

por personas ocupadas de otros negocios personales que reclaman preferentemente su atención,» y puso otra vez la administración de la ciudad al cargo inmediato del gobernador del distrito, confiándole todo el manejo de los fondos y dejando al Ayuntamiento con funciones de mera inspección, como las que pudiera tener respecto de sus propios contratistas de obras ó de servicios, después de declarar que habían dado iguales malos resultados los dos sistemas ensayados de hacer las obras por administración ó por contrata. Si el gobierno del general Arista no hubiera desaparecido casi á raíz de haberse tomado estas medidas, el régimen municipal habría cambiado radicalmente, evitando acaso nuevos y graves trastornos, como la nación misma se hubiera visto libre de muchos de los males que habían de pesar sobre ella; pero su caída, que llamó otra vez al poder á Santa Anna, abrió un nuevo cauce á la marcha administrativa.

21. Ni siquiera mencionados en las sucintas Bases para la administración de la República que se dió á sí mismo el nuevo gobierno, se redujo considerablemente el número de ayuntamientos, limitándolos sólo á las capitales de Estado, á las cabeceras de distrito ó partido y á los puertos de altura; se impuso á los gobernadores el deber de cuidar de la buena administración é inversión de los fondos municipales y de los propios y arbitrios de los pueblos, dictando todas las medidas y disposiciones convenientes, y el ayuntamiento de México, reducido á un presidente, doce regidores y un síndico, nombrados todos por el gobierno del Distrito, fué reglamentado por una ordenanza provisional, prohibiéndole expresamente el ejercicio de cualquiera atribución relacionada con la política del país, su forma de gobierno ó con los actos de la administración pública, encargada á los altos poderes de la nación, y fijándole algunas reglas generales, dictadas con buen sentido y recta intención para introducir orden en el manejo de los fondos y de los ramos, algunas de las cuales se han conservado hasta fines del siglo.

Derogada la ley de dotación del fondo municipal de 1848, se intentó simplificar los títulos de ingreso, limitándolos para la ciudad de México á los productos de los propios, á la contribución directa sobre fincas, á las de carros, carruajes, caballos y bestias de tiro, al derecho de consumo, y á los impuestos sobre cerveza, diversiones públicas y canales (1853), que más tarde fueron ampliados á otros ramos, entre los cuales figuraron los perros y las puertas y ventanas.

Continuada bajo esta administración la serie de ensayos y tentativas, resultado del estado de desorden y de anarquía del país, á que llevaba á los gobiernos el punzante sentimiento de los vicios y deficiencias de la administración de los negocios públicos, se reglamentó el ramo de obras públicas de la ciudad, asignándole fondos especiales y quitándose al Ayuntamiento para confiarlo á una junta especial presidida por el ministro de Fomento, encargado de vigilar la inversión de los fondos, y que poco después fué encargado ya directamente del ramo, quedando la junta de obras como cuerpo consultivo solamente. En la instrucción pública municipal también se concedió ingerencia directa al ministro de Justicia é Instrucción, con lo que las funciones del ayuntamiento de México quedaron muy mermadas y refundidas casi en el gobierno general.

Por cuanto á los demás ayuntamientos, una ley general de *Arreglo de municipalidades*, los suprimió, confiando la administración municipal á intendentes, bajo la inspección y vigilancia de Concejos, que más tarde, cuando lo permitiera el estado del país, habrían de ser popularmente electos, pero que por lo pronto eran nombrados por el gobierno.

22. El triunfo de la revolución de Ayutla echó por tierra este sistema antes de que se hubiera implantado, y volviendo al estado anterior, se trató empero de introducir las medidas de orden que la experiencia reclamaba con mayor urgencia. El Ayuntamiento nombrado para terminar el año de 1855 se formó de un presidente, doce regidores y un síndico, y el nombrado para 1856, de un presidente, quince regidores y dos síndicos.

En el presupuesto general de la nación para 1856, aunque conservándose las rentas del municipio de México, con su oficina recaudadora, se incluyeron todos los servicios municipales, así como los del gobierno del Distrito y de policía, con lo cual se revelaba que aun al dictarse las medidas más loables en el camino del orden y de la organización, se desconocían los principios más elementales de la división y separación de las diversas entidades administrativas, y se confundían, lo mismo ó acaso más que en las épocas

anteriores, los bienes y las rentas del municipio con los de la nación, sin establecer distinción entre el gobierno general y el particular del Distrito Federal, ni entre éste y el de la municipalidad de México, lo cual volvió á observarse cuando en 1860 se intentó por el gobierno del señor Juárez reorganizar toda la administración pública, pues volvió á ponerse en vigor el presupuesto general de 1856 y se expidió uno especial para el Distrito, en que al lado de las oficinas generales y de los tribunales de justicia figuraron las oficinas y gastos del ayuntamiento de México, tendiendo á confundir la capital con el Distrito Federal mismo, el cual fué considerado como una entidad administrativa, concediéndole para las atenciones de su administración el 10 por 100 del producto de la enajenación de bienes del clero.

23. No mencionados en el Estatuto orgánico de 1856, la Constitución de 1857 presupuso la existencia de los ayuntamientos en algunos de sus artículos, y para el Distrito y Territorios federales ordenó la elección popular de las autoridades municipales. Las leyes de desamortización (1856) afectaron profundamente á los municipios obligándoles á enajenar sus bienes raíces que no estaban destinados directamente al servicio público, lo cual les privó de la mayor parte de sus terrenos, de algunos edificios y aun de la parte de los palacios municipales ó casas de cabildo que tenían arrendadas (así pasó en México, cuyo ayuntamiento era dueño de toda la manzana de la Diputación), y aun las vías públicas, las plazas sobre todo, fueron objeto de denuncias y de adjudicaciones, con lo que el espíritu de la Reforma se exageró y extremó mucho más allá de lo debido. Al lado de la necesidad legal, exagerada como acabamos de decir, se desarrolló el espíritu de la enajenación y los municipios perdieron numerosos y extensos terrenos que eran necesarios para el ensanche de las poblaciones, y que más tarde se han visto obligados á readquirir á precios muy superiores á los que ellos recibieron, como ha tenido que hacerlo innumerables veces la ciudad de México para alinear y regularizar sus calles, construir sus colectores de desagüe y ejecutar otras obras.

24. La guerra de tres años abrió un paréntesis en la historia legal del municipio hasta 1861: restablecido el orden constitucional, aunque bajo el terrible amago de los próximos y profundos trastornos políticos que iba á traer la intervención, el gobierno del señor Juárez, para la reorganización municipal, dictó numerosas disposiciones que tendían una vez más á implantar y convertir en hechos reales, sacándolas de la esfera de leyes nada más escritas, las ideas dominantes hacía tiempo; se ordenó que los ayuntamientos se renovaran cada año por mitad, que el de México se formara de veinte regidores y dos síndicos, y los de los otros municipios, siempre que su población llegara á 4.000 habitantes, de siete regidores y un síndico, y que fuesen popularmente electos, lo mismo que los jueces, aun los del estado civil, los magistrados y el gobernador del Distrito Federal, dividiéndose éste en cinco secciones: la municipalidad de México y cuatro partidos foráneos que tenían en junto diez y siete municipalidades.

Las rentas habían disminuido considerablemente: de 603.000 pesos en 1860 y de un promedio de 491.000 en el decenio de 1851 á 1860, bajaron á 80.000 en 1861 y á 169.000 en 1862; ocupados por el gobierno general los bienes de la beneficencia pública, ésta había quedado á cargo de los ayuntamientos; la deuda de la ciudad de México crecía más y más, y su erario era devorado por un déficit enorme. De ahí que se tomaran por el gobierno medidas tan extraordinarias como la de destinar á la amortización del pasivo municipal el *noventa por ciento* de los ingresos, lo cual hacía imposible atender los servicios y condenaba al Ayuntamiento al descrédito permanente; se decretó una contribución extraordinaria para la reposición de los empedrados y para la limpia de la ciudad, y se dictaron nuevas leyes de dotación de los fondos municipales, quedando como propios los productos de mercados, aguas y licencias de obras, y como arbitrios los impuestos de consumo, licores, fondas, pulques, fábricas de cerveza, panaderías, empeños, expendios de tabacos, canales, carruajes, ordeñas, diversiones públicas y juegos.

Por el hecho de tener su asiento en la ciudad de México, el gobierno federal continuó la tradición de providenciar en los asuntos municipales de ella: decretó la creación de hospitales, creó la Administración de rentas municipales, refundiendo la antigua Contaduría de propios, puso la instrucción primaria municipal bajo la inspección del ministerio de Justicia é Instrucción, y favoreció el ensanche de la ciudad hacia el poniente por medio de nuevas colonias (Arquitectos y Santa María de la Ribera), á las cuales se concedieron algunos privilegios económicos.

25. La intervención abrió en seguida otro paréntesis en la vida legal de la nación, y el gobierno de hecho del Imperio llenó los últimos años del período de la anarquía y de la Reforma, que debía concluir en 1867. El Imperio estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados, de nombramiento del gobierno y encargados de toda la administración comunal y de la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos, que eran simples cuerpos deliberantes é inspectores, de elección popular y sin función política alguna. Tal sistema dió buenos resultados en la ciudad de México, mejores que los que habían producido los precedentes; las rentas subieron á 733.000, 840.000 y 956.000 pesos en los años 1864 á 1866, para descender á 295.000 en 1867, año de grandes trastornos y del triunfo definitivo de la República; y aunque esos resultados hayan sido debidos en gran parte al celo y dotes poco comunes del distinguido alcalde de México D. Ignacio Trigueros, tal régimen, implantado por otro gobierno que el imperial, hubiera llegado probablemente á arraigar en nuestro sistema administrativo, como más conforme con el buen principio de no confiar la administración á cuerpos colegiados y concejiles, sino á funcionarios unitarios y remunerados; pero el Imperio lo contaminó con su desprestigio y con el odio que despertó en el pueblo mexicano, y lo condenó así al olvido.

26. La organización democrática de la nación dió á los ayuntamientos la función electoral, erigiéndolos en base ó punto de partida del mecanismo de toda elección popular, para lo cual se les confió el nombramiento de los ciudadanos encargados de formar los padrones de los votantes y de repartir á éstos las cédulas ó boletas, así como también el nombramiento de los instaladores de las casillas para recoger las votaciones. De esta manera los ayuntamientos se convirtieron en un factor electoral de primera importancia, que legalmente había de asegurar la pureza del voto público; mas tal función fué en sus manos un elemento corruptor, y casi siempre se convirtieron en agentes sumisos y fieles del partido que ocupaba el poder, para captarse en su favor, por pequeñas pero irregulares tolerancias y por actos de favoritismo para con los *caciques*, el voto de las bajas clases populares, de los *véperos* de los barrios en México y de los indios en los pueblos.

27. A la era de constitución definitiva de la República llegaron los ayuntamientos, como á la de la Independencia, con la tradición de cuerpos administrativos desorganizados, abrumados por deudas enormes y sin elementos para atender sus servicios y satisfacer las necesidades públicas. Su historia los presentaba sujetos á las autoridades superiores y arrastrados, aunque menos que las otras entidades gubernativas, por los torreses revolucionarios, no obstante que, en medio de la anarquía, habían conservado algo más de unidad que los gobiernos generales, habían tenido mayor continuidad en su obra y, en consecuencia, algo más de crédito económico.

Medio siglo de revueltas y de guerra, de lucha incesante de partidos y de ensayos siempre abortados, había respetado las bases de la institución creada por el sistema colonial, pero no había podido hacerla progresar.

### III. LA REPÚBLICA CONSTITUÍDA (1867-1900)

28. El triunfo definitivo de la República sobre el Imperio, esto es, del partido liberal federalista, convertido en partido reformista, sobre el clerical retrógrado, abrió una nueva era en todas las manifestaciones de la vida nacional. La obra preparada por la Constitución de 1857 y, más que por ella, por las leyes de Reforma, iba á desenvolverse gradualmente y á permitir al pueblo mexicano entrar de lleno por primera vez á la senda de su evolución pacífica y progresiva.

Los movimientos revolucionarios disminuyeron en número y variaron de carácter, siendo menos anárquicos y vandálicos, y sólo los hubo á la conclusión de los períodos presidenciales de los señores Juárez y Lerdo, terminando el primero con la muerte del egregio republicano, y el otro con el triunfo del plan de Tuxtepec, que puso al frente del gobierno al general Díaz y que inició el fecundo período de paz que cerró para México el siglo XIX.

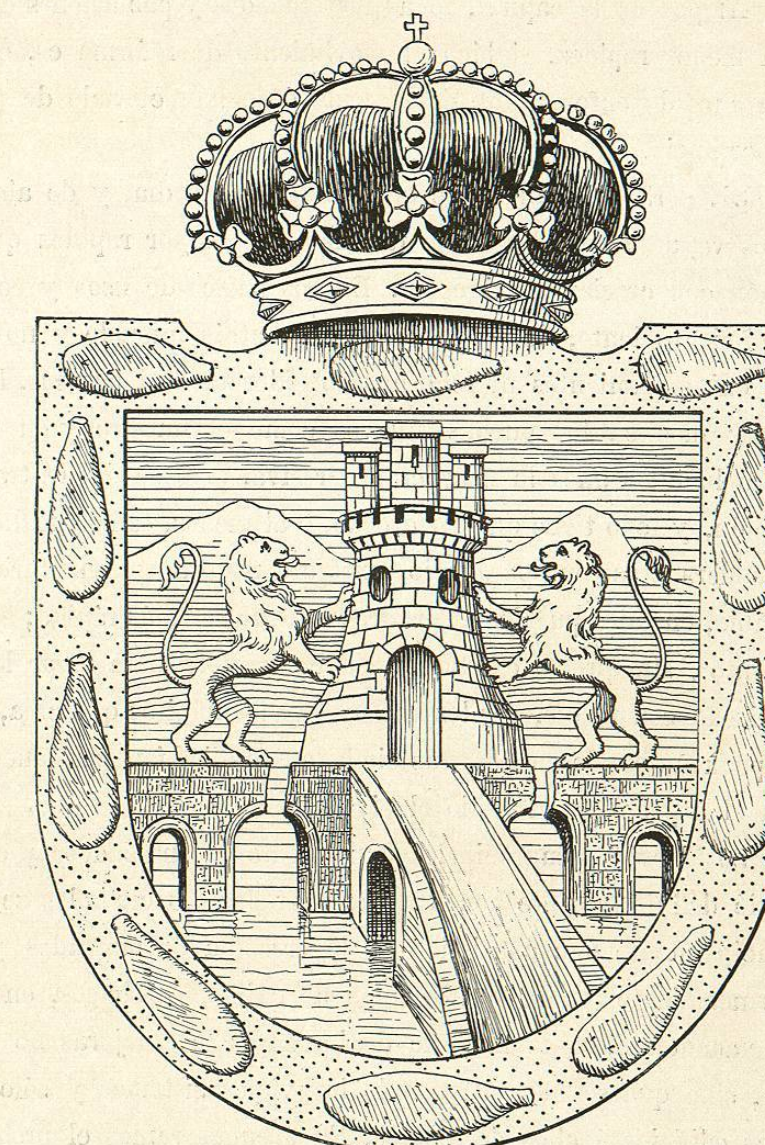
El régimen municipal, lo mismo que las demás instituciones, entró al camino de la organización y de las funciones regulares y normales, desenvolviéndose con tranquilidad y sin sufrir ya las consecuencias de las violencias revolucionarias, adaptándose á las necesidades del país, que pasaba de una democracia anárquica á un gobierno efectivo, dirigido por un estadista superior bajo las formas legales.

29. La solidaridad del ayuntamiento de la ciudad de México con el gobierno general del país, que existió desde los tiempos virreinales, ha ido acentuándose más y más, y lo mismo ha sucedido entre los gobiernos de los Estados y los ayuntamientos de sus principales ciudades, sobre todo de sus capitales.

El crédito de la nación y el de los municipios se han consolidado simultáneamente, aunque el primero fué reconquistado en el extranjero antes de que pudieran contratar empréstitos exteriores los ayuntamientos, cuyo crédito, empero, se cimentó en el interior antes que el de la Federación, por la experiencia de su menor inestabilidad política y porque, menos poderosos que los gobiernos generales, trataban á sus acreedores con menor arbitrariedad. La adquisición de crédito dió á la administración municipal un nuevo medio de proveer á la necesidad de ejecutar las grandes obras que las rentas ordinarias son insuficientes para emprender, y á sus ingresos comunes pudo agregar fuertes cantidades obtenidas en el exterior por medio de empréstitos á bajo tipo de interés y á largo plazo de amortización, ó de los Bancos mexicanos á plazos de menor duración. No en todos los casos han sido esas operaciones modelo de habilidad y acierto; pero tampoco han expuesto á quebrantos irreparables el crédito municipal, ni el equilibrio de los presupuestos de los ayuntamientos.

Por más que en México no hayan todavía abusado del crédito los municipios, como ha sucedido en muchas ciudades de Europa y Norte-América, donde no ha sido raro ver municipios en estado de quiebra, un loable sentimiento de prudente previsión ha hecho que se inicie y vote por las Cámaras federales una reforma constitucional que prohíba á los Estados, y naturalmente con ellos á sus municipios, emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera ó fuera del territorio nacional, contratar préstamos con gobiernos extranjeros ó contraer obligaciones con sociedades ó particulares extranjeros, expidiendo títulos al portador ó endosables. De esta manera, los ayuntamientos se verán limitados á los recursos que puedan obtener de empréstitos nacionales y no podrán ocurrir al crédito exterior, cuyo uso afecta necesariamente á la Federación, sino por medio de ésta, y siendo ella la que contrate y se obligue.

30. La amplia vía de progreso material en que entró la nación, comprendió necesariamente las ciudades. El México medioeval que trazaron los conquistadores, que el gobierno colonial edificó y extendió y que el espíritu religioso de los siglos XVI á XVIII llenó de iglesias, conventos y propiedades eclesiásticas, tenía que ser renovado, casi reconstruido, para convertirse en capital moderna. La Reforma había iniciado ya la transformación: nacionalizados los bienes del clero y desamortizados los de las corporaciones civiles, los viejos conventos fueron convertidos en edificios de servicio público ó en propiedad particular; los in-



Escudo de la ciudad de México (época colonial)