de Riego con el apoyo de un amplio sector del ejército, cuyos oficiales tenían amplia identificación con el liberalismo y la masonería.¹⁹

Tras la consumación de la Independencia durante el verano de 1821, producto del pacto entre los vestigios del maltrecho movimiento insurgente representados por el general Vicente Guerrero y las fuerzas conservadoras novohipanas que se opusieron abiertamente a la restauración de la Constitución de Cádiz, presididas por el criollo Agustín de Iturbide, se suscitó la lucha entre los actores políticos y sociales que se configuraron desde los tiempos de la conflagración armada para imponer sus respectivas visiones de Nación, dentro de lo que se incluían las formas de organización política y administrativa. En un primer momento y conforme a los Tratados de Córdoba se instaló la Junta Provisional Gubernativa, la que a su vez designó a los integrantes de la Regencia que harían las veces de ejecutivos de sus decisiones en tanto se promulgaba la constitución política del país.²⁰

Las ambiciones del grupo político y social congregado en torno al vallisoletano Agustín de Iturbide, se plasmaron en la asonada militar que llevó a la instauración del Imperio Mexicano con este personaje a la cabeza y el que extendería su actuación entre mayo de 1822 y febrero de 1823, cuando fue derrocado por el triunfo de los postulados del Plan de Casa Mata, promovido entre otros personajes por Antonio

¹⁹ Hamnett. *Op.Cit.* pp. 202-207 y 265-270; Ernesto Lemoine. "El liberalismo español y la independencia de México". En: *Historia de México*. México, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A., 1978. T.8, pp. 1721-1731.

²⁰ Crook Castan, Clark. "El Imperio mexicano". En: *Historia de México*. México, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A., 1978. T. 8, pp. 1750-1752; Agustín Cue Canovas. *Historia Social y Económica de México, 1521-1854*. México, Editorial Trillas, 1961. p. 257.

López de Santa Anna, lo que permitió la reinstalación del Congreso Constituyente que habría de trabajar en torno a la redacción y aprobación de lo que fue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, a través de la cual se instauró la República Federal, siendo electo como primer Presidente de ésta el destacado ex caudillo insurgente Guadalupe Victoria.²¹

Es importante enfatizar en que la primera Carta Magna del México independiente tomó muchos de sus aspectos orgánicos y declarativos de la Constitución liberal de Cádiz, así como de la de los Estados Unidos. Para nuestros propósitos específicos cabe destacar que se reconocía la elección popular de los ayuntamientos, y les daba atribuciones similares a las ya enumeradas en el documento gaditano. Asimismo, se estipulaba que las administraciones locales quedarían supeditadas a los gobiernos estatales y el gobierno central, a través de figuras intermedias como fueron las subprefecturas y prefecturas.²² En ese tenor, podemos establecer la reflexión de que entre los últimos años del régimen colonial y los albores de la nación independiente no se registraron cambios importantes en las formas de gobierno locales representadas en lo fundamental por los ayuntamientos.

Durante las décadas posteriores a la consumación de la independencia de México se perfilaron en la vida política nacional dos tendencias político-ideológicas principales, que fueron en un primer momento la centralista y la federalista, mismas que evolucionarían para construir y dejar el protagonismo a los partidos Conservador y Liberal, los que durante poco más de medio siglo libraron una cruenta pugna por imponer su respectivo proyecto de Nación a lo que no fue ajeno lo relacionado con los ayuntamientos. Así las cosas, la República Federal apenas sobrevivió al periodo 1834-1835, pues en este último año las fuerzas centralistas-conservadoras congregadas en torno a Antonio López de Santa Anna se hicieron del poder, a través de una asonada

²¹ Vázquez, Josefina Zoraida. "La república federal". En: *Historia de México*. Mexico, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A., 1978. T. 8, pp. 1783-1791.

²² Rangel, Nicolás. *Anales Históricos de la Constitución de 1824*. Estudio preliminar de Dn. Pedro de Alva. Morelia, Gobierno de Michoacán, 1978. pp. 372 y 393-394; Josefina Zoraida Vázquez. "La república federal". En: *Op.Cit.* T. 8, pp. 1786-1788.

militar y el control del Congreso de la Unión, procediendo en el lapso 1835-1836 a proclamar la República Centralista y derogando la Constitución Política de 1824, para aprobar y poner en vigencia las llamadas Siete Leyes Constitucionales.²³

Al margen de la naturaleza del régimen centralista-conservador que dominó el panorama nacional en los siguientes ocho años, la entrada en vigor de dicha legislación fue importante porque por primera vez en la etapa independiente se aludió de manera directa a la presencia y actuación de los gobiernos locales. Así las cosas, en la sexta ley se especificó como una de las atribuciones de los gobernadores de los departamentos “suspender a los ayuntamientos de acuerdo con la asamblea departamental”. El propio funcionario podría conocer y resolver sobre elecciones de cabildos así como de las renunciaciones y sustituciones de sus integrantes. Las Siete Leyes Constitucionales sentaron las bases para la ulterior territorialización municipal del país, al establecer que debían existir ayuntamientos en las capitales de los departamentos y en donde los había hasta el año de 1808. En ese tenor, los puertos con más de 4,000 habitantes y los pueblos de tierra adentro que contarán con más de ocho mil almas también contarían con sus respectivos cabildos.²⁴

En esta tesitura se estableció que los ayuntamientos deberían elegirse a través del sufragio popular, y tendrían entre sus atribuciones atender los asuntos relacionados con la seguridad pública, cárceles, salubridad, educación, construcción y reparación de caminos, puentes y calzadas, casas de beneficencia y hospitales. Estas instituciones se organizarían para efectuar la recaudación e inversión de propios y arbitrios, además de supervisar e incentivar el desarrollo de la agricultura, el

²³ Costeloe, Michael P. *La Primera República Federal de México (1824-1835)*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975. pp. 413-436. En esencia se presume que la vertiente federalista-liberal tuvo sus orígenes en las juntas provinciales que buscaban sacudir las formas de administración centralistas y autoritarias recrudescidas por el reformismo borbónico, para rescatar las antiguas tradiciones autonomistas; y en ello habrían participado estratos socio-económicos como la naciente burguesía, funcionarios públicos y algunos latifundistas que aspiraban a una organización político-territorial similar a la de los Estados Unidos. Mientras que la otra gran corriente centralista-conservadora se pronunció por preservar la fundamental de las instituciones administrativas y políticas coloniales, para asegurar las prerrogativas de la jerarquía de la Iglesia Católica, la oligarquía mercantil y de los militares. El modelo centralista que se propugnaba se inspiraba en el vigente entonces en Francia.

²⁴ Tena Ramírez. *Op.Cit.* pp. 283-284; Andrés Lira González. “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio”. En: Brigitte Boehm de Lameiras (Coordinadora). *Op.Cit.* p. 58.

comercio y la industria en el ámbito territorial de su jurisdicción. Los alcaldes desempeñarían el papel de conciliadores y la emisión de fallos en los juicios verbales, toda vez que los asuntos de carácter contencioso continuarían siendo responsabilidad de los jueces.²⁵

La primera república centralista se hundió ante las contradicciones políticas y la confrontación de sus principales promoventes, así como por el sistemático acoso liberal, por lo que de nueva cuenta saltó a la palestra política el general Antonio López de Santa Anna, quien en el periodo 1842-1843 promovió la integración y actividad de un Congreso Constituyente, que se encargaría de redactar una nueva legislación general para el país en sustitución de las Siete Leyes Constitucionales. Fue en ese marco que en marzo de 1843, se proclamaron las denominadas Bases de Organización Política de la República (Bases Orgánicas), sobre lo que se sustentó la actuación de la segunda etapa del centralismo en México.²⁶

La vigencia de esta legislación se identifica como un severo retroceso para la consolidación de los gobiernos locales, pues se diluyeron los mecanismos para la elección popular de los ayuntamientos, y en lo sucesivo las asambleas departamentales tendrían en el marco de sus atribuciones “hacer la división política del territorio del departamento, establecer sus corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural”. Asimismo, esas instancias procederían a “aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de gastos municipales”. Cabe abundar en que, las atribuciones contenidas en un primer momento en las Siete Leyes Constitucionales en materia de organización y prestación de servicios públicos también pasarían a la responsabilidad de las asambleas departamentales, asumiéndose los ayuntamientos como meros ejecutores de sus disposiciones.²⁷

²⁵ Tena Ramírez. *Op.Cit.* pp. 283-284; Andrés Lira González. “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio.” En: *Op.Cit.* p. 58.

²⁶ Vázquez, Josefina Zoraida. “Fracaso de la república central”. En: *Historia de México*. México, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A., 1978. T.8, pp. 1823-1824.

²⁷ Tena Ramírez. *Op.Cit.* p. 427; Andrés Lira González. “Idea y realidad en la formación constitucional del

Los complejos vaivenes políticos que dominaron en el escenario nacional entre 1843-1856, entre los que merece destacarse la guerra contra los Estados Unidos, impidieron la plena vigencia de las instituciones políticas municipales, que se consideraban en la legislación general de la República y la particular de algunas entidades o departamentos. En ese contexto, los ayuntamientos entraron en una etapa de decadencia de lo que fue reflejo el de la propia ciudad de México, cuyo control fue disputado visceralmente por las facciones conservadoras y liberales, en lo que figuró como un prominente protagonista el controvertido político e intelectual Lucas Alamán, quien se manifestó como acérrimo enemigo de la integración de los cabildos a través del sufragio popular y democrático.²⁸

La carencia de disposiciones más o menos claras que coadyuvaran a regular la vida municipal influyó en la secular crisis de gobernabilidad que se registró en ese lapso, y que para el caso de las zonas rurales fue resultado en gran medida de los conflictos agrarios que se suscitaron en el interior de las comunidades por la posesión y usufructo de la tierra. Tan grave resultaba la situación, que en marzo de 1855, en el ocaso de la novena y última administración santanista, se emitió un decreto a través del cual se dispuso la integración y funcionamiento de consejos municipales, conforme a los verticales y autoritarios mecanismos de control propios del centralismo, en aquellos pueblos en los que radicarán al menos 20 personas adultas que supieran leer y escribir, y tendrían como objetivo primordial entender y gestionar sobre los problemas agrarios en cuestión.²⁹

Tras el triunfo de la sublevación liberal amparada en el Plan de Ayutla, la preocupación de muchos de los legisladores que integraron el Congreso Constituyente de 1856-1857, se concentró en la revisión exhaustiva de la situación que guardaban los ayuntamientos tras el caótico periodo precedente. Un papel relevante

municipio". En: *Op. Cit.* p.58.

²⁸ Arrangoiz, Francisco de Paula. *México desde 1808 hasta 1867*. (Colección Sepan Cuantos No. 82). México, Editorial Porrúa, 1968. pp. 420-423.

²⁹ Lira González, Andrés. *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlan y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919*. Zamora, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán-CONACyT, 1983. pp.

en torno a esta temática fue desempeñado por el diputado oaxaqueño José María del Castillo y Velasco, quien de manera visionaria consideraba que el Municipio sería en lo sucesivo la forma esencial de la organización territorial-administrativa y del quehacer comunitario en el país. Durante los debates en torno a la nueva Carta Magna refirió su tesis central en el sentido de que, “la libertad que se reconoce a las partes de la Federación, que son los estados, para su administración interior, debe también de reconocerse a las partes constitutivas de los estados, que son las municipalidades. ¿Por qué los ciudadanos han de tener la facultad, la posibilidad de proveer al desarrollo del estado y no han de tenerla para proveer el desarrollo de la comunidad? Si para atender los intereses del Estado basta la concurrencia de los individuos que lo forman, para atender a los intereses de la municipalidad debe bastar también la concurrencia de los que componen la municipalidad; porque el pueblo no deja de ser soberano, ni los individuos pierden la inteligencia a medida que se circunscribe la esfera de su acción”.³⁰

El diputado José María del Castillo Velasco propuso diversas modificaciones y adiciones al documento final de la Constitución General de la República de 1857, para instituir plenamente la figura del Municipio, sobre todo para darle viabilidad económica y política, pero no logró congregarse en torno suyo a una corriente de opinión importante entre sus compañeros legisladores. La parte medular de su propuesta consistía en que, “toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral pueda decretar las obras y medidas que crea convenientes para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o estado”. En este tenor

223-227.

³⁰ Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*. Estudio preliminar de Antonio Martínez Báez e índice por Manuel Calvillo. México, El Colegio de México, 1956. Segunda edición, pp. 362-363. José María del Castillo Velasco nació en 1820, en Ocotlán, Oaxaca y murió en la ciudad de México, en 1883. Fue abogado y periodista liberal, colaborador del rotativo *El Monitor Republicano*. Representó a su estado en el Congreso Constituyente de 1856-1857, habiendo figurado en la comisión redactora. Combatió a la Intervención Francesa. Fue Secretario de Gobernación del último gabinete del Presidente Benito Juárez García, entre marzo de 1871 y junio de 1872. (Cfr. Humberto Musacchio. *Milenios de México*. México, Hoja Casa Editorial, S.A., 1999. T. I, p.524).

abundó en que, “todo pueblo de la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los estados de la Federación los comprarán, si es necesario, reconociendo el valor sobre las rentas públicas”.³¹

A final de cuentas si bien en la Carta Magna de 1857 se incluyeron algunos conceptos en torno al Municipio éstos fueron vagos y de poca utilidad práctica. Por ejemplo, en el artículo 31, fracción II, se estableció como obligación de todo mexicano “contribuir para los gastos públicos, así como de la Federación, del Estado y Municipio en que resida”. Mientras que en el artículo 36, fracción primera, se mencionó la obligación de todo ciudadano para inscribirse en el padrón de su respectiva municipalidad; y en el artículo 72, fracción IV, se plasmó la facultad dada al Congreso General para legislar sobre la elección de las “autoridades políticas, municipales y judiciales”, para los casos del Distrito Federal y los territorios dependientes del gobierno central.³²

En el tiempo subsecuente la inquietud para darle formalidad y vigencia práctica a la institución del Municipio se reflejó en los intentos llevados a cabo por diversas instancias, como fue el caso del Imperio de Maximiliano (1864-1867), durante el cual se erigieron municipalidades en los distritos militares.³³ En forma simultánea varios ayuntamientos favorecidos por esas medidas expresaron de manera abierta su adhesión a esa administración, la cual en reciprocidad mejoró de manera importante los propios y arbitrios a cargo de los cabildos. En el caso de las comunidades indígenas se instituyó la Junta Protectora de las Clases Menesterosas, y se dispuso que de manera constante los funcionarios imperiales acudieran a los pueblos para

³¹ Zarco, Francisco. *Op.Cit.* pp. 364-365; Andrés Lira González. “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio”. En: *Op.Cit.* pp. 61-62.

³² Tena Ramírez. *Op.Cit.* pp. 611-612; Andrés Lira González. “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio”. En: *Op.Cit.* p. 51.

³³ O’ Gorman, Edmundo. *Historia de las divisiones territoriales de México*. (Colección Sepan Cuantos No. 45). México, Editorial Porrúa, 1973. Quinta edición, p. 164; Ernesto de la Torre Villar. “El establecimiento del Imperio”. En: *Historia de México*. México, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. 1978. T.9, pp. 2100-2101.

conocer sobre sus necesidades. Algunas de estas acciones tuvieron tal eficiencia que habrían de perdurar en tiempos de la República Restaurada.³⁴

Durante este último momento histórico se generaron otros esfuerzos aislados en torno a la institución municipal, como en los estados de Tlaxcala e Hidalgo, que figuraban entre las más recientes entidades federativas instituidas en el país, y las que incluyeron en sus respectivas constituciones políticas un cuarto poder en que se consideraba la figura y papel del Municipio, en igualdad de condiciones que el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El Gobernador del primero de ellos, teniente coronel Miguel Lira y Ortega, justificó dicha innovación en la necesidad del Municipio como base de la soberanía popular, el arraigo de los consejos en los pueblos de indígenas y la percepción de que únicamente a través de este tipo de instituciones era factible la identificación con los poderes de la Unión.³⁵

³⁴ Lira González. *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México...* pp. 268-273.

³⁵ Ruiz, Eduardo. *Derecho constitucional y administrativo*. México, Imprenta de la Secretaría de Fomento, 1888. T. II, p. 331. El teniente coronel Miguel Lira y Ortega nació en Tlaxcala en 1827 y murió en la ciudad de Puebla en 1882. Combatió a los conservadores en la Guerra de los Tres Años y la Intervención Francesa. Fue editor de varios periodicos como *El Ciudadano* y *Cinco de Mayo*. Se desempeñó sucesivamente como gobernador sustituto y constitucional de su estado natal, entre 1867-1879. Fue autor de obras como el *Diccionario geográfico, histórico, estadístico y biográfico del estado de Tlaxcala* e *Historia de la erección del estado de Tlaxcala*. (Cfr. Musacchio. *Op.Cit.* T. II, p.1612).

El Porfiriato y la Revolución

Durante la prolongada administración porfirista no se llevaron a cabo actividades legislativas de relevancia en los contextos federal y estatal para apuntalar a la incipiente institución municipal, y el rol político y social desempeñado por ésta pasó a un segundo término debido a los mecanismos de interlocución vertical y autoritaria que fueron creados y/o perfeccionados en ese entonces. Como refiere el doctor Andrés Lira González, “poco o nada pesaban los municipios, a los que apenas se concedía personalidad jurídica para los negocios relacionados con los servicios públicos de su disminuida competencia. El orden administrativo local se encaminó hacia las prefecturas y jefaturas de corte centralista ya bien conocidas en el país, pues no fueron, como se dice, una innovación del porfiriato”.³⁶

De manera sistemática las autoridades federales y estatales negaron toda representatividad política a los ayuntamientos, particularmente en los casos en los que éstos pretendieran asumir reivindicaciones sociales. Ilustrativa al respecto es la Ley de Organización Municipal del Distrito Federal del 26 de marzo de 1903, en cuyo artículo 33 se precisó que los ayuntamientos de esta demarcación territorial-administrativa eran cuerpos meramente consultivos, sin ninguna representación de los pueblos en los que se encontraban ubicados.³⁷ Fue en ese contexto que se configuró la imagen del cacique rural dominador y manipulador de la vida

³⁶ Lira González. “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio”. En: *Op.Cit.* p. 64.

³⁷ Lira González. *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México...* pp. 285-322.

municipal, siempre al servicio de los poderes superiores como una instancia efectiva de control.

Esta situación de anquilosamiento y deterioro de las instituciones políticas y sociales esenciales del país, explica en buena medida el por qué los hermanos Flores Magón en la coyuntura de la etapa final del Porfiriato incluyeran en el programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, el propósito de proceder a “la supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido para la República como útiles al sistema de opresión, y es una medida democrática como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento”.³⁸ Poco conocido pero no menos relevante fue el concepto expresado un lustro atrás por Antonio Díaz Soto y Gama, en su tesis de licenciatura en derecho titulada *Breves consideraciones sobre la importancia del municipio*, presentada en la Escuela de Jurisprudencia de San Luis Potosí. Según este controvertido y apasionado abogado e ideólogo, “sin respeto al municipio todo intento de política nacional es retórica hueca y campo abierto a la inmoralidad, de la que se han venido beneficiando los poderosos”.³⁹

En la coyuntura de la etapa armada de la Revolución Mexicana el tema el Municipio estuvo presente en diferente proporción y visiones entre los líderes de las diferentes facciones. Por ejemplo, el 25 de diciembre de 1914, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, expidió en Veracruz la Ley del Municipio Libre, la que fue sin duda una aportación y un antecedente importante del artículo 115 de la Constitución de 1917, donde se reivindicaba el papel fundamental que debería desempeñar en la vida regional y nacional esa institución.⁴⁰

Sin embargo, no fue el equipo de trabajo de Venustiano Carranza sino el del general Emiliano Zapata el que en aquel entonces abordó con mayor rigor la cuestión

³⁸ Casasola, Gustavo. *Historia Gráfica de la Revolución Mexicana*. México, Editorial Trillas, 1992. Vol. I, p.83.

³⁹ Lira González. “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio”. En: *Op.Cit.* pp. 64-65.

⁴⁰ Richmond, Douglas W. *La lucha nacionalista de Venustiano Carranza, 1893-1920*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986. pp. 76-77; Charles C. Cumberland. *La Revolución Mexicana. Los años constitucionalistas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975. p. 247; “Ayuntamiento”. En: José Rogelio Álvarez (Director). *Op.Cit.* T. 2, p. 734.

del Municipio. Así las cosas, en 1915 el jefe del Ejército Libertador del Sur expidió la llamada Ley General sobre Libertades Municipales, en la que se precisa que esta demarcación territorial y sus instituciones de gobierno se constituían en la verdadera fuente del poder. En esa dinámica, los representantes de los pueblos se reunirían para elegir a los ayuntamientos; y éstos, a su vez, a los del distrito y los de éste al Gobernador del Estado. El poder político radicaría en los municipios y en los pueblos, mientras que las autoridades estatales serían casi meros administradores. Es de resaltar que la figura de autoridad del distrito repetía la cuestionada y repudiada figura de la intermediación política.⁴¹

La legislación generada por el zapatismo fue particularmente cuidadosa en lo que se refiere a la capacidad económica del Ayuntamiento, por lo que se consideró la figura de la Junta General de los vecinos para deliberar y acordar sobre el presupuesto de ingresos y egresos. En esa dinámica, se estableció que un número reducido de ciudadanos tendría el pleno derecho para requerir la rendición de cuentas públicas cuando se percibieran presuntas irregularidades. Con ese propósito el general Emiliano Zapata Salazar emitió un decreto sobre ingresos municipales y estatales. La tesis central del documento fue en el sentido de que, “para hacer efectivas las libertades municipales los pueblos tendrían que contar con fondos y recursos bastantes para que puedan subvenir con amplitud a sus necesidades”.⁴²

Así las cosas, cuando los diputados al Congreso Constituyente de 1916-1917 abordaron el tema de la cuestión municipal, se había generado ya una amplia percepción y debate público sobre la necesidad de establecer con claridad las cuestiones inherentes a esta institución, insoslayable ya en la vida social, económica y política del país. En esa dinámica, en el artículo 115 de la Constitución General de la República de 1917, se reconocieron cinco cuestiones fundamentales. Primero que los municipios serían gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa.

⁴¹ Womack, John Jr. *Zapata y la Revolución Mexicana*. México, Siglo XXI Editores, 1982. pp. 260-261.

⁴² *Ibid.* p.261.

Segundo, que se suprimían las autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado, acabando así con los jefes políticos. Tercero, los municipios administrarían e incrementarían su hacienda. Cuarto, que ésta se formaría de las contribuciones que señalaran las legislaturas de los estados; y Quinto, que los municipios serían investidos de personalidad jurídica. La discusión en ese órgano legislativo colegiado se centró en el punto de la hacienda municipal, pues mientras unos diputados propusieron supeditar económicamente el municipio a las decisiones de las legislaturas estatales, los otros, encabezados por Heriberto Jara, pensaban que el problema central era convertir al Municipio en el principal recaudador para que adquiriera realmente autonomía económica. La disputa entre lo que se iba y lo que se quedaba lo decidiría en el marco de sus atribuciones la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta segunda posición, finalmente, perdió la votación en el seno del Congreso Constituyente.⁴³

En el tiempo subsecuente a la promulgación de la Carta Magna de 1917 y como parte del proceso de conformación de la nueva institucionalidad política, los poderes Legislativo y Ejecutivo de las entidades federativas procedieron a legislar en lo particular sobre el Municipio, elaborando la mayoría de ellas leyes orgánicas municipales en específico, en la que si bien se reconocía la autonomía municipal, en los hechos continuó la supeditación de los ayuntamientos a los gobiernos estatales.⁴⁴ Desde 1917 a la fecha el artículo 115 constitucional registró diversas modificaciones menores, pero las más importantes fueron las llevadas a efecto en el periodo 1982-1983, en el contexto de la grave crisis estructural que sacudió al país y que perfiló la visión neoliberal de adelgazar el tamaño y atribuciones del Gobierno de la República, aunque se estableció la obligación de éste y las administraciones estatales de fortalecer la economía de los municipios para su propia toma de decisiones, con la

⁴³ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 1961. pp. 135 y 145; José Sánchez González. "Legislación y administración municipal". En: Brigitte Boehm de Lameiras (Coordinadora). *Op.Cit.* pp.160-165.

⁴⁴ Ochoa Campos, Moisés. *La reforma municipal en México*. México, Editorial Porrúa, 1979. pp. 309-346.

canalización de participaciones financieras cuyo monto fluctuaría en función del número de habitantes y la contribución de éstos al producto interno bruto nacional.⁴⁵

En el contexto de los nuevos tiempos que marcó la Constitución General de la República de 1917, se iniciaron las actividades tendientes a fortalecer la presencia de la institución municipal en el complejo escenario del México posrevolucionario, y para hacer frente a las tendencias centralizadoras y autoritarias que se advertían en los ámbitos de gobierno federal y estatales. Digno de mencionarse fue el esfuerzo desplegado por el cabildo de la ciudad de México para organizar y llevar a cabo en el año de 1918, el Primer Congreso Nacional de Ayuntamientos, y de sus trabajos y resolutivos emanó la denominada Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, cuya presencia se prolongó durante el primer lustro de los años veinte del siglo pasado.⁴⁶

El esfuerzo desplegado por los promoventes de la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana fue inédito y loable, poniendo de manifiesto la multiplicidad de experiencias y visiones existentes en el país en torno a lo que había sido y debería ser el Municipio y sus órganos de gobierno. El propósito central del evento fue referido como de carácter patriótico y científico (sic), “único impulso para invitar a los cuerpos edilicios del país a vitalizar el gobierno municipal y a incentivar el crecimiento político de México”.⁴⁷ Un segundo Congreso Nacional de Ayuntamientos se celebró en la capital de la República a iniciativa del presidente municipal de ésta, Rafael Zubarán Capmany, y durante sus actividades se discutieron los problemas de interpretación y aplicación de los contenidos del artículo 115 de la Constitución

⁴⁵ Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. “El municipio y los gobiernos de los estados. Impacto de las reformas al artículo 115 constitucional en las relaciones Municipio-Estado”. En: Brigitte. Boehm de Lameiras (Coordinadora). *Op.Cit.* pp. 298-309.

⁴⁶ Archivo Histórico del Municipio de Morelia (En lo sucesivo se le cita como AHMM). Ramo: *Siglo XX*. Caja, 47, exp. 16. Convocatoria a todos los municipios de la República Mexicana para formar un Congreso Nacional de Ayuntamientos. Tacubaya, Distrito Federal, 6 de agosto de 1918; José Andrés Márquez Díaz. *Entre la autonomía y la subordinación. El Municipio Libre en la Revolución Mexicana. Idea, democracia y redes de poder en Guanajuato, 1914-1927*. Mecanuscrito de tesis de Maestría en Historia de México. Morelia, Universidad Michoacana, 2005. pp.59-61.

⁴⁷ AHMM. Ramo: *Siglo XX*. Caja 47, exp.16. Convocatoria a todos los municipios de la República Mexicana para formar un Congreso Nacional de Ayuntamientos. Tacubaya, Distrito Federal, 6 de agosto de 1918.

Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se debatió sobre la creciente intromisión de autoridades federales y estatales en la vida de los ayuntamientos, lo que preludiaba una nueva y prolongada era de autoritarismo y represión hacia la vida política a nivel local, como lo pondría de manifiesto la supresión de esta institución en la propia ciudad de México en 1929, mediante la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, pues con ella se facultó al Presidente de la República, para designar a su discreción a las autoridades de aquélla.⁴⁸

Cabe consignar que con el objeto de instrumentar mecanismos eficientes que coadyuvaran a crear, fortalecer y mantener los vínculos entre los diferentes ayuntamientos del país, se fundó el 19 de mayo de 1918 el periódico *El Municipio Libre*, bajo la dirección de Carlos C. Valádez. Al año siguiente, este rotativo cambió su denominación por la de *Libertad Municipal*, y su elaboración corrió a cargo de la Empresa Periodística y de Estudios Comunistas, Sociedad Anónima, que fue integrada por el propio Carlos C. Valádez, Jesús B. González y Luis Melgarejo Randolf. Entre sus propósitos esenciales este proyecto editorial se fijó el de “colaborar en la consolidación de la institución del Municipio Libre en México, divulgando el concepto de libertad; acabar con la anarquía reinante en muchas comunas del país, originada por la falta de educación...”⁴⁹

La postura francamente autoritaria con la que se asumieron los gobiernos de la República desde principios de los años veinte del siglo pasado, fue un factor que influyó de manera decisiva para ahogar todo intento de organización a nivel nacional de los ayuntamientos, por lo que las actividades en ese sentido se diluyeron rápidamente. Esfuerzos aislados se efectuaron sin mayor trascendencia en algunas entidades federativas pretendiendo cohesionar a los respectivos cabildos. Caso ilustrativo fue el de Guanajuato, en donde en 1926 se pretendió la celebración de un

⁴⁸ Márquez Frías. *Op.Cit.* pp. 62-65; Sergio Miranda Pacheco. *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*. México, edición de la Unidad Obrera y Socialista, 1998. pp.149-153.

⁴⁹ Márquez Frías. *Op.Cit.* pp. 56-57.

Congreso Estatal de Ayuntamientos, mismo que fracasó al salir a relucir las pretensiones hegemónicas de los grupos políticos del municipio de León, en el contexto de su litigio histórico con el de Guanajuato por la capitalidad de esa entidad.⁵⁰

⁵⁰ *Ibid.* pp.68-69.

Capítulo II

EVOLUCION DE LAS ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO

El Cabildo durante la Colonia

La administración de la Nueva España estuvo desde sus orígenes, en el decenio 1521-1530, altamente centralizada en la ciudad de México. No obstante esa tendencia, las formas de organización y gobierno local se extendieron rápidamente y tuvieron como su punto medular de actuación los cabildos y/o ayuntamientos a lo largo del periodo virreinal, pues a pesar de la contradicción con las tendencias autoritarias auspiciadas por la Corona, aquellos garantizaban la institucionalización del poderío español sobre el territorio y la población mestiza e indígena. Sin embargo, a pesar de que el Municipio es la única institución colonial que ha permanecido hasta nuestros días, su tránsito ha tenido como tónica una supervivencia precaria, además de haber registrado cambios considerables en el transcurso de prácticamente el último medio milenio.¹

Así las cosas, desde su formal instauración en el Nuevo Mundo, los ayuntamientos importados de España no fueron las organizaciones autónomas de los pueblos, sino los representantes del rey; ni sus posesiones territoriales volverían a

¹ Merino, Mauricio. *Algunas tendencias en la evolución del gobierno local en México*. México, El Colegio de México, 1994. pp. 44-46.

pertenecerles sino a nombre de la Corona, ya que los años de la conquista coincidieron no sólo con la consolidación territorial del primer Estado que conoció el Occidente, sino con la derrota, en 1521 en los campos de Villalar, de los comuneros que reivindicaban cuotas de autonomía inaceptables para el proyecto imperial de la fastuosa corte de Carlos V.²

Así, los ayuntamientos, como representantes que eran del rey, estaban llamados a convertirse en elementos claves para la expansión del estado español, pues “la conquista no prosperó únicamente a partir del binomio formado por los militares adelantados y los misioneros que venían detrás, sino gracias a aquellas instituciones municipales que fueron sembrando pueblos y autoridades a lo largo del territorio”.³

Como hemos señalado, los cabildos de españoles gozaron en los primeros años de la conquista del Nuevo Mundo de cierta independencia en relación con la metrópoli ibérica por razones de logística y tiempo. Por un lado, por el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la Corona y, por otro, el poder de los conquistadores como responsables directores de las expediciones en tierras novohispanas, permitieron la existencia, por un tiempo breve, de lo que podríamos denominar de manera genérica como la “autonomía municipal”. Dicho concepto se concretó mediante la existencia de cabildos abiertos y juntas de procuradores, cuya realización fue el indicador de la movilización conjunta de los colonizadores españoles para resolver problemas comunes.⁴

No obstante, la realización de este tipo de encuentros, que incluían también deliberaciones sobre problemas personales y de diferentes visiones e intereses sobre las actividades de conquista y colonización militar y espiritual, debieron prolongarse durante mucho tiempo, pues los cabildos fueron considerados como partes

² Haring, C.H. *El imperio español en América*. México. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990. pp. 15-16.

³ Merino, Mauricio. *Op.Cit.* p.46.

⁴ Haring. *Op.Cit.* pp. 209-210; J.M. Ots Capdequi. *El Estado español en las Indias*. México, Fondo de Cultura Económica, 1957. pp. 68-69.

constitutivas de la Corona de Castilla. De hecho, con el correr del tiempo, como veremos, la intervención de la monarquía española en los asuntos novohispanos se fue ampliando conforme avanzaba el proceso de sometimiento de los territorios americanos.⁵

Hemos mencionado en el capítulo precedente que el cabildo novohispano fue en términos generales un trasplante de la tradición castellana, que había sido marcada con la victoria de la Corona sobre las libertades municipales, luego de la batalla de Villalar de 1521, y que su espíritu “democrático” parcialmente apareció con loable tenacidad durante las primeras generaciones de los colonizadores en las Indias. Pero sobre esta base vinieron nuevas normas y costumbres novohispanas, además de modificarse el ambiente sociológico alrededor de los cabildos, que poco a poco adquirieron un tono oligárquico. También fue cambiando el ámbito político, lo que tuvo como consecuencia el aumento del control central sobre la actuación capitularia.⁶

El Ayuntamiento durante la época colonial novohispana tuvo tantos asuntos que tratar y actividades a concretar, que con razón se hablaba de los “cincuenta brazos del cabildo”. Así las cosas, este cuerpo colegiado lo mismo formuló ordenanzas y bandos que luchó y tomó drásticas decisiones contra regatones (revendedores); se ocupaba de la higiene pública o la verificación de pesas y medidas, así como administraba empresas municipales o dirigía críticas y protestas a las autoridades superiores, cuando los intereses de los grupos locales eran afectados por instancias intermedias de autoridad en contubernio con los sectores de la oligarquía de poder económico y político que se perfilaban ya en la compleja sociedad virreinal.⁷

Además, las funciones que debían desempeñar los cabildos eran la ejecución de la justicia, realizada por los alcaldes ordinarios y la administración municipal, que

⁵ Haring. *Op.Cit.* pp. 214-217.

⁶ Margadant S., Guillermo F. “Los funcionarios municipales indianos hasta las reformas gaditanas”. En: *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho*. México, UNAM, 1987. T. II, p. 541; José F. de la Peña. *Oligarquía y propiedad en la Nueva España, 1550-1624*. México, Fondo de Cultura Económica, 1983. pp. 186, 210-211 y 227.

⁷ Haring. *Op.Cit.* pp. 212-217; Ots Capdequi. *Op.Cit.* pp. 74-75.

estaba a cargo de los regidores. Los alcaldes acudían de manera obligada y formal a los juicios civiles y criminales; y el cabildo fue el tribunal de apelación aun de las propias decisiones de estos últimos funcionarios. Sin embargo, la Corona mandó constantemente a jueces especiales que limitaron las decisiones de los alcaldes como una expresión del cotidiano intervencionismo autoritario de ésta, para hacer sentir su presencia con propósitos meramente intimidatorios.⁸

Para tan amplia y variada lista de actividades y funciones, los ayuntamientos indios contaban con tres tipos de funcionarios: Miembros del cabildo propiamente dicho; los funcionarios nombrados por estos cuerpos colegiados como los secretarios y tesoreros; los empleados locales subordinados responsables de los servicios que eran de la competencia de esas corporaciones el proporcionarlos con oportunidad y eficiencia. Entre los integrantes del primero de estos grupos existía una subdivisión. Una la correspondiente estrictamente al dispositivo local; y la otra compuesta por individuos procedentes de la estructura administrativa central novohispana.⁹ Como miembros del cabildo, tanto los correspondientes al dispositivo local como a los designados por la Corona y otras autoridades intermedias, encontramos habitualmente a los regidores, con voz y voto, salvo los regidores honorarios, que sólo tenían derecho a voz. Asimismo a los alcaldes ordinarios, con voz y voto e inclusive con voto de calidad por parte del alcalde honorario, que al mismo tiempo fuera presidente del cabildo; y en un tercer plano el Procurador General, que acudía a las juntas capitulares con voz pero sin voto en las decisiones más importantes.¹⁰

El desempeño de los cabildos en la América española fue similar en los diferentes virreinos y capitanías generales, aunque hubo particularismos en algunas regiones en función de las circunstancias bajo las que se concretaba el sojuzgamiento

⁸ Nava, Guadalupe. *Cabildos de la Nueva España en 1808*. México, Secretaría de Educación Pública, 1973. p. 116.

⁹ Haring. *Op.Cit.* pp. 212-216; José María Ots Capdequi. *Instituciones sociales de la América española en el periodo colonial*. La Plata, Ediciones argentinas, 1934. pp. 15-17.

¹⁰ Porras Muñoz, Guillermo. "El cabildo en la república de españoles". En: Brigitte Boehm de Lameiras (Coordinadora). *El Municipio en México*. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987. pp.35-37; Haring. *Op.Cit.* pp. 218-219.

y colonización de los territorios así como la estructuración de la sociedad colonial. En cuanto a la composición de estos organismos cabe destacar en primer lugar a los regidores los que se encontraban diferenciados por su rango y antigüedad. Así las cosas, encontramos al denominado Regidor Decano nominalmente situado por encima de los regidores ordinarios, aunque en la práctica no necesariamente gozaba de mayores atribuciones con respecto a algunos de éstos últimos, pues muchos de ellos solían provenir de las altas esferas de la oligarquía local.¹¹

En cuanto a esta última diferenciación, originalmente casi todas las tareas capitularías habían correspondido al pleno del cabildo, pero una vez que comenzó la tendencia de la Corona a vender los puestos capitularios, también se inició la política monárquica de crear varias funciones capitularías específicas, ya que tal diferenciación ampliaba las posibilidades de calcular los beneficios que esta práctica conllevaría por lo que las acciones en este sentido rápidamente tuvieron una connotación discrecional. Así, vemos surgir las siguientes funciones especiales: el Alférez Real, que era un funcionario con prestigio social sólo inferior al que correspondía a los alcaldes ordinarios. De hecho, por su pobreza, en algunos ayuntamientos, recibieron el permiso de reducir la planilla de su cabildo al mínimo, en la que los únicos regidores que quedaban fueron el Alférez Real y el Alguacil Mayor.¹²

En esa dinámica el Alguacil Mayor fue el regidor responsable del orden público. Le correspondía el nombramiento del Alcaide (carcelero) y podía nombrar asistentes: los alguaciles menores. Figuraba además un Depositario General, que era el regidor que debía recibir por orden de los tribunales ciertos valores en depósito, los que frecuentemente administraba e invertía, por lo que recibía de manera habitual el nada despreciable 2.5 % de los ingresos así producidos. Este oficio desapareció en

¹¹ Porras Muñoz, Guillermo. *El Gobierno de la Ciudad de México en el Siglo XVI*. México, UNAM, 1982. pp. 150-159; José F. de la Peña. *Op.Cit.* pp. 211-212.

¹² Bayle, Constantino. *Los cabildos seculares en la América española*. Madrid Alianza Editorial, 1952. pp. 103-110. Concepción de Castro. *La Revolución Liberal y los Municipios Españoles*. Madrid, Alianza Editorial, 1979. pp. 30-31.

1779, cuando se dispuso que los depósitos monetarios en cuestión se entregaran a las casas de moneda, y los no monetarios en manos de depositarios designados por la justicia.¹³

En este sentido cabe establecer que el Fiel Ejecutor fue un regidor importante, encargado del control de los precios de alimentos populares, con excepción de los de la carne, cuyo monto fue determinado por el pleno del cabildo. Además, este funcionario tenía a su cargo el control sobre pesas y medidas. Mientras que el Alcalde Provincial de la Santa Hermandad, generalmente un joven enérgico, encargado del orden en zonas rurales y su jurisdicción respecto de varios delitos, tenía que armonizarse con la de funcionarios ajenos al cabildo, como los corregidores de naturales, responsables de atender los presuntos delitos cometidos por indígenas, y alcaldes mayores de minas, en los lugares donde éstas existieran; teniendo también que respetar los fueros militar, eclesiástico y de la Real Hacienda. Ocasionalmente se nombraba a un regidor como defensor y Juez de Menores.¹⁴

En algunos casos, un regidor no recibía de antemano su puesto con funciones determinadas, sino que éstas resultaron luego por encargo, hecho por el conjunto de los demás miembros del Ayuntamiento. El poder central novohispano designó para algunos cabildos a “regidores honorarios”, sin voto pero con voz, con lo cual aumentó su influencia en el nivel local.¹⁵

Inicialmente la elección, primero por un año, pero más tarde a menudo por dos, correspondía a los vecinos y en caso de la fundación de un asentamiento por un Adelantado, éste hacía los nombramientos. En esencia el oficio de regidor era nombramiento real, que se asignaba de manera vitalicia. Pero también se daba la designación por el Gobernador, en caso de que no hubiera suficientes candidatos para las plazas de regidor, a causa de la frecuente abulia por parte de los vecinos. Por otra

¹³ Porras Muñoz. “El cabildo en la república de españoles”. En: *Op.Cit.* pp. 35-36; Constantino Bayle. *Op.Cit.* pp. 95-96.

¹⁴ Haring. *Op.Cit.* pp. 222-223; Porras Muñoz. “El cabildo en la república de españoles”. En: *Op.Cit.* p. 36.

¹⁵ Castañeda, Carmen. “La formación de la elite en Guadalajara”. En: *Elite, Clases Sociales en Guadalajara y Jalisco, Siglos XVIII y XIX*. México, El Colegio de Jalisco, 1988. pp. 32-34; Haring. *Op.Cit.* p. 218.

parte, ya más avanzada la época colonial, el sistema de designación más común fue el de la venta de los oficios dentro del régimen por parte de la Corona. Por cierto, a causa del creciente control por parte del poder central, que disminuía para los regidores la posibilidad de realizar buenos negocios desde su puesto en el cabildo. Durante el siglo XVII esta situación palideció a tal punto que a la monarquía le costaba enorme trabajo encontrar prospectos para dichos puestos.¹⁶

Por último, la cooptación de algunos nuevos regidores, nombrados por un año, los “cañeros” o por dos años, por parte de los demás regidores -que generalmente habían comprado su puesto con carácter de vitalicio-, se impuso de manera paulatina, con el principio de que ningún regidor podía votar por un pariente cercano, sistema que abarcó, a finales del siglo XVIII al nombramiento de los regidores honorarios. En cuanto a los requisitos para ser regidor, era necesario gozar de buena reputación, saber leer y escribir, y dedicarse a una actividad no considerada como “oficio vil”, los que estaban señalados en los manuales e incluyó a los mercaderes, aunque las prohibiciones a éstos fueron ineficaces, en muchos casos. Junto con la vecindad, generalmente de cinco años como mínimo, otro requisito era comprobar la “limpieza de sangre”, teniendo como edad mínima, probablemente, 25 años. Había además otros impedimentos como el tener “indios repartidos” fuera del asentamiento en cuestión.¹⁷

El número de componentes de los cabildos era variable de acuerdo con la importancia del lugar. Desde el comienzo de la colonia encontramos generalmente dos alcaldes ordinarios, aunque en ocasiones excepcionales sólo había uno. En cuanto a los regidores, su número siempre fue muy variable, de acuerdo a cada asentamiento y sus circunstancias; pero en general debían ser doce en las poblaciones principales y seis en las demás ciudades, villas y pueblos.¹⁸ Como expone Ochoa Campos, es

¹⁶ Margadant S. “Los funcionarios municipales indianos...” En: *Op.Cit.* p.697.

¹⁷ *Ibid.* pp. 655-656; Haring. *Op.Cit.* p. 219.

¹⁸ Nava, Guadalupe. *Op.Cit.* pp. 109-111; Haring. *Op.Cit.* pp. 214-215.

importante recordar el concepto que se tenía del Cabildo o Ayuntamiento durante la colonia, como una institución “de personas señaladas para el Gobierno de la República, como su Justicia y Regidor”. En ese sentido este autor abunda en que “ese gobierno se cifra en administrar justicia y ordenar lo conducente del bien común”.¹⁹

Y es precisamente la administración de justicia la tarea más específica que tenían los alcaldes ordinarios, simbolizada por su famosa “Vara de la Justicia”. Sin embargo, la Corona mandó constantemente a sus dominios en América a jueces especiales que limitaran las decisiones de dichos funcionarios.²⁰ Además, los ayuntamientos sufrieron merma en su campo de acción, debido en gran medida a la existencia simultánea de tantos privilegios, eclesiásticos y militares, entre otros. En cuanto a la competencia jurisdiccional entre los dos alcaldes, que por lo habitual eran elegidos para actuar desde el primer día de enero y hasta el 31 de diciembre de cada año, y no podían ser reelectos hasta pasados dos años, encontramos que en algunos casos fue distribuida entre ambos según el criterio civil-penal. En tanto que en otros, la prevención determinaba la competencia. También hubo casos, dice Margadant, en los que el alcalde de primer voto tenía jurisdicción en asuntos de indios, y el del segundo voto en causas de españoles “y otras castas”. A veces existía una competencia especial, reservada al alcalde de primer voto de una cabecera.²¹

Es necesario establecer que otra función de los alcaldes ordinarios fue la de presidir el cabildo, inicialmente directa responsabilidad del alcalde de primer voto. Aunque de manera formal le correspondía la presidencia capitularía al Gobernador, Alcalde Mayor o Corregidor, o en su ausencia a sus lugartenientes. Ello ocurría en capitales de provincia o reino, o en cabeceras de distrito. En ausencia de éstos, incluso temporalmente en caso de muerte, era ocupada la presidencia por alguno de los

¹⁹ Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio y su evolución institucional*. México, FOMUN-BANOBRAS, 1987. p. 22.

²⁰ Porras Muñoz. “El cabildo en la república de españoles”. En: *Op.Cit.* p.36.

²¹ *Historia del Municipio en México*. México, Centro Nacional de Estudios Municipales-Secretaría de Gobernación, 1985. p. 247; Constantino Bayle. *Op.Cit.* pp.161-164.

alcaldes.²² Otra particularidad de estos funcionarios era que el sufragio del alcalde que presidía -voto que le fue concedido por Real Cédula hasta 1552-, tenía voto de calidad en caso de empate.²³

Así las cosas, nos encontramos que a través del Derecho Indiano había varias tareas administrativas, establecidas como obligatorias y de estricta observancia para los alcaldes ordinarios. En esa dinámica, la asignación de estos cargos en algunos lugares de las Indias se realizó a través de la elección popular y con el concurso de las llamadas capitulaciones particulares. Mientras que el Adelantado (jefe de expedición) otorgaba o negaba la ratificación de la designación. Más adelante observamos un sistema híbrido, entre democrático, oligárquico y centralista, ya que los vecinos de determinadas circunscripciones proponían a dos prospectos; “el regimiento” a otros dos, y el gobernante del área establecía un quinto candidato. Acto seguido se efectuaban los consensos del caso para concretar la nominación de los dos alcaldes.²⁴

En el desarrollo de este sistema observamos cómo continuaba la decadencia de la democracia local, pues el Alférez Real proponía al Gobernador una lista de candidatos, misma que éste podía modificar, aprobándola en último caso, sobre cuya nomina final los regidores elegían alcaldes ordinarios. De cualquier forma, siempre existió el concurso de los gobernadores, corregidores o alcaldes mayores, en la concreción de estos nombramientos. Por otra parte no hubo durante los primeros años posteriores a la conquista europea, una libertad total en cuanto al círculo del cual deberían proceder los candidatos al Ayuntamiento, destacando el hecho de que quienes tuvieron preferencia fueron los conquistadores, los primeros colonizadores y sus respectivos descendientes. Además, los alcaldes deberían estar arraigados exclusivamente en el lugar donde ejercieran sus funciones. Más tarde, se instituyó la práctica de que uno de los dos alcaldes debía ser peninsular y el otro criollo.²⁵

²² Margadant S. “Los funcionarios municipales indianos...” En: *Op.Cit.* p. 701.

²³ *Ibid.* p. 702.

²⁴ Haring. *Op.Cit.* pp.216-217; Constantino Bayle. *Op. Cit.* pp. 163-167.

²⁵ Porras Muñoz. “El cabildo en la república de españoles”. En: *Op.Cit.* p.35.

En esta tesitura cabe referir que estos funcionarios requerían tener cuando mínimo 26 años y no ser oficial real al mismo tiempo; además de ser “personas honradas, hábiles y suficientes, que sepan leer y escribir”. Curiosamente, a diferencia de lo ocurrido con las regidurías, el oficio de alcalde ordinario nunca estuvo en venta, a pesar de tratarse de un puesto a menudo bien remunerado y –como ya dijimos- de prestigio social. En ese contexto, por lo regular el personaje que desempeñaba este cargo solía ser uno de los miembros más prominentes de la oligarquía local y la rotación del puesto fue muy escasa.²⁶

En lo que se refiere al Procurador General o Procurador Mayor se trató de un caso especial, ya que quien ostentaba el cargo había representado al Ayuntamiento ante la Corte de España, pero que en la medida en que decayó la independencia local ante el poder central, fue perdiendo la distinción de ser una especie de embajador de la comarca y se vio reducido a ser un representante de su vecindario, cuando era necesario defender los intereses políticos, económicos o jurídicos de ésta contra autoridades regionales o particulares. Al mismo tiempo, empero, vemos cómo su tarea fue la de defender a los pobres, controlar la repartición de tierra y de vigilar, a nombre de la comunidad, que los demás miembros del cabildo cumplieran con sus deberes.

Estos procuradores, cuya designación recayó en los regidores, sin injerencia por parte del dispositivo central, fueron en buena medida el equivalente de aquellos procuradores síndicos que encontramos mencionados para el siglo XVIII. Durante las reformas borbónicas de la época de Carlos III (1759 -1788), se instituyó la figura, diferente a la del Procurador, del Síndico Personero. Existieron también los llamados diputados del común, que realizaron funciones de intermediación entre los vecindarios con los funcionarios reales en varios lugares de América.

²⁶ Margadant S. “Los funcionarios municipales indianos...” En: *Op.Cit.* pp. 703-704; Porra Muñoz. “El cabildo en la república de españoles”. En: *Op.Cit.* p. 35

Con respecto a los miembros del cabildo procedentes del dispositivo central novohispano, a éstos regularmente los encontramos en los gobiernos de las poblaciones más importantes de los virreinos y capitanías generales, y en buena medida formaban parte de la nobleza colonial por lo que no es aventurado referir que también desempeñaron funciones de intermediación política, administrativa y social, en diferentes niveles de complejidad. Estos personajes se ubicaron jerárquicamente por abajo del Gobernador y su Lugarteniente, figura sustituida a partir de 1786 por la del Intendente; el Alcalde Mayor y /o el Corregidor, los que en determinadas circunstancias encabezaron algunos de los principales cabildos coloniales.²⁷

Mientras que al comienzo de la era novohispana, los oficiales de la Real Hacienda participaron automáticamente en la vida de los cabildos, donde tuvieron su sede con voz y con voto, pero el sistema terminó en 1621 o 1622. Por otra parte, en regiones de situación militarmente arriesgada, como California, encontramos que los gobernadores nombraron para cada ciudad a su representante castrense y el Comisionado, pues estaban facultados para anular decisiones de los cabildos y de los alcaldes.²⁸

Dentro de las atribuciones propias de los cabildos del mundo hispánico cabe abundar en los nombramientos de los principales funcionarios administrativos, de entre los cuales ocupaba un lugar relevante el Escribano, quien no contaba con voz ni voto pero hacía funciones de fedatario de los acuerdos emanados de las sesiones ordinarias y extraordinarias y se encargaba de elaborar la documentación correspondiente, regularmente con gran meticulosidad. Con carácter de “huésped” concurría a los actos formales del Ayuntamiento el Abogado Asesor. Se contaba además con un Capellán del Cabildo, para las misas oficiales de esta corporación. Se incluía en este rango a un Médico del Ayuntamiento, el que a cambio del sueldo anual atendía a los regidores y sus familias, así como a los pobres de solemnidad. En

²⁷ Margadant S. “Los funcionarios municipales indios...” En: *Op.Cit.* pp. 705; Constantino Bayle. *Op.Cit.* pp. 165-166.

²⁸ Haring. *Op.Cit.* p. 215; Margadant S. “Los funcionarios municipales indios...” En: *Op.Cit.* p. 699.

la nómina se comprendía de la misma manera al Administrador de la Alhóndiga, responsable de los cereales depositados por la comunidad; y el Recaudador de Plazas, que cobraba derechos debidos a la ocupación de los espacios en el mercado local. Asimismo, figuraban los llamados alcaldes de Barrio (o regidores de barrio) y los alcaldes pedaneos de las parroquias, que tenían funciones semejantes a las de los jueces de paz.

En tanto que los jueces de gremios vigilaban la limpieza de las elecciones de funcionarios gremiales. Los alcaldes de Mesta fueron jueces y administradores del gremio de ganaderos. El Mayordomo fue un contador-tesorero local. Los ingresos que tuvo que administrar eran producto de los propios y arbitrios generados en la circunscripción territorial sobre la que tenía jurisdicción el cabildo. Junto al Alarife, o Aderife, mediador oficial, la larga lista se cerraba con el Corredor de Lonja, fedatario o intermediario en materia mercantil. Además, había funcionarios municipales menores, nombrados también por el Ayuntamiento, como el Portero del Cabildo, los dos maceros que portaban el estandarte, a manera de lictores romanos; el Atambor, que daba aviso con tambores en los puertos; y el Recogedor de Esclavos, así como el mismo Verdugo. En estos casos, el funcionario subordinado en cuestión no fue nombrado por ese cuerpo colegiado, sino por algún regidor en especial.²⁹

²⁹ Margadant S. “Los funcionarios municipales indianos...” En: *Op.Cit.* p. 700.

El Ayuntamiento al final del virreinato

Hacia el último tercio del siglo XVIII la política ejercida por España en sus colonias cambió de rumbo, dando paso a un nuevo tipo de centralismo basado en el modelo de administración francés. Al morir Carlos II, último monarca de la Casa de los Habsburgos, fue designado como rey Carlos III (1759 -1788), primer representante de los Borbones, quien emprendió una serie de reformas en el vasto imperio hispánico, de lo que no estuvieron exentas sus ricas posesiones de la Nueva España, estableciendo una nueva división político-administrativa del territorio mexicano, conocido como sistemas de intendencias cuyos representantes, los Intendentes, entre otras atribuciones limitaron las decisiones de los ayuntamientos, principalmente en lo que a finazas se refiere, así como todos los asuntos que de manera tradicional habían sido de la atención de la administración local.³⁰

Pero desde una óptica más sustantiva, estas reformas, que fueron los primeros cambios de fondo de la añeja organización municipal de la colonia, habían sido pensadas no sólo para modificar la estructura del gobierno español en su conjunto, sino para establecer toda una nueva concepción del Estado. Aquellas transformaciones constituyeron de hecho la primera frontera que se levantó frente a la autonomía de las corporaciones municipales. Dispersos por un territorio cuyos límites interiores no eran precisos, supervisados apenas por funcionarios mucho más preocupados por su bienestar propio que por el orden impuesto por la Corona, y administrados igualmente más por ese fin, por regidores y síndicos, las reformas intentaron acotar la autoridad otorgada hasta entonces al cabildo. Esta instancia no perdió su calidad de representante de los vecindarios ante el rey ni su capacidad de gobierno local sobre las materias más amplias, pero la organización del territorio a

³⁰ Miranda, José. *Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas*. México, Instituto de Derecho Comparado, 1952. pp. 60-63.

través de intendencias le impuso la primera autoridad superior que conocieron a lo largo que aquel siglo: los intendentes, designados directamente por la Corona.³¹

Las reformas borbónicas también subrayaron la importancia de volver realmente públicos los cargos locales, los que a consecuencia del patrimonialismo se habían convertido en asunto de transacciones privadas, a través de la elección popular de alcaldes, regidores y procuradores-síndicos. Pero sobre todo, les impusieron a los ayuntamientos nuevas obligaciones financieras, pues como representantes de la soberanía real no sólo debían gobernar en su nombre, sino contribuir efectivamente a la riqueza de la monarquía. De modo que la vieja corporación que había servido para ensanchar los territorios de la colonia, habría de afrontar ahora el mayor peso de aquel primer esfuerzo de reorganización del Estado en sus dos ámbitos más preciados: la autonomía y la libertad económica.³²

Sin embargo, estas reformas políticas llegaron tarde a la Nueva España y tuvieron una dudosa aplicación práctica. Las redes tendidas durante más de dos siglos y medio, no cedieron con facilidad a las decisiones de la metrópoli. Pero tampoco pasaron inadvertidas; no sólo afectaron por lo menos a los municipios poblados por indios, sino que sentaron las bases que facilitarían la entrada de otra reforma, ésta de mucho mayor alcance la diseñada por las Cortes de Cádiz, cuya Constitución liberal habría de transformar radicalmente la antigua organización de los municipios, aunque aparentemente haya tenido mucho menos tiempo para implantarse.³³

³¹ Florescano, Enrique e Isabel Gil Sánchez. "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808". En: *Historia General de México*. México, El Colegio de México, 1981. Vol. I, pp. 511-512; David A. Brading. *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*. México, Fondo de Cultura Económica, 1985. pp. 51-63.

³² De Fonseca, Fabián y Carlos de Urrutia. *Historia general de la Real Hacienda*. México, reimpresión facsimilar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1978. T. V, pp. 245-247; Andrés Lira González. "Idea y realidad en la formación constitucional del municipio". En: Brigitte Boehm de Lameiras. *Op.Cit.* p. 53.

³³ Anna E. Timothy. *La caída del gobierno español en la ciudad de México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1987. pp. 90-95; Brian R. Hamnett. *La política española en una época revolucionaria, 1790-1820*. México, Fondo de Cultura Económica, 1985. pp. 43-47.

La Constitución de Cádiz

En el capítulo precedente hemos referido con cierta amplitud el contexto en el que se reintegró y llevaron a cabo las actividades de la Junta Superior de Cádiz, de lo que lo más relevante fue la Constitución -que tomó el nombre de esa ciudad-, de evidente contenido liberal. Con respecto a nuestro tema específico en ese documento se despojó a los cabildos o ayuntamientos de la representación soberana que había distinguido a esas corporación a todo lo largo de la época virreinal. Estas instituciones dejaron de ser los representantes del rey ante los vecindarios. El liberalismo defendido por los diputados de aquellas cortes constituyentes, no admitió más representación política que la encarnada por ellos mismos, ni más autoridad que la del derecho escrito.

Precedió a la elaboración y vigencia de esta Carta Magna, el acontecimiento político que representó la intervención francesa en España, en 1808, que tuvo repercusión en México. Aquí se inició un movimiento precursor de la Independencia, como lo evidenciaron las conspiraciones desarrolladas en Valladolid y Querétaro, así como el abierto protagonismo en la ciudad de México de los regidores criollos del Ayuntamiento encabezados por su síndico, el licenciado Francisco Primo Verdad, quien sustentó la tesis de que en aquella coyuntura inédita en la larga historia del imperio colonial español, cuya referente central fue la abdicación del rey Fernando VII, la soberanía y el gobierno retornaban de manera natural al cabildo, como la instancia originaria de la organización del régimen virreinal en el territorio mexicano.³⁴

La entrada en vigencia de la Constitución gaditana en la Nueva España significó, a pesar de que no llegó a aplicarse a cabalidad, una gran influencia en lo

³⁴ Anna E. Timothy. *Op.Cit.* pp. 57-60; Carlos Juárez Nieto. *La Oligarquía y el Poder Político en Valladolid de Michoacán, 1785-1810*. Morelia, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto Nacional de Antropología e Historia-Instituto Michoacano de Cultura, 1994. pp. 270-273.

relativo al gobierno interior de los pueblos. Más allá de la formación de las nuevas diputaciones provinciales previstas en su redacción, que habrían de convertirse en el antecedente más claro del régimen federal posterior, o de su importancia en los primeros debates constituyentes del México independiente, de 1822 a 1824, la Constitución de 1812 sirvió como base para dar forma institucional a los gobiernos locales. Las primeras cartas magnas de los estados de la recién creada Federación fueron, en efecto, una amalgama de dos modelos: el estadounidense y el gaditano.³⁵

Pero en todo lo relativo a la nueva legislación sobre ayuntamientos, no cabe ninguna duda de la influencia fundamental de la Constitución de Cádiz, pues los capítulos dedicados al gobierno interior de los pueblos fueron tomados de ésta así como de las leyes reglamentarias emitidas por las mismas cortes gaditanas en 1813. En ese sentido es altamente indicativa la estructura orgánica que debieron tener los cabildos para su actuación bajo las nuevas circunstancias políticas, sociales y administrativas.³⁶ Por su relevancia para nuestros propósitos sobre la valoración general de la evolución histórica de la institución municipal, reproducimos íntegros de los artículos de la Carta Magna liberal de Cádiz que se refieren a la misma:

Artículo 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presidido por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Artículo 310. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convengan le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas y también se les señalará término correspondiente.

Artículo 311. Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

³⁵ Lemoine, Ernesto. "El liberalismo español y la independencia de México". En: *Historia de México*. México, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A., 1978. T. 8, pp. 1725-1731.

³⁶ Merino, Mauricio. *Op.Cit.* pp. 4-6.

Artículo 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos, se nombrarán por elección en los pueblos, censando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

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

Artículo 314. Los nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores y procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

Artículo 315. Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiera dos; si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.

Artículo 316. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años donde el vencimiento lo permita.

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

Artículo 318. No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que esté en ejercicio, no entendiéndose en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.

Artículo 319. Todos los empleados municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.

Artículo 320. Habrá un secretario en todo Ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos en común.

Artículo 321. Estarán a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenece a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes u reglamentos, con el cargo de nombrar depositarios bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas y puentes y cárceles, de los montes y plantíos en común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provisional, que las acompañará con su informe.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

Artículo 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios, fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra y objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

Artículo 323. 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.³⁷

Se puede advertir que en este articulado se consideran ya en su parte medular lo que habrían de ser los mecanismos de designación, atribuciones en el seno de los vecindarios y las modalidades de relación e interlocución de los ayuntamientos con otras instancias de gobierno, aunque la supeditación a éstas continúa siendo evidente como una inercia histórica producto del secular despotismo que acompañó a la

³⁷ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*. México, Editorial Porrúa, 1980. pp. 95-96.

conformación del Estado-Nación en los territorios del imperio español.

El Ayuntamiento en el México independiente

De entrada llama la atención que, ni el Acta Constitutiva de 1823 ni la Constitución Federal de 1824, adicionada en 1847, se refirieran al Municipio, en la presunción de que su integración y vigencia formaba parte del régimen interior de los estados de la Federación. En las leyes centralistas de 1836 se trata de las municipalidades, de los consejos municipales y de sus funciones como unidades elementales dentro de los departamentos, y lo mismo, aunque con mayores limitaciones, en las Bases Orgánicas de 1843. Estas redacciones, la de 1836 y 1843, hechas por los miembros más prominentes del Partido Conservador en el poder (“los hombres de orden”), asumieron la elección popular de los ayuntamientos años después, cuando paradójicamente, liberales y conservadores llamaron en 1853 a Antonio López de Santa Anna por enésima vez, siendo de hecho su despedida del poder.³⁸

Al respecto cabe abundar en que reflejó con claridad el sentir de los centralistas-conservadores, la carta que Lucas Alamán envió en esos días al dictador, preponderando al clero, los comerciantes y, en general, a los hombres de empresa. En ese contexto, este controvertido intelectual y político, exigía “la desaparición de todo aquello que se relacionara a la federación y a elecciones populares de cualquier autoridad, comenzando por las municipales”, ya que en tales elecciones, veía don Lucas Alamán, la oportunidad para los “demagogos” destructores de la unidad nacional.³⁹

³⁸ *Ibid.* 283-284 y 427.

³⁹ Arrangoiz, Francisco de Paula. *México desde 1808 hasta 1867*. (Colección Sepan Cuantos No. 82). México, Editorial Porrúa, 1968. pp. 421-422.

Sin embargo, la última administración santanista, al mismo tiempo que cancelaba los ayuntamientos, los nuevos intendentes, sustitutos y consejeros que pretendió implementar en sustitución de aquéllos, en el papel tenían funciones claramente equivalentes a los que había instrumentado la legislación gaditana, reafirmandose así la honda huella propiciada por esa Constitución en la vida de la institución municipal del siglo XIX en México.⁴⁰

Las diferencias que tuvieron liberales y conservadores, a lo largo de las tres primeras décadas del país independiente, no fueron tan acusadas en cuanto a su visión del gobierno local, pues ambas facciones políticas confirmaron su ubicación definitiva en el ámbito del Poder Ejecutivo, y lo entendieron también como base de una organización territorial subordinada a la designación de autoridades intermedias. En aquel entonces los ayuntamientos conservaron también, más allá de los cambios de régimen, su condición de gobierno interior de los pueblos; ya que no sólo permanecieron ante los relevos en las administraciones federal y estatal, sino que continuaron siendo los encargados de prácticamente todas las áreas asignadas a la administración pública, al tiempo que de manera paulatina se convirtieron en instancias auxiliares del incipiente Poder Judicial y los responsables directos de la buena marcha de la economía de los pueblos.⁴¹

⁴⁰ Lira González. “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio”. En: *Op.Cit.* pp. 59-60.

⁴¹ Merino, Mauricio. *Op.Cit.* p.7.

La Constitución de 1857

En esta carta magna de contenido preponderantemente liberal se ubican las primeras referencias formales y semánticas del Municipio, como lo ilustra el artículo 31, fracción II, donde se establece como obligación de todo mexicano “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida...” Pero tan clara alusión al régimen municipal en la jerarquía política se desdibuja en esa carta, pues sólo reaparece la alusión ambigua en el artículo 36, fracción primera, al considerar la obligación de los ciudadanos de inscribirse en el padrón de su “municipalidad”.⁴²

Sin embargo, cabe enfatizar en que la redacción final de la Constitución Política de 1857, no refleja todo el bagaje de los planteamientos y las deliberaciones que en torno al Municipio se llevaron a cabo por parte de los diputados constituyentes de 1856-1857, quienes habían abrevado de manera amplia en sus respectivas entidades de origen o residencia sobre esta compleja problemática. En ese sentido, es importante recapitular brevemente la preocupación externada por personajes como el oaxaqueño José María del Castillo Velasco, quien tuvo una percepción ampliamente visionaria sobre la relevancia del Municipio como una instancia fundamental para el pleno desarrollo de la cultura cívica y como espacio para la concreción y fortalecimiento de la vida económica, social y política. Pero sus tesis solamente serían retomadas y llevadas a la legislación general del país seis décadas después.⁴³

⁴² Tena Ramírez. *Op.Cit.* pp. 611-612.

⁴³ Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*. Estudio preliminar de

Es muy conocido el hecho de que la Constitución Política de 1857 no logró su plena vigencia debido al repudio de su contenido por parte del aún poderoso Partido Conservador con el respaldo de la Iglesia católica, lo que precipitó al país a la sangrienta Guerra de Reforma en el periodo 1858-1861, por lo que toda expectativa de fortalecimiento de las instituciones en torno al Municipio debieron esperar tiempos mejores. En efecto, los bandos en conflicto concentraron su preocupación en ganar la fase militar de la contienda dejando en un segundo plano el debate ideológico, en lo que seguramente las formas de organización y gobierno a nivel local hubieran ocupado una parte importante del espectro deliberativo. Las necesidades económicas que propició este conflicto impactaron de manera negativa en la situación de los propios y arbitrios de que disponían los ayuntamientos del país, lo que en buena medida explicaría la persistencia de su debilidad ante las administraciones federales y estatales de la República Restaurada y el Porfiriato.⁴⁴

La pugna entre liberales y conservadores no concluyó con la derrota de los ejércitos de éstos en los llanos de Calpulalpan, Tlaxcala, sino que sus operadores políticos maniobraron en el tiempo subsecuente para propiciar la intervención tripartita de España, Inglaterra y Francia en los asuntos internos del país. Sin embargo, la administración juarista logró concretar los tratados de La Soledad con las dos primeras de esas naciones, lo que contribuyó a despejar el escenario para que se materializara el proyecto de Napoleón III en México, durante el lapso comprendido entre 1862-1867. Así las cosas, la administración del Presidente Benito Juárez debió prolongarse por las circunstancias extraordinarias que generaron las tropas francesas invasoras y sus aliados conservadores. Con la instauración del Imperio de Maximiliano de Habsburgo, la conformación del Estado Nacional mexicano tuvo que

Antonio Martínez Báez e índice por Manuel Calvillo. México, El Colegio de México, 1956. Segunda edición, pp. 362-363.

⁴⁴ Roeder, Ralph. *Juárez y su México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1972. pp. 247-278; Ernesto de la Torre Villar. "Desarrollo político de la Guerra de Reforma". En: *Historia de México*. México, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A., 1979. T. 9, pp.2018-2025.

prorrogarse hasta que el triunfo de la facción liberal fue indiscutido y le permitió asumir la hegemonía política y social.⁴⁵

Luego del periodo de guerra e intervención extranjera, los municipios, pese a todo, seguían siendo la única base tangible para emprender la reorganización nacional. Relativamente libre hasta entonces, el gobierno de los pueblos comenzaría a ser empleado como un instrumento privilegiado para sentar las bases de la nueva institucionalidad mexicana. Con las fuerzas armadas como respaldo y los jefes políticos como autoridades consolidadas en la República, los municipios vieron nuevamente acotada las expectativas de autonomía que se habían configurando desde tiempo atrás.

Por otro lado, acerca de las consecuencias que le acarrearón al Municipio aspectos de la reforma liberal como la Ley de Desamortización de Tierras en manos de corporaciones, habría que señalar el perjuicio que les significó esta disposición. El Ayuntamiento había conservado su condición de corporación popular; de agrupación de individuos ligados por intereses comunes como la vecindad y el usufructo de propiedades colectivas. Con el liberalismo, en cambio, los municipios habrían de ser vistos como meras entidades administrativas, obligados a convertir en propiedad individual lo que hasta entonces había constituido no sólo su patrimonio sino una de su bases más importantes de su identidad como gobierno del pueblo. La desamortización de las tierras en manos de las corporaciones no sólo se enderezó, pues, contra la Iglesia sino que afectó directamente a los municipios. Diluido el ejido y los bienes del común, el Municipio perdió también una de sus cualidades históricas más importantes: dejó de ser gobierno del pueblo, para volverse el gobierno de los poblados. Ello, fundamentalmente, por la sustitución de sus ingresos, al pasar de la dependencia de la venta de terrenos o su arrendamiento, a la directa supeditación de la riqueza parcial de sus habitantes y de la tributación de éstos.⁴⁶

⁴⁵ De la Torre Villar, Ernesto. "El establecimiento del Imperio". En: *Historia de México*. México, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A., 1979. T. 9, pp. 2079-2108.

⁴⁶ Merino, Mauricio. *Op.Cit.* p. 11.

Intervención Francesa y República Restaurada

Por el Estatuto Provisional del Imperio, del 10 de abril de 1865, el territorio del país, durante la aventura intervencionista francesa, quedó dividido en departamentos de los que dependían distritos y de éstos las municipalidades. Los primeros estaban bajo el cargo de los prefectos imperiales; los segundos a cargo de los subprefectos, y en cuanto a las municipalidades habían de funcionar ayuntamientos presididos por los alcaldes, y en las demarcaciones municipales, sus respectivos comisarios. A excepción de los alcaldes, que eran nombrados por el Emperador o los prefectos imperiales, los regidores eran, supuestamente, elegidos de manera popular. El Ayuntamiento quedaba bajo el control de los prefectos, quienes vigilaban la marcha de los asuntos municipales y presidían, sin voto, las sesiones del cabildo en sus cabeceras departamentales. Por cierto, las contribuciones municipales eran decretadas por el Emperador.⁴⁷

Al triunfo definitivo de la República sobre el Imperio, se registró la absorción de la autonomía de los ayuntamientos en las capitales administrativas por los gobernadores de los estados. Sucedió también que no sólo continuó sino que se afianzó el sistema de control central de los municipios a través de las prefecturas. Dicho sistema se consolidó con la instauración de los jefes políticos considerados inicialmente en la Constitución de Cádiz, y la reglamentación de atribuciones de los

⁴⁷ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. México, Editorial Porrúa, 1984. Vigésima edición, pp. 150-151; Lira González. “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio”. En: *Op.Cit.* p.63.

prefectos y subprefectos, por la ley de marzo de 1837. Institución, la de las prefecturas, que dio forma a esa autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el poder central, que con el tiempo se hizo cada vez más acentuada, al grado de que hacia finales del siglo XIX, había ya desplazado de su radio de acción a los ayuntamientos reduciéndolos al papel de meros agentes municipales, sin mayores capacidades de deliberación y mucho menos de decisión. De tal manera que lo que en su origen pareció una institución a tono con la época por las circunstancias ya enunciadas, pasado el tiempo se convirtió en un instrumento del centralismo político. Las prefecturas no modernizaron nuestra administración municipal. Injertadas en un medio de caciquismo tradicional con una gran variedad de expresiones según las regiones del país, se constituyeron en agencias de despotismo y en trabas para el pleno disfrute de los derechos cívicos.⁴⁸

Dictadura y Revolución

Durante la mayor parte de la administración del general Porfirio Díaz el sistema de prefecturas o jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal, dadas las atribuciones que tenían y los vicios comunes en que incurrían, sobre todo suprimir toda manifestación cívica de la ciudadanía; y controlar las elecciones de todos los niveles, lo que implicó cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar en lo criminal. Esto nos permite aseverar que una de las causas políticas y sociales que motivaron la Revolución de 1910, fue el malestar generalizado de los ayuntamientos contra estas jefaturas. En ese tenor cabe establecer que fue allí en donde había logrado

⁴⁸ Mijangos Díaz, Eduardo. "La supresión de jefaturas políticas y los impulsos del municipio libre". En: Jane-Dale Lloyd, et.al. (Coordinadores). *Visiones del Porfiriato. Visiones de México*. Morelia, Universidad Michoacana-Universidad Iberoamericana, 2004. pp.49-51.

mayor arraigo el Municipio, donde la insurrección adquirió caracteres más visibles. Esto explica que el estallido popular haya venido del norte en el otoño de aquel año.

50

Así, prácticamente sujeto a la voluntad de la dictadura, el Ayuntamiento llegó a los momentos cruciales de la Revolución Mexicana con poco que perder y mucho que ganar. En efecto, el régimen dictatorial de Porfirio Díaz, que era un sistema unipersonal altamente perfeccionado, basado en un solo poder gubernamental, el Ejecutivo, los otros dos poderes, el Judicial y Legislativo, existían sólo de nombre, tuvo en los gobernadores y los jefes o prefectos políticos, sus funcionarios más eficientes que le permitieron tener el control de todo el territorio de la República Mexicana.⁵¹

El polémico escritor y político Francisco Bulnes -contemporáneo del general Porfirio Díaz-, describió con meridiana claridad de cuerpo entero a los gobernadores de la dictadura, al expresar que “los deberes de un Gobernador de Díaz (eran) permitir elecciones fraudulentas federales, estatales, locales y municipales conforme a las órdenes recibidas del centro; propinar palizas nocturnas a los perturbadores políticos; arrojar a los periodistas, en los casos necesarios, a ardientes hornos metalúrgicos capaces de reverberar los espíritus más sediciosos; sentenciar a sentar plaza en el ejército a aquellos que se inclinaran a la rebelión; aplicar la ley fuga en momentos útiles...”⁵²

Mientras que José R. del Castillo nos entregó una no menos magnífica definición del jefe político regional, al que “se le confiaba la dirección política y administrativa de su Distrito, la supervisión y dirección de los ayuntamientos, el mando de las fuerzas de seguridad y policía, el cuidado inmediato de todos los

⁵⁰ Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. México, Editorial Porrúa, 1987. Varias páginas.

⁵¹ Ochoa Campos, Moisés. *La Revolución Mexicana. Sus causas políticas*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1970. T.IV. pp. 213-214 y 217; John Kenneth Turner. *México Bárbaro*. México, Editorial Epoca, 1980. pp. 119-137.

⁵² Bulnes, Francisco. *El verdadero Díaz y la Revolución Social en México*. México, s/e., 1920. p. 194.

servicios públicos y municipales, las prisiones, las caridades públicas, la supervisión de la recolección de impuestos, la ejecución de todas las obras materiales en el Distrito, el fraude electoral en todos sus grados, el tutelaje de los oficiales judiciales, el privar a los ayuntamientos de la responsabilidades que les quedaban, celebrar acontecimientos patrióticos y nacionales, suprimir el bandidaje, preparar la lista de impuestos, estadísticas, observaciones meteorológicas, mantenimiento de puentes, senderos y caminos de los distritos, distribuir información falsa para consolidar su poder; la preparación y organización de fiestas locales para recibir y halagar al Gobernador en cada uno de sus distritos. Y todo esto por \$150 ó \$200 mensuales”⁵³.

Pero el mayor servicio de los jefes políticos al régimen porfirista lo constituyó el impecable mantenimiento del orden público y la supresión de todos los movimientos o manifestaciones subversivas. En efecto, esa prolongada dictadura, a la que comúnmente se le califica como periodo de paz, tuvo como tónica la represión de los disidentes políticos. Ello respondía en buena medida a las condiciones requeridas por la economía mundial, en la cual las potencias de Europa Occidental y Estados Unidos, vivían el esplendor del imperialismo económico y éstos procedían sin inhibiciones de ningún tipo a explotar los recursos naturales de los países pobres sometidos a su dominio, que como México les disponían una buena lista de materias primas.

En la agricultura se registró el auge de los latifundistas de las haciendas, en las que las relaciones de trabajo siguieron siendo de servidumbre. Esto permitía el rápido enriquecimiento de los propietarios de esas tierras, lo cuales apenas representaban el 1% de la población total. La minería fue la rama de la producción que mayor impulso dio al crecimiento económico. La industria, por su parte, recibió un flujo importante de capital extranjero; mientras que la construcción de los ferrocarriles fue quizá el factor más importante del desarrollo económico alcanzado durante el Porfiriato.

⁵³ Del Castillo, José R. *Historia de la Revolución Social en México*. México, s/ e., 1915. p. 138.

Pero esa impresionante evolución de la economía no se vio reflejado en el bienestar de la gran mayoría de los mexicanos que, por el contrario, vivía en un estado de semiesclavitud, pues a través de las haciendas se les mantenía endeudados de manera permanente con sus patrones, incluso más allá de su muerte, ya que heredaban a sus hijos ese patético pendiente. En este contexto, los ayuntamientos de esa época se caracterizaron por la rapidez con la cual se mermaron deliberadamente sus funciones, constituyéndose en simples engranaje de la dictadura para concretar sus objetivos políticos y sociales y garantizar los intereses de los inversionistas extranjeros.⁵⁴

Las autoridades municipales sólo fueron una ficción en la vida de la República y de las poblaciones rurales y urbanas. De hecho, durante el Porfiriato, el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. Así las cosas, el régimen se sirvió en las parodias que significaron la “elección popular” de los integrantes del Ayuntamiento, apoyandose en él para los otros procesos electorales. El Municipio durante esta época no contó con la capacidad para financiar ningún programa de desarrollo local, ya que este tipo de actividades dependía de la voluntad del Gobernador del Estado, el que a su vez trabajaba en función de los ordenamientos del gobierno central, el cual veía con desconfianza las iniciativas que se generaban en las entidades federativas para incentivar su propio desarrollo.⁵⁵

Ante este escenario, el Municipio en sus aspectos económicos, políticos y sociales no experimentó avances sustanciales. Por el contrario, uno de los medios de que se valió el régimen fue la negación de toda representatividad política de los cabildos, que pudiera servir para manifestar las contradicciones sociales de los distintos ámbitos locales. Sólo hay que ver el cuidado tenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la colaboración de diversas autoridades federales estatales,

⁵⁴ Para una visión de conjunto de este periodo y condensada con gran objetividad véase: José C. Valádes. *El Porfirismo Historia de un Régimen. El Nacimiento, 1876-1884*. México, UNAM, 1977; *El Porfirismo Historia de un Régimen. El Crecimiento*. México, UNAM, 1977.

⁵⁵ Ochoa Campos. *La Revolución Mexicana*. pp. 216-218; Kenneth Turner. *Op.Cit.* pp. 122-124.

⁵⁶ Lira González. “Idea y realidad en la formación constitucional del Municipio”. En: *Op.Cit.* p. 64.

para evitar que las comunidades y pueblos indígenas se manifestaran a través del Municipio.⁵⁶

De ahí que el movimiento revolucionario se percibiera no sólo como una lucha campesina que protesta por la explotación que la agobiaba, o porque el movimiento revolucionario buscara alcanzar justicia social y realizar un proceso de democratización, sino que también surge entre sus objetivos luchar por el Municipio Libre. Al respecto el Primer Jefe Venustiano Carranza decía en el decreto del 26 de diciembre de 1914, “y como la autoridad de los municipios se ejerce según la voluntad de la primera autoridad del estado, y debido a la insoportable práctica de los gobernadores de imponer como autoridades políticas a personas enteramente extrañas a los municipios, que no tiene otro carácter que el de agentes de opresión... al introducir en la Constitución la existencia del Municipio Libre como la base política de los estados, queda definitivamente suprimida la odiada institución de las jefaturas políticas”.⁵⁷

Existen numerosos ejemplos de la importancia que cobró la cuestión sobre la falta de la autonomía municipal en la coyuntura revolucionaria de principios del siglo XX. Así las cosas, el tema se planteó en los albores ideológicos de la Revolución, cuando el Partido Liberal Mexicano, en 1906, incluyó en su programa la supresión de los Jefes Políticos “que tan funestos han sido para la República como útiles al sistema reinante”, como en la promulgación que hizo Emiliano Zapata, en 1916, de la Ley General sobre Libertades Municipales, donde reglamentaba la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal, pues se consideraba como “la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro

⁵⁷ Richmond, Douglas. W. *La lucha nacionalista de Venustiano Carranza, 1893-1920*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986. pp. 76-77; “Ayuntamiento”. En: José Rogelio Álvarez (Director). *Enciclopedia de México*. México, Enciclopedia de México-Secretaría de Educación Pública, 1987. T. 2, p.734.

cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad”.⁵⁸

En efecto, como lo hemos referido en la parte final del capítulo primero, el general Emiliano Zapata pretendía hacer del Municipio una entidad libre “de toda tutela gubernativa”, en lo que se refiere al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus comunidades. En la visión del célebre caudillo morelense, “la libertad municipal resulta irrisoria si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad; pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los Ayuntamientos, se lograría únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo, el de los munícipes y regidores identificados o manejados por caciques de los pueblos, que vendrían a reemplazar a los antiguos jefes políticos”.⁵⁹

El Constituyente y la Constitución de 1917

El Ayuntamiento mexicano que, como ya vimos, tiene una larga tradición desde su instauración en Veracruz en 1519, no fue asociado plenamente a la noción territorial de Municipio sino hasta que los dos conceptos fueron plasmados en la Constitución General de la República de 1917. Es decir, por espacio de siglos no hubo directa asociación entre ambas figuras, por lo complejo de los entramados de jurisdicciones y atribuciones que se generaron desde los primeros años de la época colonial.

Una vez consumado el triunfo de la facción militar carrancista, se reunió el Congreso Constituyente en Querétaro, a finales de 1916, para afrontar el enorme reto

⁵⁸ Bartra, Armando. *Regeneración, 1900-1918. La corriente más radical de la Revolución Mexicana de 1910 a través de su periódico de combate*. Prólogo, selección y notas de... México, Ediciones Era, 1991. pp. 23-25.

⁵⁹ Womack, John. Jr. *Zapata y la Revolución Mexicana*. México, Siglo XXI Editores, 1982. pp. 260-262.

de reformar la Carta Magna de 1857 o bien redactar un texto constitucional totalmente nuevo. En ese contexto sin lugar a dudas uno de los temas que mayor controversia suscitó fue el de la cuestión del Municipio y su instancia de gobierno: el Ayuntamiento o Cabildo. Esta cuestión fue considerada en su parte medular en el artículo 115, en el que se estableció que “los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado cada uno por su Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado”. Pero con la finalidad de hacerlo más explícito, se incluyeron dos fracciones más, de las cuales la segunda hace referencia a la formación de la hacienda municipal, lo que suscitó el debate más apasionante entre los diputados del Congreso.

Dicha fracción postulaba que “los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señala la Legislatura Local. Los Ejecutivos podrán nombrar Inspectores para el efecto de percibir la parte que le corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley”.

La redacción de este apartado provocó un debate que se inició el 24 de enero y se prolongó a la madrugada del 31 de enero, de 1917. Y no fue para menos, dada la riqueza de argumentos en torno a lo que era para los diputados constituyentes la libertad económica de los municipios. No se puso en duda la conveniencia de otorgar a las municipalidades su libertad política; pero dentro del ideal de autonomía económica, no se encontraba la fórmula adecuada para regular las relaciones entre el Municipio y el Estado. De ahí que mientras que unos diputados concebían la libertad económica como el derecho para recaudar los impuestos meramente locales, otros

llegaban a concederle la atribución para recaudar “todos los impuestos”, contribuyendo con parte de éstos a los gastos públicos del estado.⁶⁰

Uno de los más apasionados defensores de la autonomía económica del municipio, fue sin duda el general Heriberto Jara, quien como miembro de la Segunda Comisión presentó un nuevo proyecto, donde “señalaba que el municipio administraría libremente su hacienda”, lo que daba a entender que no recaudaría lo correspondiente al estado, ya que esto se suprimía en la redacción original. Manifestaba también que la controversia suscitada entre los poderes de un estado y el municipio, serían resueltos por el Tribunal Superior de Justicia de cada entidad y no por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por último, el constituyente veracruzano conceptualizaba lo que debía entenderse por hacienda municipal, la que “se formará de las contribuciones necesarias para entender sus diversos ramos y el del tanto que asigne el estado a cada municipio”. El diputado Jara defendió el proyecto afirmando que los ayuntamientos no podrían gozar de su libertad “si no es sobre la base de una libertad económica efectiva”, y que si se deja al estado que disponga de las rentas del municipio “dándole lo que quiera, los municipios quedarán en las mismas condiciones en que han estado hasta la fecha”.⁶¹

Sin embargo, este texto no generó los consensos necesarios para posicionarla con alguna posibilidad de éxito ante las comisiones respectivas por lo que fue

⁶⁰ *Leyes y Códigos de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* (Colección Porrúa). México, Editorial Porrúa, 1957. pp. 76-77; “Ayuntamiento”. En: José Rogelio Alvarez (Director). *Op.Cit.* T. 2, pp. 734-735.

⁶¹ Ochoa Campos. *La Reforma Municipal.* pp. 343-344. El general Heriberto Jara nació en 1879 en Orizaba, Veracruz y murió en la ciudad de México en 1968. Desde muy temprano fue activista social habiendo tomado parte en la célebre huelga de los obreros textiles de Río Blanco en el ocaso del Porfiriato. Fue uno de los principales promotores del maderismo en Veracruz. Participó en la facción constitucionalista que combatió a la dictadura huertista sucesivamente a las órdenes de los generales Pablo González, Cándido Aguilar y Antonio I. Villarreal. Se desempeñó brevemente como Gobernador del Distrito Federal; y durante algunos meses fungió con el mismo cargo en su estado natal. Fue uno de los diputados constituyentes de 1916-1917 más activos y participó en la redacción y deliberación sobre los artículos más trascendentes. Posteriormente, fue representante diplomático en Cuba; Senador de la República y titular del Ejecutivo del estado de Veracruz en el periodo constitucional 1924-1927. Ocupó la Presidencia del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1938. Su amplia trayectoria le hizo acreedor a distinciones como el Premio Stalin de la Paz, en 1952; y la medalla Belisario Domínguez, en 1959. (Cfr. Humberto Musacchio. *Milenios de México.* México, Hoja Casa Editorial, S.A.,

desechada. El último orador de la célebre sesión en la que se analizó el artículo 115, el diputado Gerzayn Ugarte, quien fuera secretario particular de Venustiano Carranza, a través de una sutil maniobra presentó una nueva versión del apartado referente a las finanzas municipales, en el que se destacaba que “los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades”.

Con la aprobación de esta redacción se dio punto final a este gran debate, y como refiere Ochoa Campos “el problema quedó en pie. El Constituyente consagró la libertad municipal; pero no reglamentó su ejercicio.” El tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer la expedición de los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 constitucional.⁶²

Y si bien se realizaron modificaciones y adiciones a este importante apartado de la Constitución General de la República de 1917, en los años 1928, 1933, 1947, 1953 y 1977, tendientes a ampliar las facultades de los ayuntamientos en materia política, el fenómeno de centralización de la economía mexicana se recrudeció progresivamente, lo cual obstaculizó la cabal aplicación de tales dispositivos constitucionales. Así las cosas, tal y como sucedió con el diputado José María Castillo Velasco en 1856, que fue el primero en plantear con objetividad la problemática integral del Municipio, cuyas ideas sólo tenuemente quedaron plasmadas en las reformas al artículo 109 de la Constitución de 1857, es al general Heriberto Jara a quien le debemos su valiosa aportación lo que nos permitió avanzar a una real autonomía municipal.⁶³

En efecto, las subsiguientes reformas y adiciones al Artículo 115, buscaban, al menos en apariencia, dar mejores herramientas jurídicas y económicas para el desarrollo del municipio. En esta percepción, a la última modificación a ese artículo en el año de 1977, se agregó la muy amplia de 1983, que significó un considerable

1999. T. II, p. 1474).

⁶² *Idem.*

⁶³ “Ayuntamiento”. En: José Rogelio Alvarez (Director). *Op.Cit.* T.2, p. 734.

avance de la institución municipal en algunos aspectos, como los de la representación proporcional, que benefició a los partidos de oposición, al darles entrada en los cabildos, de acuerdo al porcentaje de su votación; las atribuciones explícitas del Municipio en materia de obras y servicio, y la definición de algunas fuentes de ingreso. Sin embargo, éstos fueron avances todavía limitados y han transcurrido más de dos décadas sin que se registren trabajos de reforma legislativa en esta materia, no obstante los acelerados cambios que se han generado en la vida municipal.⁶⁴

⁶⁴ Tena Ramírez, Felipe. “La reforma constitucional de 1983 al artículo 115 de la Constitución, considerada desde el punto de vista de la autonomía del Municipio Libre”. En: Brigitte Bohem de Lameiras. *Op.Cit.* pp. 367-373.

Capítulo III

EL MUNICIPIO EN MICHOACAN, SIGLOS XIX Y XX

La institución durante el Porfiriato

En el tiempo posterior a la promulgación y entrada en vigor de la Constitución General de la República de 1857, se integró en la entidad el Congreso Constituyente que se abocaría, a su vez, a redactar, deliberar y aprobar la legislación general de Michoacán. Ese cuerpo colegiado fue dominado ampliamente por diputados de filiación liberal, entre los que destacaron personajes como Miguel Silva Macías, Justo Mendoza, Mateo Echaiz y Gerónimo Elizondo, los que trabajaron intensamente en

medio del creciente clima de efervescencia social que anunciaba el inminente estallido de la cruenta Guerra de Reforma. La Constitución Política del Estado de Michoacán fue aprobada y promulgada el 21 de enero de 1858, casi un año después de la Carta Magna de la Federación.¹

En cuanto a la organización territorial administrativa y de control político, la Constitución de 1858 consideró como punto de referencia el sistema de prefecturas que databa de 1824, y que tendrían sus respectivas sedes en las cabeceras de los distritos rentísticos y judiciales, "a cuyo cargo estará el gobierno económico-político del distrito."

Con respecto a la integración de los ayuntamientos, llama la atención que en este importante documento se omitiera dar nombre a sus miembros, a los que se refería de manera genérica como "individuos que lo forman (al Ayuntamiento)", los que "serán electos popular y directamente por los ciudadanos del territorio respectivo". Sin embargo, sí se destacaba la autoridad de los pueblos que no fueran cabecera de municipalidad, donde "habrá Jefes de Policía electos del mismo modo que los individuos de los ayuntamientos".²

Para ser nominados dichos individuos (los muy conocidos capitulares, como se les llamó desde la época colonial), junto con los jefes de policía, debían no ser empleados del Gobierno del Estado, impedimento por demás ingenuo, con el cual, en apariencia, se pretendía que no hubiera sujeción con el poder local y sus integrantes. Cosa que, desde luego, ocurrió.

Por lo demás, en la Constitución michoacana de 1858 se perfilaron las posteriores condiciones y circunstancias del desempeño del gobierno de las "municipalidades". Así las cosas, se establecieron con claridad las atribuciones de los ayuntamientos en el siguiente orden:

¹ *Actas del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán (1857-1858)*. Morelia, Congreso del Estado, 1977. pp. I-II.

² Archivo Histórico del Congreso del Estado de Michoacán. (En lo sucesivo se refiere como AHCEM). *Constitución Política del Estado de Michoacán de 1858*. Documento facsimil para la consulta pública, sin lugar,

1. La policía interior de los municipios en todos sus ramos.
2. La propagación y fomento de la instrucción primaria en los mismos municipios.
3. La propagación y fomento de las artes, industria, agricultura y minería.
4. Tributar los recursos necesarios para llenar los anteriores objetos, sujetándolos a la aprobación del Congreso.
5. Fomentar sus ordenanzas municipales y remitirlas a la aprobación del Cuerpo Legislativo.
6. Conocer de la validez o nulidad de las elecciones de sus miembros y de las excusas que alegaban para no servir en sus encargos.

Además, se especificaba el carácter honorífico del cargo de Regidor y de Jefe de Policía, los que nadie podría excusarse sin razón válida de servir, bajo la autorización del respectivo Ayuntamiento, o por haber pasado dos años desde que hayan servido alguna otro cargo de esta institución. Asimismo, se tiene conocimiento de que se mantuvieron vigentes al interior del cabildo las figuras de los procuradores primero y segundo, a los que cada vez con mayor frecuencia se aludía como Procurador Síndico, sobre todo en la época de la Intervención Francesa. Al frente del Ayuntamiento se encontraría un Presidente, nombrado entre los propios miembros del cabildo. Esta tradición se prolongó durante el Porfiriato e incluso hasta los primeros años del México revolucionario, como veremos más adelante.³

Dado que el Ayuntamiento mantuvo vigente la disposición genérica de que sus integrantes, sobre todo los regidores, tuvieran funciones no sólo normativas y legislativas, sino ejecutivas, las reuniones en “la Sala Capitular” eran muy asiduas, cuando menos una vez a la semana. El Ayuntamiento contaba, como en la época colonial, con varios funcionarios que coadyuvaban a su amplia labor administrativa. Así las cosas, para el caso del cabildo capitalino de Morelia, nos encontramos alrededor de 1860, instancias como los tenientes de Justicia de la municipalidad, la

editorial, ni fecha de edición. pp. 12-14.

que englobaba entre otras poblaciones de importancia, además de la ciudad, las de Charo, Capula, Santa María, Jesús del Monte, San Miguel del Monte, San Nicolás y Cuto; así como a los ministros de Vara, que eran empleados del Jefe de Policía a los que ubicamos quejándose en esa ocasión, de que su salario de dos y medio reales diarios no se les estaba pagando. Otros funcionarios importantes eran el Vendedor de Carnes, que controlaba precios y calidad de productos pecuarios, y el Comisariado de Aguas, quien velaba de la buena marcha de la dotación del vital líquido; y el Comisionado de Fiel Contraste, el que regulaba las pesas y medidas de los negocios establecidos.⁴

Sobre la composición del Ayuntamiento cabe recordar que a principios del siglo XIX, en el ocaso del régimen virreinal, cargos capitulares como los de Alguacil Mayor, Alférez Real y Fiel Ejecutoría, fueron ocupados respectivamente por distinguidos miembros de la oligarquía vallisoletana, como el capitán Pedro Vélez (1802); el licenciado Isidro Huarte (1805); y el comerciante Miguel García de Obeso (1784), quienes vinieron a relevar generacionalmente a otros prominentes personajes de la vida local, como fueron Antonio de los Ríos, Bernardo de Foncerrada y Fermín de Monreal y Terroz; además de que en general la elite local, ante la influencia que tenían frente a la sociedad estos cargos y otros, como el de Alcalde Ordinario, fue común ver desfilar en estas funciones a lo largo del siglo XVIII y principios del siguiente, intercalándose año con año, a individuos pertenecientes a las “distinguidas” familias González de Cosío, Martínez de Lejarza, González Castañón, Peredo, Arana, Olarte, Arce, Aguilera, Ruiz de Chávez, Torices y Anzorena, entre otras.⁵

Luego de la traumática experiencia que representó la aventura imperialista y la posterior restauración de la República, el Ayuntamiento de Morelia durante el

³ *Ibid.* pp. 15-20.

⁴ AHMM. *Actas de Cabildo*, periodo 1850-1860. ff. 87-88.

⁵ Juárez Nieto, Carlos. *La Oligarquía y el Poder Político en Valladolid de Michoacán, 1785-1810*. Morelia, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto Nacional de Antropología e Historia-Instituto Michoacano de Cultura, 1994. pp. 137-140.

periodo de la dictadura porfirista se advirtió sin cambios importantes en sus atribuciones, siguiendo sujeto al control del Centro, pasando de la figura de los prefectos imperiales del Departamento, que los sancionaban y dirigía, a la de Prefecto o Jefe Político que, como ya hemos señalado ampliamente, tanto daño causó a la independencia municipal.⁶

En la plenitud del Porfiriato, el Ayuntamiento moreliano estaba integrado por nueve regidores propietarios, seis suplentes y dos síndicos, y dentro de su corporación, como ya se mencionó, nombraban el Presidente. La coordinación de las actividades de cada sesión capitular la asumía cualquiera de los regidores, no importando incluso que el Presidente del Ayuntamiento se encontrara en el recinto. Esta era una práctica aparentemente democrática, donde colegiadamente se decidía quién debería presidirlo; además que en el periodo anual que tenía que cubrir el Ayuntamiento, cada cuatro meses existían cambios en comisiones y presidencia de las sesiones.⁷

Dentro del cuerpo del “Regimiento”, la figura del Regidor Decano fue destacada, ya que era quien no sólo tenía preferencia sobre los demás compañeros en figurar en el presidium de la mesa, sino que en ausencia del Presidente en turno, él hacía las veces del mismo, en actos solemnes o toma de protesta de miembros capitulares. La amplia gama de tareas del Ayuntamiento eran cubiertas con la dirección de los Regidores en las diferentes áreas de la administración municipal.

Durante el Porfiriato en el cabildo de Morelia existieron varias comisiones principales, las que por lo regular se encomendan a un regidor, excepto dos o tres ámbitos como los de la Junta Municipal, que era la que daba rectoría en tareas generales de buen gobierno. La amplia gama de actividades del Ayuntamiento estuvieron cubiertas con la coordinación de los regidores en las diferentes áreas de la

⁶ Mijangos Díaz, Eduardo Nomelí. “Los gérmenes de la democracia en el Porfiriato. La supresión de jefaturas políticas y los impulsos del municipio libre”. En: Jane-Dale Lloyd, et.al. (Coordinadores). *Visiones del Porfiriato. Visiones de México*. Morelia, Universidad Michoacana-Universidad Iberoamericana, 2004. p.47.

⁷ AHMM. *Actas de cabildo*, periodo 1890-1900. ff. 122-122v.

administración municipal. Las de mayor relevancia por la directa interlocución con el vecindario y que su desempeño daba ascendiente a los regidores responsables fueron las siguientes:

Hacienda. Estaba dividida en primera y segunda, cada una de ellas con un regidor como directo encargado. Era de las comisiones que tenía mayor responsabilidad y peso político, por la labor normativa y ejecutiva en la recaudación y manejo de las finanzas. Se apoyaba en el Tesoro Municipal, con quien los regidores deliberaban sobre los ámbitos tributarios que deberían ser atendido con eficiencia para procurar mayores ingresos a las arcas del Ayuntamiento. Ante ellos acudían los ciudadanos que se desempeñaban en ámbitos como la industria, el comercio y los servicios, para negociar el monto de diversos impuestos generados por estas actividades.

Aguas, ríos y pantanos. Conforme la ciudad de Morelia registró una sostenida expansión de su mancha urbana, esta comisión adquirió mayor relevancia, pues los regidores que se sucedieron en su desempeño debieron tener un perfil crecientemente especializado para entender nociones de hidráulica y salubridad, ya que también fue durante el Porfiriato cuando varias zonas cenagosas aledañas a la población fueron desecadas para contar con espacios para la edificaciones de nuevos asentamientos humanos.

Obras Públicas, Políticas de Aseo y Salubridad. De manera creciente en el transcurso de los primeros años del siglo XX, la ciudad de Morelia renovó su imagen colonial y se llevaron a efecto numerosas obras de infraestructura para mejorar la dotación de los servicios básicos, precisamente entre ellos las redes de agua potable y alcantarillado, así como la pavimentación de calles y el remozamiento de edificios y espacios públicos de esparcimiento, por lo que las actividades propias de estas comisiones se tornaron constantes y de manera crecientemente complejas.

Mercados, Fiel Contraste y Panaderías. Sus tareas también requirieron mayor tiempo de atención, pues la población de la ciudad capital se multiplicó de manera

sostenida desde los últimos años del siglo XIX, por lo que la cuestión del abasto de alimentos en buenas condiciones de conservación se tornó cada vez más vital y compleja. No fueron pocos los incidentes que protagonizaron los regidores de estos ámbitos con comerciantes y panaderos, para hacer que muchos de éstos apegaran su actuación a lo establecido en reglamentos y bandos de buen gobierno, que fueron expedidos de manera frecuente en ese periodo.

Alumbrado y Abasto. La modernidad llegó a la ciudad de Morelia desde los tiempos de la República Restaurada y para la plenitud del Porfiriato se contaba ya con una infraestructura consolidada de alumbrado público, servicio que se tornó crecientemente vital para propiciar que los ciudadanos pudieran aprovechar de manera integral los beneficios de éste en el desempeño de sus tareas en horas avanzadas de la noche. Asimismo, el abasto de alimentos y otros insumos fue regulado con minuciosidad por los regidores de este ámbito, tanto por cuestiones sanitarias como de carácter tributario, pues el contrabando continuaban siendo una práctica muy frecuentada por comerciantes y prestadores de servicios.

Paseos, Jardines, Solares, Eriazos, Canteras, Artes, Industria. Las actividades propias de esta comisión tuvieron directa relación con todas las que hemos enunciado, y su importancia fue creciente conforme avanzó el proceso de expansión y transformación de la infraestructura urbana de Morelia. Las autoridades asumieron la nueva concepción sobre el rol social de los espacios públicos por lo que prestaron especial atención a su modernización y embellecimiento, aspecto en el que la cultura cívica tuvo un lugar relevante, ya que se remozaron y/o erigieron monumentos a personajes y eventos patrios emblemáticos. El cabildo fue además muy estricto en el aprovechamiento de lotes y materiales para construcción, así como el fomento de artes y oficios para erradicar las actitudes colectivas e individuales de ocio y vagancia.

Diversiones Públicas. La llegada del cinematógrafo y las giras cada vez más frecuentes de las compañías teatrales y los circos, por enunciar algunas de las

innovaciones, así como actividades de esparcimiento tradicionales como los toros, kermeses, romerías y los célebres paseos colectivos al pueblo de Santa María de Guido, exigieron una mayor atención de las comisiones de regidores correspondientes, pues además de asegurar su celebración conforme al estado de Derecho, debió garantizarse que se apegaran a los cánones de la moral pública. La documentación que se resguarda en el archivo histórico de la ciudad refiere el cúmulo de multas, amonestaciones e incluso cancelaciones de eventos, que dispusieron en su momento los regidores, con lo que se refleja de manera muy objetiva su impecable actuación en este ámbito.

Casas de Empeño, Reglamentos y Archivos. Las autoridades del Ayuntamiento de Morelia también le prestaron especial atención al funcionamiento de los negocios en los que se realizaban actividades de usura y agio, pues los abusos en los que incurrían con frecuencia sus operadores fueron constantes y en más de alguna ocasión suscitaron expresiones colectivas de malestar e inconformidad, y que pusieron en riesgo la tan venerada paz pública. No menos relevante fue el rigor con el que se actualizaron y observó la estricta aplicación de la legislación municipal. Los acervos del cabildo también han llegado casi íntegros a nuestros días debido a la sistemática atención que se prestó en su elaboración y preservación, por parte de las comisiones de regidores encargadas de ello.

Instrucción Primaria. En virtud de que la visión gubernamental y crecientemente de la sociedad sobre el progreso, se sustentó en el desarrollo de una actividad educativa eficiente y de amplia cobertura, que involucrara a los diferentes estratos sociales, las comisiones del Ayuntamiento en materia de educación básica adquirieron cada vez más importancia y tiempo de dedicación. Los regidores del ramo efectuaban con frecuencia visitas a los planteles en los que mantenían interlocución con los maestros, padres de familia y los alumnos. Fue habitual que concurrieran a los exámenes para constatar el aprovechamiento y avances de los

estudiantes; y presidieron las ceremonias de premiación para los niños y jóvenes sobresalientes.

Sanidad. La preocupación permanente para mantener a la población libre de epidemias, que para el Porfiriato continuaron siendo devastadoras, el cabildo capitalino a principios del siglo XX separó esta actividad de la de las obras públicas y aseo para darle un rango específico. Los regidores de ramo, regularmente asesorados de médicos y farmacéuticos, mantuvieron comunicación permanente con las instancias de salubridad del Gobierno del Estado, y llevaron a cabo visitas a hospitales, escuelas, mercados, iglesias y otros espacios públicos, para constatar las condiciones de sanidad en los respectivos inmuebles. Sus tareas requirieron especial atención en el verano y tiempo de lluvias cuando era más susceptible de que se generaran brotes de cólera y otras enfermedades.⁸

Para el eficiente desempeño del cuerpo de regidores, éstos fueron distribuidos en el ámbito territorial en cada uno de los cuarteles en los que se dividía la ciudad de Morelia desde mucho tiempo atrás. Aunque no siempre se correspondió con el lugar específico de residencia de cada uno de estos funcionarios municipales, se pretendió que las áreas de responsabilidad coincidieran lo más posible en ello. Este proceder además de propiciar una mayor interlocución con los vecinos, tenía como propósito eficientar el control de una población como Morelia que se encontraba en una etapa de franco crecimiento, y en donde el anonimato ciudadano se constituía cada vez más en una constante. Desde la perspectiva política y social la asignación de los cuarteles

⁸ Esta extensa descripción se sustenta en la información que proviene de fuentes como el AHMM. *Actas de Cabildo*, 1890-1912; José Alfredo Uribe Salas. *Morelia. Los pasos a la modernidad*. Morelia, Universidad Michoacana, 1993. pp. 12-62; Raúl Arreola Cortés. *Morelia*. Monografías Municipales del Estado de Michoacán. México, Gobierno del Estado, 1978. pp.257-271; Juan de la Torre. *Bosquejo histórico y estadístico de la ciudad de Morelia, capital del estado de Michoacán de Ocampo*. México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1883. pp. 34-45; Mariano de Jesús Torres. *Costumbres y fiestas morelianas del pasado inmediato*. Compilación y notas de Juan Hernández Luna y Alvaro Ochoa Serrano. Morelia, Universidad Michoacana, 1991. pp. 95-132; Xavier Tavera Alfaro. *Morelia. La vida cotidiana durante el Porfiriato. Alegrías y sinsabores*. Morelia, Morevallado Editores-Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2002. pp. 58-133; Juana Martínez Villa. *Fiestas cívicas y diversiones públicas en Morelia, 1891-1910*. Tesis de Licenciatura en Historia. Morelia, Universidad Michoacana, 2002. pp. 35-47.

permitiría la identificación de los problemas y de aquellos individuos que se consideraban como opositores del régimen.⁹

En su respectivo nivel de responsabilidad el cabildo de Morelia coadyuvó a la perpetuación de los mecanismos de control de los diferentes cargos de elección, en su caso, de los regidores. La designación de éstos se efectuaba para la década de los ochenta del siglo XIX cada 15-16 de septiembre, coincidiendo con la celebración de las fiestas de la independencia nacional. A manera de ejemplo nos encontramos con los comicios de 1883, cuando figuraba al frente de esa corporación don José Guadalupe Araujo, quien se encargó de presidir la sesión ordinaria del cabildo en la que se declararon invariablemente válidos los resultados de los mismos, ratificando a este personaje en su cargo así como a los regidores pares la mayoría de los cuales se venían desempeñando cuando menos desde cuatro años atrás.¹⁰

Los mecanismos de control del Ayuntamiento no habían registrado una variación cualitativa con respecto al periodo colonial, por lo que en el caso del de Morelia, que nos ha servido para ilustrar la vida municipal en Michoacán desde la República Restaurada y hasta la víspera de la Revolución Mexicana en estos periodos históricos, se encontró en manos de integrantes de la elite local de empresarios, de algunas miembros de las familias aristocráticas que devenían de la época colonial y de profesionistas liberales, como abogados y médicos, que ganaron posiciones en la estructura social y económica de la ciudad capital. Así las cosas, durante el periodo porfirista figuraron al frente del cabildo moreliano individuos como los hermanos Manuel y Ramón Montaña Ramiro; los abogados Antonio Gutiérrez, Jesús M. Olvera y José Trinidad Silva; Lorenzo Larrauri Montaña; durante el lustro 1901-1906, Diódoro Videgaray; y el prefecto Lauro L. Guzmán entre 1907-1911, cuando las

⁹ Uribe Salas. *Op.Cit.* pp. 48-50; Arreola Cortés. *Op.Cit.* pp. 259-260.

¹⁰ AHMM. *Actas de cabildo*, periodo 1890-1900. Acta de la sesión ordinaria de cabildo del 13 de septiembre de 1883. f. 78v.

¹¹ Mijangos Díaz. "Los gérmenes de la democracia en el Porfiriato..." En: *Op.Cit.* 660-62; Arreola Cortes. *Op.Cit.* p. 361.

reformas a la Constitución Política del Estado establecieron que fueran estos funcionarios quienes figuraran al frente de los ayuntamientos cabecera de distrito.¹¹

La legislación postrevolucionaria

En el tiempo posterior a la promulgación de la Constitución General de la República del año 1917, las entidades federativas procedieron a su vez a elaborar su respectiva legislación particular en lo que, obviamente, se incluyó la de la institución del Municipio y sus órganos de gobierno. El Congreso Constituyente de Michoacán se reunió entre 1917-1918, con el objeto de integrar y promulgar una Carta Magna que fueran acorde con los contenidos de la emitida en Querétaro por el constituyente nacional. Para concretar lo establecido en el artículo 115 de la legislación general del país, alusiva al Municipio, se dedicaron once artículos de la Constitución Política del Estado.¹²

Así las cosas, en el artículo 62 se precisó que “el Estado establece en cuanto a su Gobierno económico-político el Municipio Libre que se organizará bajo las siguientes bases: I.- Cada Municipio será representado y administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa. II.- Entre el estado y el Municipio no habrá ninguna autoridad intermedia. III.- El Municipio administrará libremente su Hacienda que se formará de los impuestos y arbitrios que cada año le señale el

¹² Los trabajos del Congreso Constituyente de Michoacán concluyeron el 31 de enero de 1918, habiendo avalado en su generalidad el proyecto de Constitución Política que presentó ante la XXXVI legislatura local el Gobernador Pascual Ortiz Rubio, el 2 de octubre de 1917. La nueva Carta Magna fue juramentada en sesión solemne en Morelia a la que concurrieron los titulares de los tres poderes del Estado, el 5 de febrero de 1918. (Cfr. Verónica Oikión Solano. El Constitucionalismo en Michoacán y la gubernatura constitucional de Pascual Ortiz Rubio”. En: Enrique Florescano. Coordinador general. *Historia General de Michoacán. El Siglo XX*. México, Gobierno del Estado, 1989. Vol. IV. pp. 44-45).

Congreso del Estado. IV.- El Estado nombrará visitadores que inspeccionen las Tesorerías Municipales para cerciorarse de que la recaudación se ha hecho íntegramente y con arreglo al presupuesto de ingresos respectivos y de que la inversión de los fondos se hace con arreglo al de egresos. Dichos visitadores podrán ayudar a los tesoreros municipales en el desempeño de sus funciones cuando la Tesorería General lo estime conveniente”.¹³

En esa dinámica, en el artículo 63 se estableció que “la ley determinará el número de individuos que compongan los cuerpos municipales y la duración de su periodo. Artículo 64.- Para ser miembro del Ayuntamiento se requiere: I.- Ser ciudadano michoacano en ejercicio de sus derechos., II.- Ser vecino de la Municipalidad que lo elija con un año al menos de residencia. Artículo 65.- No pueden ser miembros del Ayuntamiento. I.- Los que no pueden ser Diputados; II.- Los empleados del Gobierno del Estado. Artículo 66.- Corresponde al ayuntamiento: I.- La representación jurídica del Municipio; II.- La libre administración de su hacienda en los términos de esta Constitución y de las leyes secundarias respectivas; III.- Formar sus presupuestos de Ingresos y Egresos que remitirán por conducto del Ejecutivo al Congreso del Estado para su revisión y aprobación; IV. Nombrar libremente todos los empleados de su dependencia; V. Formar sus ordenanzas municipales; VI.- Conocer de la validez o nulidad de las elecciones de sus miembros y de las excusas que alevan para no servir sus cargos; VII. Y en general ejercer el Gobierno económico-político del Municipio con sujeción a las leyes de la materia”.¹⁴

Llama la atención el hecho de que en el proyecto constitucional local de 1917-1918, se haya prestado amplia atención a la figura de la jefatura de tenencia, lo que en el papel coadyuvaría a eficientar la administración y control a nivel microrregional. Así las cosas, en el artículo 67 se especificó que, “el Gobierno de las tenencias estará a cargo de un Jefe de Tenencia de elección popular directa. Artículo 68.- Rigen respecto

¹³ *Actas del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán (1917-1918)*. Morelia, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 1977. T.II, pp.269-270.

¹⁴ *Ibid.* p.270.

de los Jefes de Tenencia las disposiciones de los artículos 63 y 64. Artículo 69.- En los poblados que no sean Cabeceras de Municipio ni de Tenencia habrá encargados del orden que serán nombrados por el Ayuntamiento del Municipio respectivo. Artículo 70.- La Ley determinará la extensión y límites de las facultades de los Ayuntamientos, jefes de policía y encargados del orden. Artículo 71.- Los cargos de munícipes, jefes de Tenencia y encargados del orden son gratuitos y nadie podrá excusarse de servirlos sino por causas graves calificadas por el respectivo Ayuntamiento o por no haber pasado dos años de haber servido alguno otro concejil. Artículo 72.- Cada año los ayuntamientos remitirán la cuenta de sus ingresos y egresos para que sea glosada y aprobada”.¹⁵

Sin embargo, como lo establece con gran claridad en su trabajo de maestría José Andrés Márquez Frías, durante el periodo 1914-1927 la pretendida autonomía municipal que se plasmó en la Constitución General de la República y las legislaciones particulares de la mayoría de las entidades federativas del país, estuvo lejos de ser una realidad pues en el proceso de construcción del Estado posrevolucionario centralizado, los sucesivos presidentes de la República y los gobernadores de los estados, de manera sistemática trasculcaron las facultades y atribuciones de los ayuntamientos para imponer sus decisiones políticas, que fueron desde la confrontación con sus enemigos en los campos militar y político hasta la construcción de cacicazgos personales. En ese contexto fue que se suscitaron los intentos por construir agrupaciones de cobertura nacional y/o regional de los municipios, como fue el caso de la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana entre 1918-1926. La respuesta autoritaria del régimen se reflejó con poderosa fuerza emblemática en la supresión de las municipalidades del Distrito Federal y la nominación vertical de sus autoridades a través de la Regencia y los delegados, que persistió hasta 1997, cuando se restauró el derecho de los capitalinos a

¹⁵ *Ibid.* pp. 270-271.

nominar a sus representantes, constituyéndose los comicios desde ese entonces en constantes reveses para el Partido Revolucionario Institucional (PRI).¹⁶

Para el caso concreto de Michoacán los ejemplos de intervencionismo de las administraciones estatales en la vida de los cabildos, principalmente en las coyunturas electorales, son abundantes para la primera mitad del siglo XX. Uno que resulta ilustrativo se suscitó en el municipio de Morelia, en el contexto de la fundación y expansión del Partido Nacional Revolucionario (PNR), cuando en los comicios para al renovación de las regidurías none, celebrados en noviembre de 1929, los operadores políticos del régimen del general Lázaro Cárdenas del Río conciliaron para que los candidatos postulados por los denominados Partidos Socialistas Revolucionarios de Michoacán (PSRM) y la Liga de Partidos Revolucionarios de Michoacán (LPRM), identificados respectivamente con el Ejecutivo del Estado y el ingeniero Pascual Ortiz Rubio, se distribuyeran de manera proporcional esas posiciones. La Presidencia Municipal fue desempeñada por Carlos García de León, quien se identifica con los dos prominentes personajes, sustituyendo a Alberto Bremauntz Martínez, el que en su momento reconoció haber sido nominado de manera discrecional en el cargo por la corriente cardenista.¹⁷

Las prácticas de imposición de autoridades municipales por instancias del Gobierno del Estado en muchos casos rayaron en lo chusco y lo patético. Al respecto, el luchador social Anacleto Mendoza Vázquez refirió para la coyuntura de la crisis política suscitada por la muerte accidental del titular del Ejecutivo del Estado, general Benigno Serrato que, “en los últimos días de diciembre de 1934 el Gobernador (Rafael

¹⁶ Márquez Frías, José Andrés. *Entre la autonomía y la subordinación. El municipio libre en la Revolución Mexicana. Idea, democracia y redes de poder en Guanajuato, 1914-1927*. Version mecanuscrita de tesis de Maestría en Historia de México. Morelia, Universidad Michoacana, 2005. pp.69-69.

¹⁷ Pérez Escutia, Ramón Alonso. *Historia del Partido de la Revolución en Michoacán. PNR-PRM, 1928-1945*. Tesis de Maestría en Ciencia Política. México, UNAM, 2002. pp. 49-50. El licenciado Bremauntz narra las circunstancias en las que conoció al Gobernador interino Dámaso Cárdenas “siempre cordial, leal y querido amigo mío, que me fue presentado por el licenciado Agustín Leñero y quien igualmente influyó para que a principios del citado año de 1929 se me designara Presidente Municipal de Morelia, puesto que desempeñe todo ese año”. (Cfr. Alberto Bremauntz. *Setenta años de mi vida. Memorias y anécdotas*. México, Editora Panamericana, 1968.p. 97).

Sánchez Tapia) inició una gira por todo el Estado, acompañado del Senador y Coronel Dámaso Cárdenas, para resolver en el terreno de los hechos los problemas que se presentaron en todos los Municipios. En el transcurso de la gira se fueron cambiando los Ayuntamientos y nombrándose en todos los casos elementos propuestos por la Confederación. En muchos pueblos los Serratistas conscientes de la nueva situación, presentaron sus renunciaciones, pero en otros hubo necesidad de desconocerlos, por la fuerte pelea que daban, encabezados por el Licenciado Anguiano".¹⁸

Mendoza Vázquez refiere el conflicto suscitado en su natal Coeneo entre miembros de dos grupos que se disputaban el control del cabildo, los que se asumían con posturas de intransigencia propiciando la directa intervención del general Rafael Sánchez Tapia. Así las cosas, "*por fin el Gobernador, con la anuencia del Senador Dámaso Cárdenas, para evitar tomar una decisión propuso que la Presidencia Municipal se jugara en un volado* (sic). A ambos grupos no les quedó más que aceptar. Al echar al viento la moneda el Gobernador y nosotros fuimos al águila, la cual ganó el volado. Al aventar la moneda el Gobernador, José Silva rápidamente se desplazó a donde ésta caería y al ver el águila, gritó ¡ganamos, ganamos! Y se acomodó nuevamente en nuestras filas. Así fue como por un golpe de suerte, se ganó la Presidencia Municipal".¹⁹

Para darle mayor claridad a este esfuerzo de análisis comparativo, de la evolución que tuvo el Municipio en Michoacán en la época contemporánea, es menester ubicarnos en el marco de las diferentes administraciones estatales de las últimas seis décadas, durante las cuales se perfeccionó la legislación específica del Municipio Libre y sus instituciones de gobierno.

En esa dinámica cabe apuntar que la Ley Orgánica Municipal de 1941 se integró y aprobó al inicio del cuatrienio constitucional del general Félix Ireta Viveros, quien en coordinación con el Congreso del Estado al final de su gestión realizaría la reforma constitucional, para ampliar el periodo de desempeño del Ejecutivo local de

¹⁸ Mendoza Vázquez, Anacleto. *Páginas de las luchas sociales en Michoacán. La Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo*. Morelia, Fimax Publicistas, 1989. p.51.

¹⁹ *Ibid.* p.52

cuatro a seis años. La gestión del zinapecuarenses estuvo impregnada por los acontecimientos políticos producto de la conflagración mundial de aquellos años y la amplia beligerancia del sinarquismo. Por lo demás, de frente al intenso reparto agrario de la época precedente, su política hacia el campo resultó más que deslucida y, en general, el peso político que le significó la fuerte presencia de Lázaro Cárdenas del Río, quien, primero como Gobernador (1928-1932), y luego como Presidente de la República (1934-1940), dejó enormes huellas, que con el tiempo no sólo no menguaron, sino que se afianzaron en la entidad.²⁰

Luego del periodo del general Ireta, correspondió el turno al licenciado José María Mendoza Pardo (1944-1949), siendo un gobernante de conciliación entre las corrientes proclives y antagónicas del cardenismo, sin embargo ello no le permitió terminar su mandato constitucional, asumiendo el cargo de interino Daniel T. Rentaría, tras el violento conflicto estudiantil del verano de 1949. Acto seguido se desempeñó en el Solio de Ocampo un hermano del divisionario de Jiquilpan, don Dámaso Cárdenas del Río (1950-1956), al que le tocó sortear la tarea difícil de gobernar durante sexenio del presidente Miguel Alemán Valdés; mandatario que justamente se caracterizó por realizar una gestión basada en una política y un programa económico y social muy al margen del proyecto de la Revolución Mexicana y, por tanto, con un fuerte tono anticardenista.

Posteriormente, ocupó la gubernatura constitucional el licenciado David Franco Rodríguez (1956-1962), en cuya etapa final de mandato se realizó la tercera reforma a la Ley Orgánica Municipal de la entidad. En el momento de su elección este prominente abogado fue considerado como un político progresista, bien relacionado con el cardenismo, aunque sin pertenecer a éste. Siguió una política de conciliación por excelencia, dando garantías a la inversión privada sin descuidar las principales reivindicaciones populares. Así las cosas, ésta fue una de las administraciones más eficientes de las últimas décadas, pues le tocó apadrinar la Ley Orgánica Municipal

²⁰ Oikión Solano, Verónica. *Michoacán en la vía de la unidad nacional, 1940-1944*. México, Instituto Nacional

de 1962, la que fue singular por el hecho de haberse dejado de lado muchas de las anteriores atribuciones y obligaciones de los ayuntamientos y, en otro sentido, se ampliaron sus responsabilidades y capacidades de gestoría y decisión.²¹

Fue justamente al sexenio gubernamental siguiente al que le quedó a “pedir de boca” dicha legislación. En efecto, la administración del licenciado Agustín Arriaga Rivera (1962-1968) no tuvo que navegar con actores políticos y sociales para hacer prevalecer su estilo y la política autoritaria que le caracterizaron, y cuyo reflejo más palpable fueron los conflictos protagonizados con la comunidad académica y estudiantil de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), en 1963 y 1966. En el primero de los casos la efervescencia generada tuvo connotación nacional por el ascendiente de que gozaba el entonces rector de esta casa de estudios, el doctor Eli de Gortari, quien habría de abandonar su cargo acosado por la intolerancia gubernamental estatal.²²

Al gobierno arriaguista le sucedió el del licenciado Carlos Gálvez Betancourt (1968-1974), el que a diferencia del anterior trató de hacer una labor de conciliación; pero probablemente la carga que representaba la problemática heredada de un horizonte político jaloneado por los excesos de los grupos arriaguistas y la recuperación de los cardenistas, prefirió trocar la gubernatura de Michoacán por la Dirección General del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en diciembre de 1970, atendiendo a una invitación en ese sentido del Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez. Este abogado fue sustituido en el Solio de Ocampo por el licenciado José Servando Chávez Hernández, político discreto, quien apoyado en las fuertes inversiones llevadas a cabo por la administración federal logró terminar el periodo constitucional sin mayores contratiempos, entregando el mando al licenciado Carlos Torres Manzo (1974-1980), quien fue un administrador eficiente de los

de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1995. pp.202-220.

²¹ Zepeda Patterson, Jorge. “La política y los gobiernos michoacanos”. En: Enrique Florescano (Coordinador general). *Historia General de Michoacán. El siglo XX*. México, Gobierno del Estado, 1989. Vol. IV, pp. 181-192.

²² Arreola Cortés, Raúl. *Historia de la Universidad Michoacana*. Morelia, Universidad Michoacana, 1984.

recursos federales, los que canalizó para impulsar en buena medida el crecimiento económico por vía de la gran empresa.²³

El momento histórico en donde termina la presente investigación es el de la administración estatal desempeñada por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, en el sexenio constitucional 1980-1986, y que se distinguió por haber contado con el amplio aval de los núcleos más representativos de la sociedad de la entidad. Como lo señala Jorge Zepeda Patterson “su arribo al Poder Ejecutivo del Estado provocó expectativas favorables entre los sectores populares, tanto por la herencia política de que venía precedido, como por la relativa impopularidad del régimen que relevaba, así como por su merecida reputación de técnico honrado y serio, identificado políticamente con las fracciones progresistas de la clase política mexicana.”²⁴

Al margen de la controversia que se suscitó desde los primeros años de la década de los ochenta del siglo pasado, sobre la existencia o no del Cardenismo como una corriente política y social con sustento ideológico en las principales tesis de la Revolución Mexicana, tanto en Michoacán como en otras regiones del país, lo cierto es que para el caso de nuestra entidad el régimen del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, desde la campaña política del verano de 1980, contó con una sólida base social de apoyo, lo que generó la percepción de que la vida y obra del general Lázaro Cárdenas del Río continuaba siendo una referente fundamental en el devenir estatal y nacional.²⁵

Y no fue para menos. A la enorme labor como Gobernador de Michoacán en el cuatrienio constitucional 1928-1932 y como Presidente de la República en el sexenio 1934-1940, desplegada a favor de sus coterráneos por el general Lázaro Cárdenas del

pp.182-205.

²³ Aguilar Ferreira Melesio. *Los Gobernadores de Michoacán*. Morelia, Gobierno del Estado, 1974. pp.154-161; Ramón Alonso Pérez Escutia. “Los gobernadores de Michoacán en el siglo XX”. En: *Ziranda Uandani (Papel que habla)*. Morelia, Gobierno del Estado, octubre-diciembre de 2000. pp.52-54.

²⁴ Zepeda Patterson, Jorge. *Michoacán: Sociedad, economía, política y cultura*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988. pp. 126-127.

²⁵ *Ibid.* p. 31.

Río, se sumó el intenso trabajo de gestoría y representación al desempeñarse sucesivamente como Vocal Ejecutivo de las comisiones de los ríos Tepalcatepec y Balsas, instrumentadas en tiempos de sus sucesores en el Ejecutivo Federal, Miguel Alemán Valdés, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, respectivamente, lo que explica la configuración y consolidación del emporio agrícola de la Tierra Caliente; así como los magnos proyectos hidroeléctricos de La Villita e Infiernillo y la construcción de las bases de lo que ha sido el complejo siderúrgico de la comarca de la costa, a partir de la empresa Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA). De allí que la figura del divisionario de Jiquilpan se yerga aún como referente señera de las mejores causas nacionalistas de Michoacán y el país.²⁶

Con toda estas circunstancias favorables y, en contraparte, el permanente protagonismo de los grupos anticardenistas que presionaron duramente desde antes de la llegada del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano al Ejecutivo de Michoacán, su labor fue muy amplia y prácticamente no hubo ámbito del quehacer gubernamental estatal en el que no se advirtiera la labor reformadora, y pese a la actitud de abierta animadversión que se suscitó a partir de diciembre de 1982, cuando asumió la Presidencia de la República, el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, quien para superar los efectos de la crisis económica estructura procedió a impulsar las reformas de corte Neoliberal, a cargo de un equipo de tecnócratas encabezados por el licenciado Carlos Salinas de Gortari, y que fueron percibidas como de franca traición a los postulados de la Revolución Mexicana. La postura asumida por el Gobierno Federal se reflejaría en una brutal política represiva desde el Centro, cuyas principales líneas de expresión fueron el sustancial recorte de los recursos económicos para la entidad por concepto de participaciones así como de inversión directa en obras de infraestructura y de incentivo al desarrollo social. Este proceder visceral tendría como consecuencia en el mediano plazo, la configuración de la

²⁶ Hernández Díaz, Jaime. “Factores de modernización de la economía michoacana, 1940-1980”. En: Enrique Florescano (Coordinador general). *Historia General de Michoacán. El Siglo XX*. México, Gobierno del Estado,

Corriente Democratizadora en el seno del PRI, encabezada por el propio ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas.²⁷

El Ayuntamiento contemporáneo

La actividad reformista desplegada por el equipo del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano consideró entre las prioridades a desahogar al inicio de la administración, la revisión del marco legal bajo el que permanecía la institución municipal y sus órganos de gobierno, tiempo antes de que los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión promovieran las modificaciones al artículo 115 de la Constitución General de la República. En ese contexto se advirtió la necesidad de especificar con mayor rigor los alcances de la autonomía política y económica de los ayuntamientos, para que al menos en el caso de Michoacán, se situaran en un marco de equidad republicana y capacidad de interlocución para requerir mayores recursos materiales, con el objeto de incentivar el desarrollo de las comunidades sobre las que tenían jurisdicción. Fue en ese marco y espíritu que se aprobó y entró en vigor la Ley Orgánica Municipal de 1982, para justificar además la labor que se desarrollaba en este rubro.²⁸ *

1989. Vol. IV. pp.252-265.

²⁷ Beltrán del Río, Pascal. *Michoacán, ni un paso atrás. La política como intransigencia*. México, Proceso, 1993. pp. 23-26.

²⁸ Desde su primer informe de gobierno, en septiembre de 1981, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas manifestó que "parte fundamental de la práctica de un federalismo real y efectivo, es el fortalecimiento de las administraciones municipales. Municipios fuertes, con capacidad de decisión y ejecución son los que pueden contribuir a una tarea de edificación colectiva. Con esto en mente, se ha elevado la participación a los municipios de los impuestos colectados". (Cfr. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. *Michoacán. Primer Informe de Gobierno*. Morelia, Gobierno del Estado, 1981. p. 48).

A lo largo de los años de los gobiernos surgidos de la Revolución Mexicana, nos topamos con un fenómeno de mutación de las atribuciones y ámbitos de acción que tuvieron, tanto los miembros del Ayuntamiento como la propia corporación, lo que en buena medida se explica por la postura asumida por los sucesivos gobiernos de la República en la construcción del Estado mexicano del siglo XX, que se caracterizó por sus razgos autoritarios y del ejercicio unipersonal del poder, con lo que se inhibieron todas las pretensiones de autonomía municipal en las diferentes regiones del país. Para tratar de explicar lo anterior se hará un análisis con base en un enfoque comparativo de la evolución capitular.

Ayuntamiento: facultades y obligaciones

Michoacán tiene en la Constitución Política del Estado de 1918, el marco legal que por primera vez plantea con la amplitud necesaria el ámbito y atribuciones del Ayuntamiento. Ahí se expresa de manera contundente y clara, siguiendo el espíritu del Congreso Constituyente, que “cada municipio será representado y administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que debe residir en la cabecera de la municipalidad, *no habiendo autoridad intermedia* entre éste y el Ejecutivo del Estado”. Al igual que otros artículos, la redacción vigente obliga a que la cabecera del Ayuntamiento sea la que “señala la ley”.

Ocurre también que algunas de las reformas posteriores que se le hicieron a la Constitución Política de Michoacán son más explícitas, abundando en la mecánica y conducto de sus facultades; como sucede con el artículo que original y escuetamente decía: “Administrar libremente su Hacienda”; al que posteriormente se le agregaron tres incisos en los que se especifica cómo se integraría dicha Hacienda, “la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca en su favor”.

Igualmente abundaba en cómo serán cubiertas las participaciones federales, así como los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.²⁹

Hubo otras reformas que ampliaron aparentemente su radio de acción, como es la facultad que se le daba en la fracción VI del artículo 123, de “formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal”, en los términos de las leyes federales y estatales respectivas. Si bien esta fracción fue novedosa, respondiendo a la realidad contemporánea, resulta curioso fijarnos que el Ayuntamiento ya tenía semejantes atributos, si bien no en el texto constitucional sí en la “Ley de Gobiernos Municipales”, ya que éste, en 1941, debía “fomentar la creación de nuevos centros de población”, y “el establecimiento de colonias urbanas para ensanchar las poblaciones”, lo que podía disponer sin que necesariamente mediara el visto bueno de los gobiernos estatales y federales.³⁰

En contrapartida, ocurre que en la versión original de la Constitución Política de Michoacán de 1918, ya no contempla la obligatoriedad, la contundencia e incluso la coacción que enunciaban las disposiciones de ese tiempo. Así las cosas, el artículo que decía que el Ayuntamiento debía procurar que los pueblos tuvieran las tierras y aguas necesarias para su subsistencia, “cuidando de la conservación de sus ejidos, tierras comunales y patrimonios de la familia...”, en la versión vigente se limitaba a establecer que, “a fin que no sean despojadas de ellas para evitar la destrucción”. Cosa semejante ocurrió en donde se señalaba sobre el cumplimiento y dictámen de “disposiciones para difundir y propagar la agricultura e industria rural”, que la actual redacción suprime: “en el pueblo, *obligando* a los ciudadanos a dedicarse a ellas en la forma que dispongan las leyes...”³¹

Pero donde más claramente se puede observar la metamorfosis de las facultades y obligaciones del Ayuntamiento, es a partir del primer documento que especificó tales atribuciones para responder al espíritu del artículo 115 de la

²⁹ *Actas del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán (1917-1918)*. pp. 269-270.

³⁰ AHCEM. Mecanuscrito que contiene la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán* de 1941. pp. 12-13.

³¹ *Idem*.

Constitución de la República, y es precisamente la *Ley Orgánica del Municipio Libre*, publicada en 1918, por el Congreso del Estado. Cotejando las posteriores versiones en esta materia que datan de 1941, 1962 y 1982, es posible percibir claramente los enormes cambios.

Y esta transformación del ámbito de las atribuciones y tareas del Ayuntamiento se enmarcaron dentro de la tendencia ascendente del centralismo político y administrativo, a lo largo de los diferentes gobiernos federal y estatal surgidos después de la fase armada de la Revolución Mexicana, sobre todo cuando el modelo económico y político fue influyéndose de los nuevos tiempos “modernizadores”, situación muy evidente durante el sexenio alemanista. En esa dinámica, el Gobierno de la República y las administraciones estatales poco a poco se hicieron cargo de aquellas ramas de la administración como la educación y el trabajo, pues quisieron tenerlos bajo su directo control sin dejar margen de maniobra alguna a los cabildos, para adecuar su atención a sus condiciones específicas. Similar situación se presentó para el caso de la seguridad pública de los municipios que como Morelia son capital de estado, quitándoles toda responsabilidad y atribuciones en este vital ramo.

Resulta interesante cómo con el transcurso del tiempo el Ayuntamiento después de 1982, estaría lejos de preocuparse de “cuidar la moralidad pública” y la persecución enérgica de juegos prohibidos, la vagancia y la embriaguez, que fue una de las principales preocupaciones en los años posteriores a la fase armada de la Revolución Mexicana. El eficiente combate de los vicios, principalmente el uso de las drogas como la marihuana y el alcoholismo, fue perfeccionado con respecto a lo establecido en la legislación municipal de 1941, pues en la Ley Orgánica Municipal de 1962 se incluyó la “lucha contra la prostitución”. Sin embargo, en el ordenamiento emitido en 1982 los cabildos de nueva cuenta fueron marginados de estas tareas

importantes de la vida local, para ser asumidas directamente por la administración estatal en turno.³²

Así las cosas, por este fenómeno centralista quedó para la historia la obligación y facultad municipal de hacer cumplir puntualmente el reglamento de vacunación; evitar que los acuerdos y monumentos antiguos sean deteriorados; combatir las epidemias y enfermedades contagiosas; nombrar juntas calificadoras municipales; comisiones o jurados, de reconocimientos en las escuelas de su jurisdicción. Ilustrativo al respecto es el hecho de que el ayuntamiento de Morelia ya tampoco tenía en los años ochenta del siglo pasado estas tareas, y que estaban consideradas en la Ley Orgánica de 1918, en la que en el artículo 31 se establecían las facultades de nombrar defensores de oficio; dar cuentas al Procurador General de Justicia de las faltas y omisiones en que incurrieran los Agentes del Ministerio Público de su jurisdicción; hacerse cargo de la Beneficencia Pública; y expedir, con la aprobación del Congreso del Estado, los reglamentos interiores de los hospitales, hospicios y asilos.³³

A partir de la legislación emitida en 1941, al Ayuntamiento también le fueron agregadas atribuciones que en las subsiguientes adecuaciones se fueron afinando, para luego diluirse, entre ellas la de “fomentar el turismo y la venta de manufacturas de productos regionales”; “fomentar el turismo y vigilar, de acuerdo con las leyes respectivas, la fijación de los precios de los hoteles, casas de huéspedes, restaurantes y demás centros al servicio del mismo, evitando la explotación indebida”. Igualmente con el tiempo, el Ayuntamiento fue sacado de la “jugada”, despojándolo también, a partir de 1962, de su antigua obligación de llevar las estadísticas municipales y el padrón escolar local.

³² AHCEM. Mecanuscritos de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán* de 1918; *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán* de 1941; *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán* de 1962; y *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán* de 1982.

³³ AHCEM. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán* de 1918.

Cabe señalar que también la corporación municipal perdió propiedades inmobiliarias y, como en el caso del teatro Ocampo de Morelia, también se le sustrajo su administración. Por cierto, resulta interesante la importante labor que tenía el inmueble en cuestión, que en la estupenda crónica que nos entregó Mariano de Jesús Torres, en mayo de 1901, y en la que refirió la designación del recinto como “Escuela de Declamación” y destino para que lo ocuparan las compañías artística de ópera dramática, de verso, de zarzuela o de variedades”. Resulta muy ilustrativo que a la larga lista de eventos aceptados en el teatro, entre los que estaban también “los conciertos, veladas cívicas, literarias y fúnebres, distribuciones de premios, bailes, kermeses, loterías y reuniones numerosas de las permitidas o por las leyes”, había otro listado de actividades prohibidas que dibujaban, más que todo, el carácter clasista y moralista de la época porfiriana, pues “ se prohibía que se verificaran tapadas de gallos, circos, títeres, coloquios y pastorelas representados por artistas de ínfimo mérito, juegos, y toda clase de diversiones que no coincidan con la elevada misión a que está destinado, y que sea una profanación al ilustre personaje cuyo nombre lleva”.³⁴

Por otra parte, es válido reconocer que la pérdida de atribuciones del Ayuntamiento, no impidió que las leyes orgánicas, sobre todo la de 1982, insertaran novedosos artículos con tareas amplias que si bien denotan en sí mismo la ausencia específica de ámbitos de acción, representan un afán propositivo al recordarle al Ayuntamiento sus obligaciones generales para con el municipio, pues se enfatiza en la necesidad de “procurar por los medios a su alcance el desarrollo económico, social y cultural del municipio, mediante el adecuado aprovechamiento de los recursos humanos y materiales disponibles, cuidando de la distribución equitativa de la riqueza, para el establecimiento de una sociedad municipal con mayor prosperidad y justicia”.³⁵

³⁴ *El Centinela. Semanario político y de variedades*. Morelia, 19 de mayo de 1901. p.1

³⁵ AHCEM. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán* de 1982.

También sufrieron cambios las obligaciones de primerísimo orden, como son las de informar a los ciudadanos acerca del manejo del estado general y particular de la cuenta pública. Así vemos, por ejemplo, que mientras la legislación de 1918 obligaba a los municipios michoacanos a publicar en los parajes públicos acostumbrados, ejemplares del corte de caja mensual de la tesorería, observamos que para 1941, la Ley Orgánica si bien sigue obligando al informe mensual, ya sólo pedía que fuera enviado el corte de caja al Ejecutivo del Estado y la Contaduría General de Glosa. Pero en la legislación de 1962 se llegó incluso sólo a la obligación de publicar el citado corte ¡cada año! Y fue la Ley Orgánica Municipal de 1982 la que recompuso la pobre supervisión de las finanzas, al obligar a los municipios a publicar el corte de caja “cada tres meses para conocimiento del público”, además de señalar que el Tesorero debería practicar cada mes las cuentas públicas “para su glosa y revisión por el Síndico, el Presidente y para autorización del Ayuntamiento”, y luego enviarse a la Contaduría General de Glosa.³⁶

No se omite destacar una atribución que perdió el Ayuntamiento, y fue precisamente su capacidad de nombrar de entre sus miembros tanto al Presidente Municipal como al Síndico. Hasta la Ley Orgánica de 1941 se encontraba claramente determinada esta modalidad, que fue legado del antiguo Ayuntamiento novohipano. Todavía en 1955 se podían leer las crónicas ilustrativas al respecto, antes de entrar en vigor la nueva Ley Electoral para la Renovación de Poderes Locales y Ayuntamientos de ese mismo año, y que determinaba la elección directa del Presidente y Síndico. Al respecto se destaca a manera de ejemplo el caso del cabildo de Morelia, en donde “los regidores del Ayuntamiento Local reeligieron ayer, en sesión secreta, a don Alfonso Martínez Serrano para que continúe ocupando el puesto de Alcalde, durante el año de 1956. Se nombró también a José García Hernández como Síndico”.³⁷

³⁶ Al respecto véanse las leyes orgánicas municipales de 1918, 1941, 1962 y 1980.

³⁷ *La Voz de Michoacán*. Morelia, 21 de diciembre de 1955. pp. 1y 6.

Justamente la innovación que representó la elección directa del Presidente y Síndico en los comicios municipales, fue en realidad el afianzamiento de una tendencia acelerada del presidencialismo en el Ayuntamiento. Conforme se consolidó el sistema político surgido de la Revolución Mexicana, la figura del Alcalde fue teniendo mayores atributos y obligaciones, desplazando cada vez más a los otros miembros del cabildo, en especial a los regidores, llegando al punto que antes de la ascensión de la administración del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, las diferentes leyes y reglamentos dejaban a todo el cuerpo colegiado de los ayuntamientos prácticamente rehenes del asfixiante y todopoderoso Presidente Municipal. Esta situación se reflejaría en un considerable incremento de los conflictos que se suscitaron al interior de las comunas a lo largo de esa administración estatal, y que en buena media fue explicado por las pugnas entre los grupos de interés locales para imponerse en el control de las mismas.

Integrantes del Ayuntamiento

En la Constitución Política del Estado de Michoacán de 1918, no se especifica acerca del número de miembros de los ayuntamientos, concepto que, como otros, se plasmaría en las sucesivas leyes orgánicas municipales aprobadas y aplicadas en el transcurso del siglo XX. En esa dinámica fue hasta la elaborada en 1941, cuando se estableció en su artículo 10 que el número de regidores en los cabildos variaría en función de la importancia demográfica y política de cada municipalidad, por lo que a las jurisdicciones de perfil meramente rural les corresponderían siete; mientras que demarcaciones de mucha mayor importancia como Morelia, contarían hasta con 14 miembros. Modificaciones en ese sentido continuaron en el tiempo posterior hasta

llegar a la Ley Orgánica Municipal de 1982, en la que se establecieron tres rangos fundamentales en cuanto a la composición de los cabildos.³⁸

En 1918, los regidores miembros del Ayuntamiento duraban dos años aunque, por ejemplo, ya en el reglamento interior del municipio de Morelia de 1926 se hablaba de un año de duración, “mismos que se renovarán por mitad, anualmente”. A partir de 1962 se consolida la duración del mandato durante tres años. Además, resulta significativo que un miembro del cabildo –el Síndico– no fue mencionado expresamente en la Ley Orgánica Municipal de 1918. Quizás esta omisión se explique porque los síndicos eran ante todo regidores y dado que su papel no era tan sobresaliente como el del Presidente Municipal, no se le consideró sino como un regidor más. Por lo contrario, curiosamente, en el reglamento interior del cabildo de Morelia de 1926, se habla de un extraño nombramiento: el de Vicepresidente, cargo que parece que no prosperó y pronto fue eliminado dentro de las funciones de la corporación.³⁹

En cuanto a las funciones específicas de cada uno de los principales integrantes de los cabildos, conforme a lo estipulado en las sucesivas leyes orgánicas, encontramos puntos genéricos de coincidencia, por lo que podemos concluir que las atribuciones básicas de éstos quedaron definidas en gran medida desde la restauración del orden constitucional en 1918. Así las cosas, para lo concerniente al Presidente Municipal o Alcalde, con base en lo señalado en la legislación local de 1982, se le consideraban cinco facultades y obligaciones en los siguientes términos:

- I. *Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento, con voz y voto y tener voto de calidad, en caso de empate.* Originalmente, la Ley Orgánica Municipal de 1918 y las reformas de 1941 y 1962, no especificaron quién debería convocar a las sesiones ordinarias del cabildo. Sin embargo, la primera de esas

³⁸ AHCEM. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán* de 1941.

³⁹ AHMM. *Reglamento interno del Ayuntamiento de Morelia* del año 1926; AHCEM. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán* de 1918.

legislaciones en su artículo 25, fracción I, sí planteaba que los presidentes municipales deberían “presidir las sesiones del Ayuntamiento tomando parte en las discusiones con voz y voto”. El concepto quedó en términos ambiguos en los ordenamientos de 1941 y 1962. En esta último únicamente se refiere la responsabilidad del funcionario para “dirigir los debates del Ayuntamiento”. Mientras que en la Ley Orgánica de 1982 se habla ya del problema del empate en las votaciones capitulares, rescatando esta atribución de la Ley de 1941, lo que había sido soslayado en la legislación de 1962.⁴⁰

- II. *Convocar al Ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando asuntos urgentes los motiven, o solicite la mayoría de sus miembros.* Aquí también se puede observar la evolución del acaparamiento de facultades que en un momento dado del siglo XX llegó a tener el Presidente Municipal. Al respecto, observamos que la legislación original del año de 1918 permitía que este funcionario pudiera convocar a ese tipo de sesiones, “por sí o a petición de alguno de los regidores”; para pasar a lo que de manera semejante decía la legislación de 1941, aunque ambiguamente enuncia “o lo pidan los regidores”, dejando duda si se refiere a la mayoría o no del cuerpo edilicio. Pero ya en la legislación de 1962 se advierte la proclividad a la concentración notoria en el poder de convocatoria del presidente, al dejarle toda la decisión de “citar a sesiones extraordinarias...”. Esta situación fue subsanada en gran medida por la Ley Orgánica Municipal de 1982, al otorgarles a los demás miembros del cabildo, al menos en el papel, la posibilidad de ponerse de acuerdo sin tener que consultar de manera directa al alcalde.⁴¹

⁴⁰ AHCEM. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán* de 1918; *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán* de 1941; *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán* de 1961; *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán* de 1982.

⁴¹ *Idem.*

- III. *Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.* Hasta antes de la legislación de 1982, ninguna de las anteriores leyes orgánicas reunió en un solo artículo con tanta amplitud y precisión estas atribuciones. Sin embargo, no se omite mencionar que el ordenamiento de 1918, también dispuso que el Presidente Municipal debe “cumplir los acuerdos del Ayuntamiento en los términos que el mismo disponga...”. Alusiones más vagas se perciben en las leyes de 1941 y 1962, por lo que ello fue motivo de constantes conflictos al interior de un número importante de los ayuntamientos de la entidad.⁴²
- IV. *Informar al ayuntamiento, en sesiones, del estado que guarda los negocios municipales.* Al igual que la redacción de esta fracción vigente en la Ley Orgánica Municipal de 1918, no se especificaba un lapso determinado para entregar tan importante información. Unicamente se hablaba de dar “cuenta oportuna con el resultado de dichos acuerdos” (de los Ayuntamientos). En cambio la legislación de 1941 en su artículo 37, fracción XI, es más precisa y obliga a “informar mensualmente al Ayuntamiento sobre el estado de la administración en todos sus ramos”. Mientras que la legislación de 1962, en el artículo 45, fracción XI, se concretaba a disponer que se procediera a informar “oportunamente al Ayuntamiento, respecto de la ejecución de los acuerdos aprobados”. No se omite mencionar que esta última fracción era de observancia estrictamente obligatoria para el Presidente Municipal, en el sentido *de cumplir las demás (atribuciones) que le otorguen las leyes y reglamentos vigentes*”.⁴³

Esta evolución de la legislación de referencia explica en buena medida el por qué en la Ley Orgánica Municipal de 1982, se encuentran ya en su respectivo nivel las

⁴² *Idem.*

⁴³ *Idem.*

funciones de Ejecutivo, y aún más, se le reconoce abiertamente como el responsable de la administración pública municipal, facultades y obligaciones que a diferencia de las anteriores disposiciones están claramente expuestas en apartado especial. Aunque cabe recordar que la centralización de las labores ejecutivas en el Presidente Municipal vienen ya señaladas en la versión de 1962. Quedó en el olvido el papel coadyuvante que jugaron los regidores en el gobierno municipal, cuando a través de comisiones, no sólo emitían dictámenes e informes sobre sus actividades, sino que eran responsables de las mismas, siguiendo la tradición novohispana de los cabildos donde los integrantes se repartían las comisiones, así como las tareas para la realización del “buen gobierno”. Quedaba también en el olvido la visión que se tenía en 1941, de que “la organización, administración, vigencia y atención de los servicios públicos municipales, es la función esencial de los ayuntamientos”. En adelante, tales responsabilidades las debía asumir el principal e indiscutible preponderante miembro del cabildo. Así las cosas, este “individuo del Cabildo” pasó de Presidente del Ayuntamiento en 1918, a Presidente Municipal en 1941, y ya en 1955 dejaba de estar sujeto a la voluntad de ese cuerpo colegiado de entregarle el cargo, al ser elegido directamente por la ciudadanía. Por cierto, en la legislación de 1982 también perdió el Ayuntamiento la decisión importantísima de nombrar Presidente Interino o Sustituto. En adelante tal facultad la tendría el Congreso del Estado.⁴⁴

En esta visión de hechos, el Presidente Municipal de la década de los años ochenta del siglo pasado reunió una considerable lista de tareas que le han hecho necesario ampliar, a veces enormemente, la planilla de funcionarios que le ayuden al cumplimiento de sus obligaciones. Pero en forma simultánea ha concentrado en su persona un gran poder y facultades que en el pasado no tenía. Aquel cargo ejecutivo que estaba sujeto más constantemente a la fiscalización de los demás miembros del cabildo, debido en parte al intercambio de opiniones que con más frecuencia podían realizarse en el pasado, por la necesidad de información que necesitaba dar cada

⁴⁴ *Idem.*

miembro de sus múltiples tareas durante las sesiones, y porque éstas se realizaban más de continuo (por lo menos una vez por semana, no como en la legislación de 1982, que son “al menos una” cada quince días), lo vemos convertido a pesar de la sujeción que expresamente tiene del Ayuntamiento en pleno, en el que en la práctica desempeña el papel estelar casi único en el gobierno de un municipio, dejando a los otros miembros del cabildo el papel de meros consejeros que, en el mejor de los casos, le critican y aconsejan acerca de *su gobierno*. Y es el informe anual que por ley debe dar al pueblo, donde se expresa plenamente el papel preponderante del Presidente Municipal.

En esta tesitura, en congruencia con la tradición que se ha venido reproduciendo en las esferas de gobierno federal y estatal en los últimos decenios, donde el Presidente de la República y los gobernadores prácticamente utilizan su informe anual para, en general, hacer cuentas alegres y una lista enorme de autoelogios, el Alcalde reproduce este modelo de “gozar escuchándose”, en virtud de que a los otros miembros capitulares tradicionalmente no les es convidada su participación en la fiesta del elogio del poder. Por lo demás, cabe señalar a este respecto que los primeros presidentes de la época postrevolucionaria no hacían fiesta y sí, por el contrario, debían presentar el informe, pero por doble partida. Esto es, la Ley los obligaba a presentarlo cada seis meses.

Finalmente, es justo señalar un avance que actualmente tiene la Ley Orgánica Municipal, pues por fortuna ya no obliga al Presidente Municipal a “dar cuentas al Ejecutivo del Estado” acerca de los asuntos relacionados con la administración municipal, ni “de cualquier novedad que ocurra dentro de su territorio”, como ordenaba la Ley Orgánica Municipal de 1941; como tampoco lo que pedía la legislación de 1962, en el sentido de “proporcionar a los poderes del Estado y la federación, los informes que soliciten, cualquiera que sea su naturaleza”, ni “dar cuenta al Ejecutivo del Estado de todos los asuntos relacionados con la administración”; de tal modo que, una vez más, la redacción de 1982 no sólo

recompuso la malograda Ley Orgánica de 1962, en este y otros artículos, sino que iba más allá de *todas* las anteriores versiones legislativas al diluir el flagrante articulado, que de manera tan evidente iba en contra del espíritu del constituyente y la defensa del Municipio Libre.

En otra dinámica de hechos, como ya se ha mencionado con cierta reiteración, la añeja tradición del desempeño muchas veces protagónico de los regidores, tuvo un paulatino pero rotundo declive en sus funciones. Curiosamente, el cambio fundamental no lo encontramos en el apartado relativo a las funciones expresas de estos miembros capitulares, puesto que las facultades y obligaciones en las cuatro versiones de la Ley Orgánica Municipal, son semejantes. La esencia la hallamos cuando el Regidor pasa de ser comisionado pleno de determinadas áreas del quehacer municipal, a miembro de una comisión, con carácter consultivo. Así vemos cómo en la Ley Orgánica Municipal de 1918, este miembro del cabildo debía “rendir un informe mensual del estado en que se encuentran sus respectivos ramos”; y cómo, por lo contrario, la Ley de 1962 enuncia que en la inspección y vigilancia de los ramos a su cargo (comisiones), deberá abstenerse “de dar órdenes a los funcionarios y empleados municipales y a los particulares”. En tanto que, la Ley Orgánica Municipal de 1982 optaba de nueva cuenta por una redacción moderada, pero sin dejar de refrendar el carácter no ejecutivo de los regidores que todavía les daba la Ley de 1962. Así las cosas, se precisó que “las comisiones carecerán de facultades ejecutivas y los asuntos, disposiciones y acuerdos no señalados para una comisión quedarán al cuidado de la de Gobernación, Trabajo y Seguridad Pública”.⁴⁵

Con este dique que le significó a los regidores que sus comisiones tuvieran carácter, en el mejor de los casos, fiscalizador, la suerte de la función estaba echada: servir de apoyo solidario o impugnador eventual de esa figura de tan enorme peso legal y político que era el Presidente Municipal. Esto porque en la vida cotidiana de los ayuntamientos, al Regidor le resulta incluso débil la parte que le toca, respecto a lo

⁴⁵ AHCEM. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán* de 1982.

que actualmente dice el artículo II: “Los Ayuntamientos son órganos colegiados de elección popular directa encargados del gobierno municipal”; y es limitada esta disposición, que es fundamental recordatorio de que en el Ayuntamiento los miembros deben de ser y actuar colegiadamente, esto es, como conjunto, porque la comparación de la enorme lista de funciones que tiene un Alcalde, con respecto al Regidor, y es tan grande el peso en las decisiones locales de la vida municipal, que comúnmente a éste le resulta demasiado difícil ser efectivo contrapeso de aquella poderosa instancia capitular.⁴⁶

Con respecto a las atribuciones y desempeño del Síndico, este cargo es la otra posición que en la práctica municipal juega, digámoslo así, el segundo papel en cuanto a presencia política. Posición que al igual que la presidencia municipal sufrió una metamorfosis para llegar al lugar que ocupa dentro del Ayuntamiento. Heredero de la figura que existía en el siglo XIX, el Procurador Síndico, desempeñaba desde la legislación municipal de 1962, un lugar prominente sobre los demás regidores, ya que participó desde entonces en una de las actividades de mayor peso en el gobierno municipal, y que es la Comisión de Hacienda, donde “deberá revisar las cuentas, así como los cortes de caja de la Tesorería y cooperar a la formación del Presupuesto de Egresos”.⁴⁷

Como ya dijimos, al igual que el Presidente, el Síndico hasta 1955 recibía el encargo de parte de los regidores, y de hecho hasta ese entonces era o debería ser Regidor propietario para aspirar al puesto. Por cierto, a este último requisito la Ley Orgánica Municipal de 1941, le precisó al aspirante tener “orientaciones generales en materia penal para desempeñar el cargo de Agente del Ministerio Público”; y es que, como se recordará, el Síndico era una figura cuya labor central consistía en la impartición de justicia en primera instancia a la ciudadanía en general, y ya para los

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*

inicios del siglo XX se afinó su carácter de representante legal del Ayuntamiento ante las personas e instituciones ajenas a la corporación.

La presencia sobresaliente de este cargo en el seno del Ayuntamiento se debió también al desempeño cotidiano que realiza en las tareas de orden político, como lo es, con base en la propia legislación municipal, la organización de los plebiscitos para el nombramiento de jefes de tenencia y encargados del orden, y en lo relativo a toda la coordinación de estos representantes vecinales. Debido a estas tareas, el Síndico mantenía su preeminencia sobre sus demás compañeros regidores, situación que se evidenciaba en el lugar que ocupaba en las sesiones de cabildo, así como los actos cívicos y solemnes, además de ser portador tradicional del Pendón del Ayuntamiento en los eventos públicos más importantes; y la disponibilidad de los apoyos materiales, humanos y financieros que, a diferencia de los regidores, recibía para el desempeño de las tareas oficiales y otras de orden pragmático, siguiendo la costumbre de ser un encargo eminentemente político.

No puede dejar de señalarse otro cargo, que sin ser de carácter electivo al interior del Ayuntamiento, también desempeña un papel de primer orden, pese a que su antecedente novohispano y del México Independiente, no lo fue, al menos con el peso político actual. Me refiero al Secretario del Ayuntamiento, que de ser prácticamente un respetable y muchas veces sustituible escribano, un fedatario de las sesiones capitulares, dio el salto en la actual vida municipal, al desempeñar diversas e importantes funciones, con base en la propia Ley Orgánica Municipal, pero también y sobre todo, a los diferentes reglamentos que especifican las funciones rectoras de este funcionario en diferentes áreas de la administración pública municipal.

De tal modo, que si bien todas las versiones de las leyes orgánicas multicitadas, coinciden en general con las funciones que tiene el Secretario dentro del Ayuntamiento, la descarga administrativa que comúnmente le deposita el Presidente Municipal, le hace desempeñar y ser visto como una figura destacada en el cabildo, y que al igual que el Síndico, en el caso de Morelia, lo es más porque ese poder político

se presenta antecedido de un apoyo grande en infraestructura y personal que le permite cumplir con sus delicadas y amplias obligaciones. Así las cosas, es oportuno señalar que en la vida común de los ayuntamientos el cargo de Secretario se ha considerado como uno de los más codiciados puestos de la vida municipal, y de hecho, administrativamente, es el segundo “personaje” en importancia, siendo incluso una figura prominente en el propio Ayuntamiento, por encima de los regidores, sobre todo en la medida que éstos, por lo regular no defienden el papel protagónico que debieran tener en la vida municipal, según reza la legislación de 1982 y otras disposiciones complementarias.⁴⁸

Los contemporáneos jefes de tenencia y encargados del orden, son las únicas figuras, excepto el “alcaído” Jefe de Manzana, que se mantienen vigentes de aquella añeja estructura organizativa que el Ayuntamiento tuvo desde finales del siglo XIX, para la realización del “buen gobierno”. Al principio de las administraciones municipales postrevolucionarias, estos funcionarios eran nombrados por decisión del cabildo. De hecho, todavía con la Ley Orgánica Municipal de 1941 así se procedía, pero ya se introdujo una modalidad un tanto democrática, al permitir que se realizaran en forma “plebicitaria (sic), cuando los habitantes de la Tenencia se manifestaran inconformes con el nombramiento... o lo pidan más de cincuenta vecinos de la poblado que integran la Tenencia afectada”. Por desgracia, la reforma a esta legislación no dio ninguna alternativa de nombramiento de estos “delegados” del propio Ayuntamiento. Por fortuna se pudo permitir en la Ley de 1982, que estos cambios se realizaran con base en plebiscitos, que según dice el artículo 73, “se verificarán con asistencia de los ciudadanos que sean vecinos de la Tenencia o centro de población, cuya reunión será presidida por un representante del Presidente Municipal...”; superando, incluso, en este último aspecto a las anteriores versiones, que requerían la presencia también de un enviado del poder Ejecutivo estatal.⁴⁹

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ AHCEM. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de 1941; Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de 1982.*

La promoción a la institución municipal

No obstante que el autoritarismo del Gobierno de la República y en el contexto estatal de los gobernadores, ahogaron en buena medida toda pretensión de los cabildos para asumirse plenamente con las atribuciones que les asignaban el artículo 115 de la Constitución General de la República, así como las cartas magnas locales y las leyes orgánicas municipales, para el transcurso de la segunda mitad del siglo XX se registraron algunas actividades formales tendientes a incentivar la dinámica propia de los ayuntamientos, aunque estos no deberían de rebasar los límites formales de control vertical establecidos sobre éstos.

Así las cosas, cabe apuntar que desde 1943 existió la denominada Confederación Nacional de Ayuntamientos de la República, paradójicamente con sede en la ciudad de México, en donde esa institución había sido eliminada en 1929. Esta agrupación se encontraba presidida en el verano de 1968 por el licenciado Aureliano Sergio Vieyra, quien mantenía una activa correspondencia con la mayoría de los cabildos del país. En una misiva enviada a éstos el 6 de julio de ese año, dicho personaje manifestaba que “esta organización fue constituida por los municipios para incrementar la vida intermunicipal y el intercambio de sus diversas experiencias; presta sus servicios para el progreso de los ayuntamientos”. Sin embargo, no ocultaba su evidente supeditación al régimen, pues en la misma oportunidad se expresaba que “la Confederación Nacional de Ayuntamientos de la República colabora en una forma más directa y efectiva a la magna tarea del Gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz y sirve a la institución básica de la vida política nacional: El Municipio”.⁵⁰

⁵⁰ Archivo Municipal de Senguio Michoacán (En lo sucesivo se cita como AMSM). Ramo: *Presidencia*. Caja 37, exp. 1. El licenciado Aurelio Sergio Vieyra, presidente de la Confederación Nacional de Ayuntamientos de la República, al Presidente Municipal de Senguio, Michoacán. México, D.F., 6 de julio de 1968. Los demás integrantes de la directiva de esta agrupación eran el licenciado Florencio Sánchez Cámara, Vicepresidente de Organización y Relaciones; Alfonso Alarcón Morali, Vicepresidente de Administración; el arquitecto Miguel Messamacher, Secretario de Estudios y Promociones Técnicas; y el licenciado Rogelio Martínez A., Secretario del Interior y Asuntos Económicos.

La referida Confederación Nacional de Ayuntamientos de la República se asumía con funciones de representación gestora ante el Gobierno Federal, sin que conociéramos en detalle si en ello mediaba un interés con amplio trasfondo político, o se trataba de una instancia que se abocaba por inclinación meramente cívica hacia ese papel. Así las cosas, el 20 de julio de 1968 el licenciado Aurelio Sergio Vieyra se dirigió a los alcaldes de Michoacán para requerir el envío vía correo de la lista de “las necesidades más urgentes de ese municipio a su digno cargo, principalmente en el renglón de obras y servicios públicos como: agua potable, sistema de alcantarillado, pavimentación, transporte, terminales, mercados, rastros, habitaciones populares, escuelas, etc.” Una vez compilada dicha información, esta agrupación procedería a gestionar su atención, para facilitar “las medidas de crédito, técnicas y las relaciones que permitan auxiliar en forma efectiva a la pronta resolución de sus problemas”.⁵¹ No contamos con información que nos permita advertir que los cabildos de la entidad mantuvieron una activa relación con dicha agrupación, percibiendo, para el caso del municipio de Senguio, que el ayuntamiento se asumió con una postura pasiva y por lo tanto en pocas ocasiones dio importancia a la correspondencia con la Confederación.

En el ámbito estatal existió a principios de los años sesenta del siglo XX la denominada Federación de Ayuntamientos del Estado de Michoacán, la que quizás fue incentivada por círculos cercanos a la administración del Gobernador David Franco Rodríguez. Para el verano de 1961 se identificaba como cabeza visible de esa agrupación al Presidente Municipal de Morelia, licenciado Alberto Cano Díaz, y al parecer trabajaba en estrecha vinculación con la administración estatal, asumiéndose con funciones muy similares a las de la Confederación Nacional de Ayuntamientos de la República, principalmente en tareas de diagnóstico y gestión de apoyos económicos para que los cabildos estuvieran en posibilidad de concretar obras de infraestructura

⁵¹ AMSM. Ramo: *Presidencia*. Caja 37, exp.1. El licenciado Aurelio Sergio Vieyra al Presidente Municipal de Senguio, Michoacán. México, D.F., 20 de julio de 1968.

pública, cuya realización se les dificultaba por la prácticamente inexistencia de fuentes de ingresos propios.⁵²

La Federación de Ayuntamientos del Estado de Michoacán trabajó de forma coordinada con el Consejo de Planeación y Fomento Económico del Estado de Michoacán, el que para el mes de marzo de 1964 se encontraba a cargo del ingeniero José García Castillo. Esta dependencia contaba con un órgano de difusión denominado “Nuestra Carta Mensual”, a través de la cual cada 30 días se enviaban mensajes a los ayuntamientos, con el objeto de sugerir posturas y acciones para incentivar la cohesión social y el desarrollo material en el ámbito local.

El texto elaborado precisamente para el mes de marzo de ese año se denominó “La importancia del Municipio” y ahí se ponderaba el hecho de que “los Municipios cuando tienen una buena organización interna y externa, aquel estado que tiene el privilegio de contar con buenos colaboradores en los honorables Ayuntamientos, se asemejan como el árbol bien atendido en todas sus necesidades vegetativas, ha de crecer en todo su vigor y florecerá con frutos abundantes y buenos”.⁵³

El propio Gobierno del Estado hacia mediados de los años sesenta del siglo pasado se manifestaba sensible en cuanto a la necesidad de fomentar la vida política, social y económica de los municipios. A manera de ejemplo, el 18 de noviembre de 1966, el Primer Secretario General de Gobierno, licenciado Rafael García de León, envió a los 112 alcaldes de la entidad un mensaje en el que ponderaba la relevancia del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que destacaba la percepción de que “el Ayuntamiento como Gobierno Municipal, resulta ser una institución que reúne en sí complicadas funciones, ya que son numerosos los intereses y necesidades de los ciudadanos que viven en su jurisdicción y con los cuales tienen que mantener un contacto diario y directo; de aquí que las

⁵² AMSM. Ramo: *Presidencia*. Caja 24, exp. 2. El presidente de la Federación de Ayuntamientos del Estado de Michoacán, Alberto Cano Díaz, al Presidente Municipal de Senguio, Michoacán. 22 de agosto de 1961.

⁵³ AMSM. Ramo: *Presidencia*: Caja 28, exp. 3 El director del Consejo de Planeación y Fomento Económico del Estado de Michoacán a los presidentes municipales de la entidad. Morelia, 31 de marzo de 1964.

relaciones de los Ayuntamientos con los habitantes de los municipios, deban desenvolverse en un plano de constante comprensión”.

En esa dinámica el funcionario responsable de la política interna de la entidad realizaba la reflexión y exhorto en el sentido de que “la Ley Orgánica Municipal ordena que tanto los Presidentes Municipales como los Regidores de los Ayuntamientos, deben hacer recorridos periódicos en el territorio de su jurisdicción, con la finalidad de que estén en contacto directo con sus gobernados y de resolver dentro de sus posibilidades los problemas más ingentes que les presenten. En estas giras los miembros del Ayuntamiento deberán tener singular cuidado de entrar en contacto con los Jefes de Tenencia, Encargados del Orden, Comisariados Ejidales y Maestros de las Escuelas Rurales, convocándolos a reuniones en lugares y horas que hagan posible la asistencia de todos ellos, con objeto de orientarlos en una forma fácil y clara sobre la política que vaya siguiendo el Gobierno ante los problemas políticos o sociales que se vayan presentando en la Entidad”.⁵⁴

En los años posteriores las actividades de promoción hacia la vida municipal en sus diferentes aspectos decayeron en la entidad de manera drástica, tanto por parte de la administración estatal como de la Federación de Ayuntamientos del Estado de Michoacán, la cual para mediados de la década de los setenta se había convertido en un mero enunciado al que solamente se recurría con propósitos políticos mediáticos.

⁵⁴ AMSM. Ramo: *Presidencia*. Caja 32, exp.1. Mensaje que envía el primer Secretario General de Gobierno, licenciado Rafael García de León, a los Presidentes Municipales del Estado. Morelia, 18 de noviembre de 1966. Llama la atención el hecho de que este documento fue elaborado y difundido precisamente en el contexto de la severa crisis política que afectó a la administración del licenciado Agustín Arriaga Rivera, luego del movimiento estudiantil de ese año que alcanzó su mayor intensidad en el mes de octubre y que ocasionó incluso la intervención del Ejército Mexicano en el Colegio Primitivo y Nacional de San Nicolás de Hidalgo.

Conclusiones

El recuento histórico genérico del desarrollo del Municipio en Europa, México y Michoacán, pone de manifiesto que sus orígenes se remontan a las formas más antiguas de organización política y social de los grupos humanos, para afrontar con eficiencia los retos de la sobrevivencia cotidiana y el desarrollo de la civilización. Griegos y romanos a través de la experiencia de la colonización de la cuenca del mar Mediterráneo, sentaron las bases de lo que fue en la época medieval el Municipio en España a través de instituciones como la *Polis* y las *Municipalia*. Mientras que en el ámbito mesoamericano el equivalente a esta circunscripción territorial administrativa fue el *Calpulli*, que alcanzó un alto nivel de perfección en el señorío Azteca y explica en buena medida la hegemonía de éste hasta el momento de la conquista española.

La institución del Municipio y sus órganos de gobierno, el Ayuntamiento y/o el Cabildo, se constituyeron desde el momento mismo de la instauración del régimen colonial en elementos fundamentales para la conservación del *statu quo*. Sin embargo, durante los tres siglos virreinales esas figuras registrarían de manera constante el acoso de la estructura de poder de la Corona, para asegurar el control político y social e inhibir cualquier expresión de politización o de configuración de la conciencia ciudadana, lo que en determinado momento pudiera cuestionar el dominio de la metrópoli sobre la Nueva España. Esta tendencia se recrudeció en el contexto de las reformas borbónicas y explican el singular protagonismo de actores como el Ayuntamiento de la ciudad de México, en la coyuntura de la crisis política de 1808-1809 que antecedió a la devastadora Guerra de Independencia.

En el transcurso de los 300 años de la dominación colonial en el país los cabildos se constituyeron en los espacios naturales hacia los cuales canalizaron los miembros de las élites de poder económico y social regionales, sus expectativas de protagonismo y control. En estas instituciones se desarrollaron y frecuentaron diversos mecanismos de interlocución de los vecindarios de las principales poblaciones de la Nueva España, ante las instancias superiores de gobierno para exponer inconformidades, demandas y expectativas. Ser integrante del cabildo en la época virreinal fue una pretensión de aquellos grupos e individuos que lograron sólida posición material, muchos de los cuales buscaron ganar ascendiente social, habiéndose convertido un número considerable de ellos en auténticos promotores del progreso y bienestar en sus comunidades de origen y/o residencia.

La visión plasmada en la Constitución de Cádiz de 1812 resultó fundamental para el posterior desarrollo de la institución municipal en México, pues no obstante las tendencias centralizadoras y autoritarias con las que se asumieron los gobiernos nacionales y estatales en el tiempo posterior a la consumación de la independencia, las nociones básicas de la libertad de los pueblos para nominar y calificar a sus autoridades tuvo un sólido arraigo. En ese tenor, buena parte del siglo XIX fue ocupado por la pugna entre los tres niveles de gobierno, los que no lograron concretar un concepto básico sobre el Municipio Libre sino hasta muy avanzada esa centuria. En ese sentido los pensadores liberales de la época como José María del Castillo Velasco y el teniente coronel Miguel Lira y Ortega, figuraban como firmes promoventes de esa institución como uno de los elementos imprescindibles para la construcción de una auténtica nación federalista.

Durante el Porfiriato la institución del Municipio registró como en pocos momentos de la historia en México un severo retroceso en cuanto a su posicionamiento en la estructura gubernamental-administrativa y de representatividad social, pues el proceso de centralización que promovió la elite de poder político que desempeñó el Gobierno Federal durante más de tres décadas,

incluyó el drástico control de las estructuras intermedias las que a su vez procedieron a manipular la vida cotidiana de ciudades y pueblos, con el propósito de identificar y diluir las expresiones de malestar en contra del régimen. Papel preponderante en la inhibición de las más elementales expresiones de la vida municipal fue desempeñado por los prefectos o jefes políticos, que fueron percibidos de manera generalizada como el símbolo más ignominioso y hacia el que se enfilaría el encono de los actores sociales progresistas que planearon y llevaron a cabo la Revolución Mexicana.

Desde la fase armada de ese magno movimiento social, el tema del Municipio y las libertades y obligaciones inherentes fue uno de los principales puntos de reflexión y acción por parte de las diferentes facciones revolucionarias, habiendo adoptado en la medida de las circunstancias que prevalecían, algunas providencias para fortalecer las formas elementales de organización y práctica del gobierno local, como fueron los proyectos integrados y aprobados por el general Emiliano Zapata Salazar y el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza. Sin embargo, la labor en ese sentido no pudo ser apreciada a plenitud debido a las condiciones de caos y anarquía que prevalecieron en el país hasta el tiempo posterior a la restauración del orden constitucional y los vaivenes propios de la construcción del nuevo Estado mexicano.

Ante la necesidad de diseñar e instituir una sólida estructura territorial administrativa de gobierno, para garantizar el pleno disfrute de los derechos y la observancia de las obligaciones ciudadanas, que quedarían plasmadas en la Constitución General de la República, los miembros del Congreso Constituyente de 1916-1917, obraron con gran sensibilidad y prestaron especial atención al tema del Municipio, toda vez que éste sería la instancia adecuada en la que los propósitos y expectativas más elementales de la ciudadanía deberían de materializarse. Así las cosas, el contenido del artículo 115 pretendió llenar todos los requerimientos propios de la organización y desarrollo de la vida cívica a nivel local, y por primera ocasión en la historia del país se reconoció en su real dimensión la relevancia de esta

institución. Los gobiernos estatales procederían a su vez a considerar en sus respectivas constituciones particulares y las leyes orgánicas otros aspectos en esta materia.

En el caso específico de Michoacán el tema del Municipio ocupó desde el momento en que se integró, discutió y aprobó el proyecto de la Constitución Política del Estado, entre 1917-1918, un lugar preponderante, tanto para fortalecer la estructura territorial administrativa como para estar en congruencia con la legislación general del país. Las leyes orgánicas que se aprobaron y estuvieron vigentes de manera sucesiva en 1918, 1941, 1962 y 1982, mostraron una tendencia evolutiva para plasmar las cada vez más amplias y complejas actividades que la sociedad y las otras dos esferas de gobierno consagraron al Ayuntamiento. Las atribuciones asignadas a cada uno de los miembros del cabildo por el principio de elección popular, mostraron la proclividad desarrollada en prácticamente todo el país en el transcurso de la segunda del siglo XX, para configurar un nuevo modelo centralizador y autoritario en el que el Alcalde fue en el nivel local el equivalente del Presidente de la República.

En ese entonces los cabildos se encontraron en situación de directa supeditación a las administraciones estatales ante la falta de fuentes para generar ingresos propios, por lo que de manera constante éstas intervinieron en la vida de muchos municipios para atender conflictos suscitados entre grupos de interés, asumiendo posturas y decisiones drásticas que en un buen número de casos generaron reacciones de resentimiento hacia la figura del Gobierno del Estado en su conjunto. Esta situación contrastaba y mostraba las incongruencias entre la realidad y la legislación, pues en ésta se consagró desde 1918 la necesidad de que las finanzas municipales se instituyeran y fortalecieran para dar viabilidad al Municipio Libre.

Fue hasta la coyuntura de las reformas al artículo 115 de la Constitución General de la República de 1982-1983, cuando se formalizaron los compromisos y los mecanismos a través de los cuales los gobiernos federal y estatal, habrían de

coadyuvar en la atención de la problemática más sensible que inhibía el crecimiento del Municipio, principalmente la asignación de participaciones económicas en función del perfil demográfico y geopolítico de las diferentes jurisdicciones. Para el caso del estado de Michoacán, desde los primeros años de la gestión del ingeniero Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano (1980-1986) se elaboró un diagnóstico sobre la situación que guardaban los 113 municipios de la entidad, por lo que se anunció y puso en marcha de propia iniciativa -tiempo antes que el Gobierno de la República- una estrategia de atención para con éstos, al dotarlos de manera creciente de dinero para proceder a la realización de obras de infraestructura, les permitiera prestar con eficiencia los servicios básicos que eran de su directa responsabilidad.

La nueva situación generada por la disponibilidad de recursos económicos ha propiciado en el transcurso de los últimos 20 años una visión crecientemente distorsionada sobre el Municipio y sus órganos de gobierno, pues al margen de la consolidación de una nueva cultura política y los avances de la transición democrática, el control y desempeño de los ayuntamientos ha sido asumida por los grupos de interés de la mayoría de los municipios de Michoacán, como un “botín” para el control y depredación de los dineros públicos de que disponen las administraciones locales. Esta problemática se ha puesto de manifiesto con la actividad desplegada por instancias como la desaparecida Contaduría General de Glosa y ahora la Auditoría Superior de Michoacán, las que al final del desempeño de los últimos trienios constitucionales han aportado información dura sobre los desfalcos en las tesorerías municipales y robo de otros bienes municipales en cuando menos un tercio de los cabildos.

En un escenario así, el reto de corto y mediano plazo es el de proponer y concretar una nueva reforma para los diferentes aspectos de la vida municipal, en donde lo prioritario será recuperar la cultura cívica de la participación sincera y responsable, con carácter estrictamente honorífico, al margen de los grupos de interés enquistados en los diferentes partidos políticos, que persiguen expectativas

mezquinas y de deliberada corrupción para el enriquecimiento individual. Debemos concretar la parte medular del apotegma de Hermann Heller, en el sentido de que el Municipio sea el inicio de la vida trascendental de la Patria, pero para ello debemos otorgarle a esa institución sin condicionamientos las primicias cívicas, es decir el retorno a los valores morales y ciudadanos que le dieron origen desde la remota antigüedad, para que el Ayuntamiento sea el espejo de los que somos y cómo queremos vivir en colectividad.

FUENTES

Archivos:

Archivo Histórico del Congreso del Estado de Michoacán:

Constitución Política del Estado de Michoacán de 1858 (facsímil); Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de 1918; Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de 1941; Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de 1962; Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de 1982.

Archivo Histórico Municipal de Morelia:

*Actas de cabildo, periodos 1850-1860; 1890-1900 y 1912.
Reglamento interno del Ayuntamiento de Morelia, 1926.*

Archivo Municipal de Senguio Michoacán:

Ramo: *Presidencia*. Varias cajas y expedientes.

Hemerografía:

*El Centinela. Semanario político y de variedades, 1901.
La Voz de Michoacán, 1955.*

Bibliografía

Artículos y ensayos:

"Ayuntamiento". En: José Rogelio Álvarez (Director). *Enciclopedia de México*. México, Enciclopedia de México-Secretaría de Educación Pública, 1987. T. 2, pp. 733-735.

CARREÑO, Alberto María. "La iniciación de la vida jurídica y municipal de la Nueva España". En: *Revista del Instituto de Historia del Derecho*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1951. No. 3. pp. 11-24.

CASTAÑEDA, Carmen. "La formación de la elite en Guadalajara". En: *Elite, Clases Sociales en Guadalajara y Jalisco, Siglos XVIII y XIX*. México, El Colegio de Jalisco, 1988.

CROOK Castan, Clark. "El Imperio mexicano". En: *Historia de México*. México, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A., 1978. T. 8.

DE LA TORRE Villar, Ernesto. "El establecimiento del Imperio". En: *Historia de México*. México, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A., 1978. T. 9.

"Desarrollo político de la Guerra de Reforma. En: *Historia de México*. México, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A., 1979. T. 9, pp. 2018-2025.

"El establecimiento del Imperio". En: *Historia de México*. México, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A., 1979. T. 9.

FLORESCANO, Enrique e Isabel Gil Sánchez. "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808". En: *Historia General de México*. México, El Colegio de México, 1981. Vol. I.

GUTIERREZ Salazar, Sergio Elías. "El municipio y los gobiernos de los estados. Impacto de las reformas al artículo 115 constitucional en las relaciones Municipio-Estado. En: Brigitte Boehm de Lameiras (Coordinadora). *El Municipio en México*. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987. pp. 297-311.

HERNANDEZ Becerra. "Apuntes para la historia del Municipio en Colombia". En: *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*. México, UNAM, 1981. pp. 215-247.

HERNANDEZ Díaz, Jaime. "Factores de la modernización de la economía michoacana, 1940-1980". En: Enrique Florescano. Coordinador general. *Historia General de Michoacán. El Siglo XX*. México, Gobierno del Estado, 1989. Vol. IV.

LEMOINE, Ernesto. "El liberalismo español y la independencia de México". En: *Historia de México*. México, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A., 1978. T.8.

LIRA González, Andrés. "Idea y realidad en la formación constitucional del municipio". En: Brigitte Boehm de Lameiras (Coordinadora). *El Municipio en México*. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987. pp. 51-66.

_____. "La extinción del Juzgado General de Indios". En: *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*. México, UNAM, enero-junio de 1976. Vol. XXVI, Nums. 101-102. pp. 294-322.

MARGADANT S., Guillermo F. "Los funcionarios municipales indianos hasta las reformas gaditanas". En: *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho*. México, UNAM, 1987. T. II.

MIJANGOS Díaz, Eduardo Nomelí. "Los germenés de la democracia en el Porfiriato. La supresión de jefaturas políticas y los impulsos del municipio libre". En: Jane-Dale Lloyd, et.al. (Coordinadores). *Visiones del Porfiriato. Visiones de México*. Morelia, Universidad Michoacana-Universidad Iberoamericana, 2004. pp. 47-69.

OIKION Solano, Verónica. "El Constitucionalismo en Michoacán y la gubernatura constitucional de Pascual Ortiz Rubio". En: Enrique Florescano. Coordinador general. *Historia General de Michoacán. El Siglo XX*. México, Gobierno del Estado, 1989. Vol. IV.

PEREZ Escutia, Ramón Alonso. "Los gobernadores de Michoacán en el siglo XX". En: *Ziranda Uandani (Papel que habla)*. Morelia, Gobierno del Estado, octubre-diciembre de 2000.

PORRAS Muñoz, Guillermo. "El cabildo en la república de españoles". En: Brigitte Boehm de Lameiras (Coordinadora). *El Municipio en México*. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987. 25- 38.

SALMERON Castro, Fernando I. "El municipio en la Antropología Política". En: Brigitte Boehm de Lameiras (Coordinadora). *El Municipio en México*. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987. pp. 118-136.

SANCHEZ González, José. "Legislación y administración municipal". En: Brigitte Boehm de Lameiras. *El Municipio en México*. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987. pp. 157-187.

TENA Ramírez, Felipe. "La reforma constitucional de 1983 al artículo 115 de la Constitución considerada desde el punto de vista de la autonomía del Municipio Libre". En: Brigitte Bohem de Lameiras. *El Municipio en México*. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987. pp. 367-373.

VAZQUEZ, Josefina Zoraida. "La república federal". En: *Historia de México*. México, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A., 1978. T. 8.

"Fracaso de la república central". En: *Historia de México*. México, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. 1978. T. 8.

ZAVALA, Silvio y José Miranda. "Instituciones indígenas en la colonia". En: *La política indigenista en México. Métodos y resultados*. México, Instituto Nacional Indigenista, 1973. Vol. I., pp.130-154.

ZEPEDA Patterson, Jorge. "La política y los gobiernos michoacanos". En: Enrique Florescano. Coordinador general. *Historia General de Michoacán. El Siglo XX*. México, Gobierno del Estado, 1989. Vol. IV.

Libros:

Actas del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán (1857-1858). Morelia, Congreso del Estado, 1977.

Actas del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán (1917-1918). Morelia, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 1977. T. II.

AGUILAR Ferreira, Melesio. *Los Gobernadores de Michoacán*. Morelia, Gobierno del Estado, 1974.

AGUIRRE Beltrán, Gonzalo. *Formas de gobierno indígena*. México, UNAM, 1953.

ALVAREZ, José Rogelio (Editor). *Enciclopedia de México*. México, Enciclopedia de México-Secretaría de Educación Pública, 1987. T. 2.

ANNA, E. Timothy. *La caída del gobierno español en la ciudad de México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

ARRANGOIZ, Francisco de Paula. *México desde 1808 hasta 1867*. (Colección Sepan Cuantos No. 82). México, Editorial Porrúa, 1968. 508 pp.

ARREOLA Cortés, Raúl. *Morelia*. Monografías Municipales del Estado de Michoacán. México, Gobierno del Estado, 1978.

_____. *Historia de la Universidad Michoacana*. Morelia, Universidad Michoacana, 1984.

BARTRA, Armando. *Regeneración, 1900-1918. La corriente más radical de la Revolución Mexicana de 1910 a través de su periódico de combate*. Prólogo, selección y notas de... México, Ediciones Era, 1991.

BAYLE, Constantino. *Los cabildos seculares en la América española*. Madrid, Alianza Editorial, 1952.

BELTRAN del Río, Pascal. *Michoacán, ni un paso atrás. La política como intransigencia*. México, Proceso, 1993.

BRADING, David A. *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*. México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

BREMAUNTZ, Alberto. *Setenta años de mi vida. Memorias y anécdotas*. México, Editora Panamericana, 1968.

BULNES, Francisco. *El verdadero Díaz y la Revolución Social en México*. México s/e., 1920.

CARDENAS Solórzano, Cuauhtémoc. *Primer Informe de Gobierno*. Morelia, Gobierno del Estado, 1981.

CASASOLA, Gustavo. *Historia Gráfica de la Revolución Mexicana*. México, Editorial Trillas, 1992. Vol. I.

CORTES, Hernán. *Cartas de Relación*. México, Editorial Porrúa, 1971.

COSTELOE, Michael P. *La Primera República Federal de México (1824-1835)*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975. 347 pp.

CUE Canovas, Agustín. *Historia Social y Económica de México, 1521-1854*. México, Editorial Trillas, 1961. 443 pp.

CUMBERLAND, Charles C. *la Revolución Mexicana. Los años constitucionalistas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

DE CASTRO, Concepción. *La Revolución Liberal y los Municipios Españoles*. Madrid, Alianza Editorial, 1979.

DE FONSECA, Fabián y Carlos de Urrutia. *Historia general de la Real Hacienda*. México, reimpresión facsimilar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1978. T. V.

DE LA PEÑA, José F. *Oligarquía y propiedad en la Nueva España, 1550-1624*. México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

DE LA TORRE, Juan. *Bosquejo histórico y estadístico de la ciudad de Morelia, capital del estado de Michoacán de Ocampo*. México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1883.

DEL Castillo, José R. *Historia de la Revolución Social en México*. México, s/e., 1915.

DICCIONARIO Enciclopédico Espasa. Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1979. Tomos: 1, 2, 3 y 17.

ESQUIVEL Obregón, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. México, Editorial Polis, 1938. T.II, 245 pp.

GERHARD, Peter. *A guide to the historical geography of New Spain*. Cambridge, Cambridge University Press, 1972.

GIBSON, Charles. *Los aztecas bajo el dominio español*. México, Siglo XXI Editores, 1967.

GRECIA. *De la cultura minoica a la Italia prerromana*. Historia Universal Daimon. Barcelona, Ediciones Daimon-Manuel Tamayo, 1979. T. 2.

HAMNETT, Brian R. *La política española en una época revolucionaria, 1790-1820*. México, Fondo de Cultura Económica, 1985. 336 pp.

HARING, C.H. *El imperio español en América*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990. 490 pp.

HISTORIA de España. *Prehistoria y Edad Antigua*. Barcelona, Instituto Gallach, 1987. T.1.

HISTORIA del Municipio en México. México, Centro Nacional de Estudios Municipales-Secretaría de Gobernación, 1985.

HISTORIA Universal. Barcelona, Editorial Océano, 1990. T.2.

JUAREZ Nieto, Carlos. *La Oligarquía y el Poder Político en Valladolid de Michoacán, 1785-1810*. Morelia, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo-Consejo Nacional

para la Cultura y las Artes-Instituto Nacional de Antropología e Historia-Instituto Michoacano de Cultura, 1994.

KENNETH Turner, John. *México Bárbaro*. México, Editorial Epoca, 1980.

LEYES y Códigos de México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (Colección Porrúa). México, Editorial Porrúa, 1957.

LIRA González, Andrés. *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlan y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919*. Zamora, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán-CONACyT, 1983.

MARQUEZ Frías, José Andrés. *Entre la autonomía y la subordinación. El Municipio Libre en la República Mexicana. Idea, democracia y redes de poder en Guanajuato, 1914-1927*. Mecanuscrito de tesis de Maestría en Historia de México. Morelia, Universidad Michoacana, 2005. 174 pp.

MARTINEZ Villa, Juana. *Fiestas cívicas y diversiones públicas en Morelia, 1891-1910*. Tesis de Licenciatura en Historia. Morelia, Universidad Michoacana, 2002.

MENDOZA Vázquez, Anacleto. *Páginas de las luchas sociales en Michoacán. La Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo*. Morelia, Fimax Publicistas, 1989.

MERINO, Mauricio. *Algunas tendencias en la evolución del gobierno local en México*. México, El Colegio de México, 1994.

_____ *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*. México, El Colegio de México, 1998. 290 pp.

MIRANDA, José. *Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas*. México, Instituto de Derecho Comparado, 1952. 298 pp.

MIRANDA Pacheco, Sergio. *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*. México, Edición de la Unidad Obrera y Socialista, 1998. 75 pp.

MUÑOZ, Virgilio y Mario Ruiz Massieu. *Elementos jurídico-históricos del Municipio en México*. México, UNAM, 1979.

MUSACCHIO, Humberto. *Milenios de México*. México, Hoja Casa Editorial, S.A., 1999. Tomos I y II.

NAVA, Guadalupe. *Cabildo de la Nueva España en 1808*. México, Secretaría de Educación Pública, 1973.

OCHOA Campos, Moisés. *La Revolución Mexicana. Sus causas políticas*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1970. T. IV.

_____ *La Reforma Municipal en México*. México, Editorial Porrúa, 1979.

_____ *El Municipio y su evolución institucional*. México FOMUN-BANOBRAS, 1987.

O'GORMAN, Edmundo. *Historia de las divisiones territoriales de México*. (Colección Sepan Cuantos No. 45). México, Editorial Porrúa, 1973. Quinta edición.

OTS Capdequi, J.M. *Instituciones sociales de la América española en el periodo colonial*. La Plata, Ediciones Argentinas, 1934.

_____ *El Estado español en las Indias*. México, Fondo de Cultura Económica, 1957. 288 pp.

OIKION Solano, Verónica. *Michoacán en la vía de la unidad nacional, 1940-1944*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1995.

PEREZ Escutia, Ramón Alonso. *Historia del Partido de la Revolución en Michoacán. PNR-PRM, 1928-1945*. Tesis de Maestría en Ciencia Política. México, UNAM, 2002.

PORRAS Muñoz, Guillermo. *El Gobierno de la Ciudad de México en el Siglo XVI*. México, UNAM, 1982.

RANGEL, Nicolás. *Anales Históricos de la Constitución de 1824*. Estudio preliminar de Dn. Pedro de Alva. Morelia, Gobierno del Estado, 1978. 319 pp.

RICHMOND, Douglas W. *La lucha nacionalista de Venustiano Carranza, 1893-1920*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

RODRIGUEZ, Mario. *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984. 312 pp.

ROEDER, Ralph. *Juárez y su México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

RUIZ, Eduardo. *Derecho constitucional y administrativo*. México, Imprenta de la Secretaría de Fomento, 1888. T.II, 429 pp.

SERRA Rojas, Andrés. *Diccionario de Ciencia Política*. México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 2001. T.I

TAVERA Alfaro, Xavier. *Morelia. La vida cotidiana durante el Porfiriato. Alegrias y sinsabores*. Morelia, Morevallado Editores-Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2002.

TENA Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*. México, Editorial Porrúa, 1980.

_____ *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 1961. 357 pp.

TORRES, Mariano de Jesús. *Costumbres y fiestas morelianas del pasado inmediato*. Compilación y notas de Juan Hernández Luna y Alvaro Ochoa Serrano. Morelia, Universidad Michoacana, 1991.

URIBE Salas, José Alfredo. *Morelia. Los pasos a la modernidad*. Morelia, Universidad Michoacana, 1993.

VALADES, José C. *El Porfirismo. Historia de un Régimen. El nacimiento, 1876-1884*. México, UNAM, 1977.

_____ *El Porfirismo. Historia de un Régimen. El crecimiento*. México, UNAM, 1977.

VILLORO, Luis. *El proceso ideológico de la revolución de Independencia*. México, Secretaría de Educación Pública, 1986.

WOMACK, John Jr. *Zapata y la Revolución Mexicana*. México, Siglo XXI Editores, 1982.

ZARCO, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*. Estudio preliminar de Antonio Martínez Báez e índice por Manuel Calvillo. México, El Colegio de México, 1956. Segunda edición, 427 pp.

ZEPEDA Patterson, Jorge. *Michoacán: Sociedad, economía, política y cultura*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

