

¿Cómo, pues, sorprendémos de la falta de espíritu municipal y público de las poblaciones mexicanas? Ese espíritu, como cualquier otro fenómeno social, no surge de improviso, sin antecedentes, de la nada, sino que se crea y desenvuelve lentamente por las costumbres y la historia.

Si algunas veces, y no fueron pocas, el ayuntamiento de México mostró celo de sus prerrogativas y las sostuvo y defendió contra las autoridades coloniales, y en ocasiones ante el rey mismo, desgraciadamente no fué nunca por verdaderas prerrogativas, por derechos políticos de las ciudades y de los concejos, sino por facultades sobre materias de simple policía ó de administración local, ó con motivo de precedencias de etiqueta y de mera forma. Verdadero sentimiento de patriotismo le animó empero en la crisis de 1808, precursora de la insurrección; fué entonces el centro del partido criollo, que propugnaba ya la independencia, é inspirándose en los sentimientos y tradiciones de los viejos concejos españoles, pretendió que la acción política de la colonia fuese dirigida por unas cortes ó asamblea de los procuradores de todas las ciudades. El esfuerzo fué inútil y la conspiración de Yermo dió el triunfo al partido español. Del seno del Ayuntamiento salió entonces su síndico, el licenciado Verdad, para sucumbir misteriosamente en un calabozo del arzobispado.

Las ideas de independencia se asociaron á las de libertades y fueros municipales. Hidalgo veía en el Municipio una de las bases naturales del gobierno, y al propio tiempo que aparecía esta tendencia en la política insurgente, la Constitución Española de 1812 y las elecciones que conforme á ella se verificaron en la Nueva España, elevada momentáneamente del rango de colonia al de provincia, determinaron en los ayuntamientos desusados y efímeros movimientos de vida política.

Así se cerró el primer período de nuestra historia. La era de calma y de tranquilidad mecánica que el régimen colonial había mantenido como bien supremo, iba á concluir, é iba ya á abrirse el período de las agitaciones y revueltas, consecuencia necesaria del anterior. El paso de uno al otro fué la guerra de independencia, que se prolongó, más ó menos activa, por once años y que fué siempre una crisis tremenda que lo conmovió todo.

13. Administradores de los intereses locales y directores de la policía urbana, buenos muchas veces, medianos las más y malos casi nunca, los ayuntamientos, nacidos con el primer acto de la conquista y extendidos sobre todo el territorio pacificado y civilizado, subsistieron todo el período colonial, llevando en sí un vago reflejo del prestigio y del poder de los concejos españoles. Nunca fueron dechado de perfección administrativa; pero sí cumplieron con su humilde misión en la época de tranquilidad y equilibrio, no pudieron resistir la influencia disolvente de los once años de trastornos de la guerra de insurrección.

Al emanciparse la colonia la situación de los ayuntamientos era bien triste, y entregaban á la nacionalidad naciente un Estado corroido por los males más graves que pueden aquejar á las instituciones administrativas: el desorden y la pobreza.

Lo que la nación mexicana iba á hacer de ellos en el período de su organización, ó más bien en los preparativos de ésta, no era difícil de prever. Vamos á verlo.

## II. MÉXICO INDEPENDIENTE. LA ANARQUÍA Y LA REFORMA (1821-1867)

14. De los primeros actos de la Junta provisional, emanada del plan de Iguala y de los tratados de Córdoba, fué habilitar y confirmar todas las autoridades existentes, dándoles facultad para ejercer las funciones públicas, y de esta manera, naturalmente y sin transición brusca, entraron los municipios al régimen independiente, á la época de los ensayos y de las tentativas que la nueva nación iba á atravesar antes de encontrar las bases de su constitución definitiva.

Pronto comenzaron las innovaciones. Desde luego el ayuntamiento de México hubo de hacerse cargo de las cárceles y de los hospitales, con la administración de los bienes y rentas de éstos, y el aumento de tales ramos debe de haber sido no pequeña carga y motivo de agravación en la desorganización administrativa y en las penurias del erario municipal.

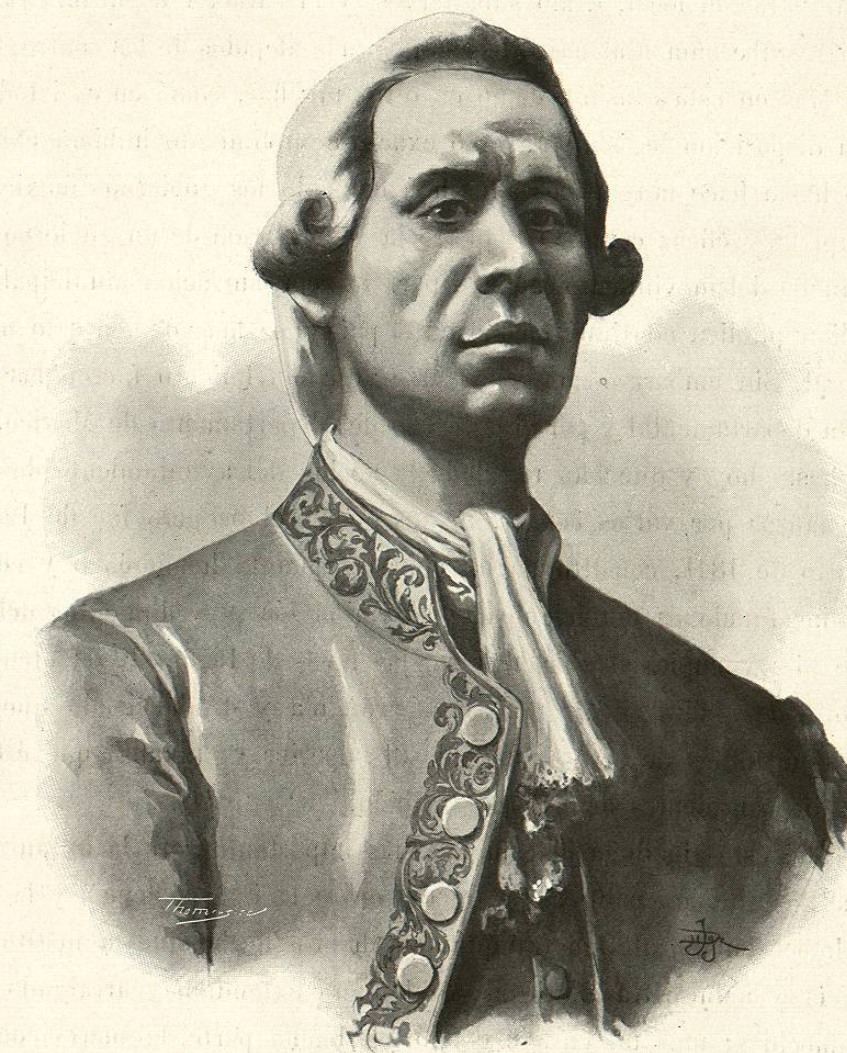
15. Vino la Constitución federal de 1824, y aunque fué muda con relación á ayuntamientos, surgió de ella una entidad que andando el tiempo había de influir poderosamente en el régimen municipal de la capital: el Distrito Federal, residencia de los poderes nacionales, formado con la ciudad de México y un círculo de dos leguas de radio, con su centro en la plaza Mayor, sobre el cual ejercía el Congreso general las mismas facultades que el legislativo de un Estado, y cuyo gobierno político y económico quedó exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin rentas propias, sino refundidas en las de la Federación, con representantes en la Cámara de diputados, pero no en el Senado, y cuyo poder judicial, en las instancias superiores, se refundió en la Suprema Corte federal. El gobernador del distrito substituyó al antiguo intendente y así quedó como superior inmediato de los ayuntamientos y se inició, bajo el nuevo régimen político, la subordinación de éstos, que continuaron funcionando sin que se variaran expresamente las bases de su organización.

Bajo este sistema, aunque se aumentaron las rentas municipales, fueron grandes las dificultades financieras del ayuntamiento de México, pues varias veces tuvo el gobierno general que concederles auxilios extraordinarios, sea tomando á su cargo el pago de los gastos de algunos ramos (cárceles y hospitales) ó concediéndole subvenciones directas (1831). El gobierno general estableció escuelas de instrucción primaria directamente dependientes de él.

16. La nueva condición del país, caracterizada por la efervescencia política, contaminó bien pronto á los ayuntamientos, á pesar de carecer de funciones políticas, y en general los cuerpos municipales siguieron la varia suerte de los partidos, renovándose á cada cambio de gobierno general. El año de 1833 el ayuntamiento de México fué disuelto por Santa Anna, por razones políticas, y llamado á substituirlo el de 1829.

17. La Constitución centralista de 1836 (sexta ley constitucional) consagró como constitucionales á los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara á 4.000 habitantes y en los pueblos de más de 8.000. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por las juntas departamentales y los gobernadores, sin exceder respectivamente de 6, 12 y 2. Los ramos á cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos, y la recaudación é inversión de los propios y arbitrios. Los alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en esto á los subprefectos y autoridades superiores. Los cargos municipales conservaron su carácter de concejiles y los alcaldes el derecho de presidir los cabildos.

Reglamentados los ayuntamientos por la ley de 20 de Marzo de 1837, se dispuso que la renovación de



D. Francisco Primo de Verdad



los alcaldes fuera anual y la de los regidores y síndicos cada dos años; y sin pretender ninguna modificación substancial en lo que hasta entonces habían sido los ayuntamientos, se definió su carácter y funciones por medio de bases claras y concretas, haciéndolos depender de los gobernadores de los departamentos por medio de los prefectos y subprefectos y confiándoles la policía en todos sus ramos, aunque distinguiendo la de orden y seguridad como función propia de los alcaldes, y dejando los otros ramos á los regidores y á los cabildos; quedaron también como agentes administrativos secundarios, para atender á las necesidades meramente locales de las poblaciones y como administradores de sus fondos, sujetos á la revisión superior para todos sus gastos. De tal manera puede decirse que conservaron los ayuntamientos la doble función de policía y de administración local, como subalternos, y el carácter de última ramificación de la autoridad, para llevar la acción gubernamental hasta los puntos más alejados de los centros donde las autoridades superiores residían.

Mas en esta ocasión, como en otras muchas, como en casi todas, el resultado práctico no correspondió á la disposición legislativa, cuyo exacto cumplimiento hubiera exigido una firmeza, energía y autoridad de que hasta hace muy pocos años han carecido los gobiernos mexicanos, y que acaso no sea hoy todavía tan completa y eficaz como lo requiere la constitución de un gobierno fuerte y efectivo. La historia no conserva la huella del movimiento iniciado para la reorganización municipal por el gobierno centralista, y la administración pública continuó siendo en el país poco más ó menos lo mismo que había sido durante el régimen federal. Sin embargo, consecuencia de ese movimiento fueron las ordenanzas municipales expedidas por la junta departamental y por el gobierno del departamento de México, que en gran parte se consideran vigentes hasta hoy y que han regulado la acción del ayuntamiento de la capital desde entonces. Expedidas esas ordenanzas por varios *bandos*, de los cuales el primero fué de 12 de Mayo de 1840 y el último de 19 de Agosto de 1841, constituyen un cuerpo bastante homogéneo y completo, que precisa con suficiente claridad las funciones municipales y determina los procedimientos del mecanismo administrativo, teniendo por base los principios establecidos por las leyes de 1836 y 1837; atenúan algo en cuanto á dependencia de las autoridades políticas, aunque conservándola y estableciendo que ninguna decisión del cabildo podrá ser ejecutada antes de ser comunicada al superior y en tanto que éste no la haya desaprobado dentro de los tres días siguientes de haberla recibido.

Fué éste sin duda el esfuerzo más importante para la organización municipal en la larga época de incesante agitación política que medió entre la independencia y la constitución definitiva de la República, y de haber habido alguna tranquilidad, habría hecho que la institución municipal, como humilde agente de policía y administración local, se hubiera extendido y arraigado en todo el país sobre las bases entonces establecidas; mas tal ensayo corrió, en buena parte, la suerte común de todas las medidas de la época, si bien fué bastante más afortunado que la mayor parte de sus compañeras, por cuanto que no introduciendo innovaciones contrarias á las costumbres establecidas, sino tratando más bien de reglamentar y cimentar sobre las propias bases de antaño practicadas, no la autoridad ni el prestigio de la ley, sino la costumbre misma, sirvió para que no se introdujeran reformas y continuaran rigiéndose los ayuntamientos por las que llamamos las Ordenanzas de 1840.

18. Mas aun así, la constante agitación política, el ir y venir de los gobiernos, y con ellos el cambio incesante de constituciones y de tendencias, hizo que la organización de los ayuntamientos volviera á quedar indecisa, resintiéndose de general incertidumbre é inestabilidad. Las bases orgánicas de 1843, al hacer pasar á la nación de un centralismo á otro centralismo, se limitaron á reconocer la municipalidad como la última división política territorial y á dar facultades á las asambleas departamentales para establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas y reglamentar la policía urbana y rural; dejaron por tanto en pie á los ayuntamientos, y, como las asambleas departamentales, en medio de la conflagración general que envolvía á la República, no tenían ni tiempo ni calma para emprender obras de organización administrativa, se conservaron en vigor las reglas establecidas los años anteriores en cuanto á régimen y organización, sin más que haberse dictado algunas disposiciones de orden secundario, al mismo tiempo que el gobierno general continuaba tomando ingerencia en los asuntos de la ciudad de México, como ordenar la reposición de los pavimentos (1842), la demolición del Parián y la apertura de algunas

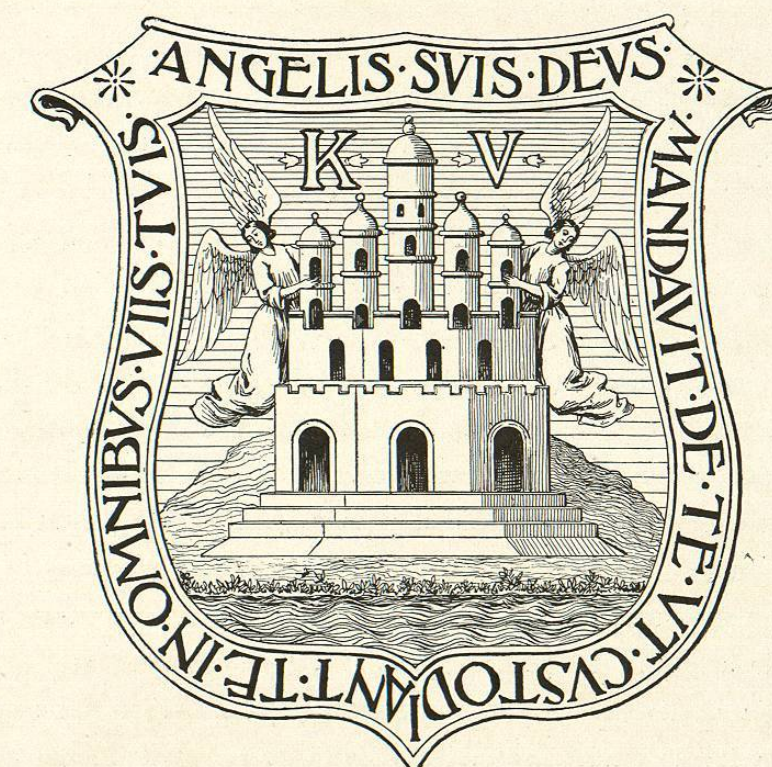
calles, y para hacerse de recursos dictaba providencias para retirar al Ayuntamiento la administración de algunos bienes. Hecho culminante de este período fué la importante función de orden social y de patriotismo que el ayuntamiento de México desempeñó á la ocupación y á la evacuación de la ciudad por el ejército norte-americano (1847-1848), cuando asumió la autoridad, en defecto de todo gobierno mexicano, y cuidó así del orden público como de la defensa de los ciudadanos contra las autoridades del invasor.

19. La administración del general Herrera, que, firmada la paz con los Estados Unidos, ensayó con fe y entusiasmo la reorganización de la República, dictó medidas importantes con relación á ayuntamientos, datando de esa época la primera ley general de dotación del fondo municipal (1848) que se registra en nuestros anales, y cuyas bases ni se separaban gran cosa de la práctica anteriormente establecida ni se han modificado substancialmente hasta hoy. Los impuestos municipales quedaron formados de los siguientes ramos: expendios de bebidas embriagantes (pulquerías, vinaterías, cafés, fondas y figones), harinas (amasijos y expendios de pan), matanzas, fábricas de cerveza, diversiones públicas (teatros, maromas, gallos y toros), juegos (billares, bolos y pelota) y canales. Tales impuestos estaban destinados á resarcir en los fondos municipales la disminución que les ocasionaba una intentada abolición de alcabalas, con la que se veían reducidos á menos de la mitad. Medio siglo más tarde, al consumarse definitiva é irrevocablemente la abolición del régimen alcabalarío (1896), volvía á ser necesario entrar en combinaciones económicas para compensar á los ayuntamientos los recursos de que el cambio les iba á privar, haciendo bajar sus ingresos.

En la misma época fueron suprimidos los alcaldes municipales (1848), quedando nada más alcaldes de *cuartel* para practicar las primeras diligencias en los juicios penales, y el ayuntamiento de México, compuesto tan sólo de diez y seis regidores y dos síndicos abogados.

La agitación política, cuyo centro fué el mismo Ayuntamiento cuando de él se adueñó en 1849 el partido conservador moderado, haciendo presidente municipal á su jefe D. Lucas Alamán, que al fin por actos del Congreso y por la hostilidad popular hubo de retirarse en medio de profunda crisis, dió origen á numerosas disposiciones sobre elecciones municipales y á que, no electo Ayuntamiento para 1850, quedaran todos los asuntos municipales al cargo inmediato del gobierno del Distrito, y como jefe de los servicios el oficial mayor del Ayuntamiento, hasta que fué llamado de nuevo, en 18 de Septiembre de 1850, el Ayuntamiento de 1848, y hecha elección para 1851, volvió á restablecerse la marcha regular de la administración municipal.

20. Reglamentados los ayuntamientos de los Territorios federales (Baja California y Tlaxcala), dotados de fondos los foráneos del Distrito Federal, parecía que la organización municipal comenzaba á cimentarse sobre bases firmes; pero la desorganización general del país, las continuas convulsiones políticas y los anteriores desórdenes no podían menos de producir sus naturales consecuencias, y el gobierno del general Arista, que hizo un nuevo y poderoso empuje para cimentar el orden y establecer el imperio de la ley, tuvo que continuar dictando frecuentes medidas de directa intervención en los asuntos municipales de la capital; obligado por el déficit del presupuesto municipal, la completa desorganización de los servicios y el descubrimiento de abusos y peculados de gravedad, llegó á declarar en documentos oficiales y públicos que consideraba «vicioso todo sistema que consista en encomendar los pormenores de la administración á cuerpos colegiados, y más cuando sus labores deban repartirse entre sus individuos y desempeñarse gratuitamente



Escudo de la ciudad de Puebla