

Ayuntamientos y ciudadanos.

La ciudad de México y los estados: 1812-1827

Hira de Gortari Rabiela

LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ Y LOS AYUNTAMIENTOS.

La llamada “revolución liberal” en la península ibérica trajo cambios profundos en la organización y gestión de la metrópoli y en sus posesiones de ultramar. La Constitución gaditana de 1812 incorporó una nueva concepción del territorio y de las formas de organizarlo y ordenarlo. Una influencia decisiva fue el modelo político francés. Este procuraba una mayor centralización y dependencia de los componentes del sistema territorial. Muy distinto del inglés, que daba prioridad a la dimensión local. En la tradición española, aquél fue acogido y alentado y se puso en marcha.

En la mencionada Constitución, el territorio se organizó en dos ejes fundamentales: las provincias y los ayuntamientos. Entidades territoriales y político-administrativas compuestas por poblaciones de dimensiones variadas. Se pretendía diseñar y racionalizar un orden administrativo territorial uniforme y regular, a partir de una gestión que trataba de terminar con ópticas particulares y que contribuyera a hacer más eficaz la recaudación fiscal. La nueva división del territorio supuso un ingrediente adicional que fue la representación. Ésta fue una de las novedades más relevantes de la época. Así, representación y demarcación político-administrativa, junto con población, fueron los componentes fundamentales del nuevo modelo.

En los reinos y posesiones del imperio español las provincias se convirtieron en unidades del gobierno con la voz y el voto de los ciudadanos. Además de éstas, cada conglomerado de 1000 o más habitantes adquirió el rango de municipio, el cual era encabezado por un ayuntamiento.

Tiempos de América, nº1 (1997), pp. 113-130

to electo por los ciudadanos. Era una dimensión territorial menor. La concepción era precisa: la última parte del engranaje político eran los ciudadanos que se expresaban a través de sus diputados, alcaldes y síndicos. En Cádiz se buscó recoger las expresiones generales, provinciales y locales.¹

Sin embargo, no debe dejar de mencionarse que en las deliberaciones en las Cortes varios diputados americanos sostuvieron un punto de vista más radical respecto a los márgenes de acción de las diputaciones y ayuntamientos a lo que fue incorporado en la Constitución. Se buscaba darle la mayor fuerza a aquellos que representaban a las ciudades. Deseaban, por un lado, mayor autonomía y el esquema de provincias y ayuntamientos y, por el otro, el de ciudadanos, sin instancias mediadoras, era muy adecuado a sus intereses.

Su posición no contó con el apoyo necesario. Los diputados peninsulares impusieron una posición más moderada. Matizando y frenando los excesos de autonomía y federalismo palpables en algunas de las posiciones americanas. El resultado fue una combinación que contribuía a darle una importancia creciente a la dimensión provincial y local, pero también se establecieron los controles que aliviaban tensiones y tentaciones federalistas radicales. A final de cuentas, se aprobó una serie de artículos constitucionales en los cuales los poderes centrales contaban con un margen amplio de maniobra y control.

Así, los ayuntamientos quedaron sujetos a las disposiciones en muchos de sus actos y en el uso de recursos propios y fiscales a las diputaciones provinciales correspondientes, a los jefes políticos y a las autoridades hacendarias, las cuales mediante la contaduría mayor tenían la autoridad y la obligación de revisar y glosar las cuentas de los ayuntamientos.

En la Constitución al ayuntamiento se le otorgan atribuciones muy amplias que abarcaban toda la administración civil y, además, el Estado delegaba la recaudación de las contribuciones generales. Pero:

... limita el poder municipal al encajarlo meticulosamente en los mecanismos generales del Estado ... (Así al) ... alcalde corresponde, pues, recibir, a través del jefe político, las órdenes y circulares del poder central y cuando se trate de un municipio cabeza de partido, de hacerlas circular en el territorio correspondiente, estableciéndose un intercambio jerárquicamente ordenado de órdenes y certificaciones de recibo.²

A su vez, las diputaciones provinciales estaban sujetas a los jefes políticos y a las autoridades hacendarias. De ahí la creación :

... del jefe político, análogo al prefecto francés, agente directo del gobierno en las provincias y nombrado por éste, presidente de la diputación y del ayuntamiento de la capital provincial, con poderes determinados sobre toda la administración municipal.³

¹ Las características fundamentales a destacar en el nuevo régimen local son, por un lado, una organización territorial uniforme y escalonada; por otro, el intento de articular una cierta independencia basada en el reconocimiento del carácter "natural" del municipio con la unidad del Estado. Concepción DE CASTRO, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, pág.16.

² Concepción DE CASTRO, *La revolución liberal...*, pp.82 y 84.

³ Concepción DE CASTRO, *La revolución liberal...*, pág.20.

En la práctica fue buscar un equilibrio entre centralizar o descentralizar la política y la administración. El jefe político se convirtió en un intermediario entre el ayuntamiento y la diputación. Además, era la autoridad en múltiples asuntos y el que vigilaba el cumplimiento de las políticas, las ordenanzas y los bandos.⁴

En la Constitución se enumeran las amplias funciones de los ayuntamientos: la salubridad, la seguridad de las personas, los bienes de los vecinos y la conservación del orden público, además de la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, el repartimiento y la recaudación de las contribuciones. Se encargaban también de cuidar las escuelas de primeras letras y los establecimientos de educación, junto con el cuidado de hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia. También de la construcción y el cuidado de los caminos, calzadas, puentes, cárceles, “de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato”. Se encargarían de formar las ordenanzas municipales de los pueblos y de promover la agricultura, la industria y el comercio.⁵

El interés por la creación de los ayuntamientos fue manifiesto en su multiplicación vertiginosa. Se buscaba la participación de los ciudadanos al concebirlos como “*el primer cimiento del gobierno interior de la nación, en que se apoyan y de donde parten todas las funciones gubernativas hasta elevarse a la autoridad suprema*”.⁶

Sin embargo, el jefe político o gobernador provincial directamente nombrado por el gobierno se convirtió en “*la máxima autoridad en el territorio de la provincia (y en ...)...el instrumento básico de la centralización contemporánea*”.⁷

Y en lo que respecta a los ayuntamientos, éstos serían supervisados por la diputación provincial y su influencia era contrarrestada “...por la presidencia automática del jefe político” ya que este presidía los ayuntamientos.⁸

No debe dejarse de mencionar el decreto para el gobierno económico-político de las provincias emitido en 1813, en el cual se explicita aún más lo estipulado en la Constitución. Especificaba que el gobierno de cada provincia estaría a cargo del jefe superior político, el cual era la autoridad superior:

... para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del gobierno, y en general de todo lo que pertenece al orden público y prosperidad de la provincia, y así como será responsable de los abusos de su autoridad, deberá ser también puntualmente respetado y obedecido de todos.

⁴ Así se especifica: “Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde 6 alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiera...”. *Constitución política de la monarquía española...* art.309, pág.373, en Manuel DUBLAN y José María LOZANO, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república ordenada por los licenciados*, Imprenta del Comercio a cargo de Dublan y Lozano hijos, tomo I, México, 1876.

⁵ *Constitución política...*, art.321, pág.374.

⁶ Concepción DE CASTRO, *La revolución liberal...*, pág.62.

⁷ Concepción DE CASTRO, *La revolución liberal...*, pág. 70.

⁸ Concepción DE CASTRO, *La revolución liberal...*, pág. 83.

Además, entre sus atribuciones estaba la de organizar los ayuntamientos mediante elecciones.⁹

Por otro lado, reitera y precisa con mayor detalle las responsabilidades de los ayuntamientos recalcando su sujeción a las instancias superiores ya aludidas: las diputaciones provinciales y los jefes políticos.

DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES AL FEDERALISMO MEXICANO

En múltiples ocasiones se ha señalado la estrecha vinculación de las delimitaciones territoriales y las diputaciones provinciales instauradas por la Constitución gaditana con las formas de representación política. Éstas trajeron un cambio sustancial en las formas de gobierno novohispano y contribuyeron a fortalecer a las provincias al darles cuerpo y expresión política.¹⁰

Debe recordarse que durante el periodo de las guerras de independencia se llevaron a cabo elecciones de ayuntamientos acatando las disposiciones de Cádiz. Las primeras fueron ganadas por simpatizantes de la autonomía. La reacción antiliberal en España canceló esta vía hasta los años 20 en que se reanudó.

LA INDEPENDENCIA Y LOS GOBIERNOS PROVINCIALES: 1820-1823

Los primeros años de la década de los 20 fueron fértiles en cuanto al fortalecimiento de las autonomías territoriales. La instalación de diputaciones provinciales y de ayuntamientos a lo largo de la Nueva España y su permanencia después de la declaración de independencia, acentuaron la dinámica provincial y local. Provincias y ayuntamientos fueron expresión de diversos intereses. En 1823 había diputaciones en 23 provincias. Algunas de las cuales “*habían ido más lejos de sus atribuciones, asumiendo plenos poderes como gobierno local autónomo*”.¹¹

En cuanto a los ayuntamientos, durante estos años las solicitudes de distintas poblaciones y pueblos para instalar cuerpos edilicos fue creciente. Era una oportunidad para dotarse de los beneficios de una institución semejante. Además, era la forma de adquirir voz en la nueva organización política creada por la Constitución de Cádiz. Las diputaciones provinciales eran las encargadas de revisar si se cumplían los requisitos para autorizar la creación de ayuntamientos. Al respecto Jaime E. Rodríguez señala que:

Probablemente, más de mil ciudades y pueblos celebraron elecciones para ayuntamientos constitucionales durante la segunda mitad de 1820 ... Para finales de año, las autoridades de la ciudad de México habían recibido cientos de Informes provenientes de centros urbanos que habían establecido ayunta-

⁹ Instrucción para el gobierno económico político de las provincias. Decreto del 23 de junio de 1813 en Manuel DUBLAN y José María LOZANO, *Legislación...*, tomo I, pp. 413-424.

¹⁰ El trabajo clásico es el de Nettie LEE BENSON, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México, México, 1955.

¹¹ Véase Hira de GORTARI RABIELA, “El territorio y las identidades en la construcción de la nación”, en Alicia HERNANDEZ CHAVEZ y Manuel MIÑO GRIJALVA (coords.), *Cincuenta años de historia en México*, El Colegio de México, México, 1991, pág.214.

mientos constitucionales. Tan sólo en la provincia de Puebla se habían erigido, para el 31 de enero de 1821, un total de 164 concejos municipales constitucionales, muchos de ellos en poblados indígenas.¹²

Una somera revisión de las actas de la diputación provincial de México, permite constatar la demanda constante de poblaciones y pueblos que consideraban cumplían con lo exigido. En muchos casos era necesario revisar si era el caso, pero también se convirtió en un detonador de disputas entre poblaciones vecinas respecto a quién debería otorgarse la cabecera municipal.¹³

LOS AYUNTAMIENTOS Y LA CONSTITUCIÓN DE 1824

En una primera lectura de la Constitución de 1824 podría sorprender que no se hiciera ninguna mención de los ayuntamientos. Dicho silencio contrasta con la Constitución de 1812, en la cual se les da gran importancia. Su aparente omisión tiene una explicación. El artículo sexto de la acta constitutiva dice:

Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.¹⁴

Es decir, que según lo expresado en dicha Acta, los estados podían legislar en lo que corresponde a su ámbito territorial, dentro del cual se encontraban los ayuntamientos.

¹² En Jaime E. RODRÍGUEZ, "La transición de colonia a nación: Nueva España, 1820-1821", *Historia Mexicana*, vol. XLIII, n°2 (Octubre-Diciembre 1993), pp. 271 y 275.

¹³ Un ejemplo de disputas entre los pueblos: Vista la representación de D. José Leiva Alcalde del Ayuntamiento de Santa Cruz de los Llanos o la Pechuga, oponiéndose a la instalación de Ayuntamiento en Santa María Tepeji, se acordó lo mismo que en la representación hecha por el Ayuntamiento en 7 del corriente y que se ha despachado con esta fecha. Sesión 19 del viernes 17 de mayo de 1822 segundo de la independencia del imperio, *Actas de la diputación provincial de México*, vol.3. Ejemplo de solicitudes de creación de ayuntamientos: En vista de la instancia de los naturales de San Pedro y San Pablo Tlaquilpa sobre erección de Ayuntamiento y del informe del Subdelegado de Zempoala con acuerdo del Cura en que afirman que su comarca no tiene las mil almas que se requiere. Sesión 13 del martes 23 de abril de 1822 segundo de la independencia del imperio. En *Actas de la diputación...* Se vio el expediente promovido por los vecinos de Santa María Tepeji, jurisdicción de Ixmiquilpan, sobre instalación del Ayuntamiento atendiendo a que el padrón que se ha presentado y consta de 1060 almas está informa sin decir por quien, ni de orden de quien se hizo: se acordó, que se pida al cura propio, certificación del número de almas que por sus padrones conste que tiene el citado pueblo. Sesión 13 del martes 23 de abril de 1822 segundo de la independencia del imperio, *Actas de la diputación...* Visto el expediente del pueblo de Santa María Tepeji jurisdicción de Ixmiquilpan sobre instalación de Ayuntamiento y el accesorio de San Agustín Ixtlatlaxco, sujeto al Real de Pachuca, sobre igual pretensión: se acordó, de conformidad con la Comisión, que debe establecerse Ayuntamiento en el Pueblo de Santa María Tepeji, a cuyo efecto pase el expediente al Exmo. Sr. Jefe Político Superior para que se sirva dar las órdenes oportunas a fin de que se proceda a la instalación, conforme a la Ley de la materia. Sesión 24 del viernes 28 de junio de 1822 segundo de la independencia del imperio, *Actas de la diputación...*

¹⁴ Acta Constitutiva de la Federación en Dublan... *Legislación...* t. I, pag. 693

Por otro lado, en la presentación que precede al texto de la Constitución general, se enfatizan las diferencias de los estados y se hacen patentes las diferencias y los grados de complejidad de unos con respecto a otros, así como sus múltiples geografías. Se señala:

¿Qué relaciones de conveniencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas del Nuevo México? ¿Cómo pueden regir a los habitantes de la California y la Sonora las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas? La inocencia y candor de las poblaciones interiores ¿qué necesidad tienen de tantas leyes criminales sobre delitos e intrigas que no han conocido? Los tamaulipas y coahuileños deducirán sus códigos cien artículos, mientras los mexicanos y jaliscienses se nivelarán a los pueblos grandes que se han avanzado en la carrera del orden social.

Y más adelante se añade:

He aquí las ventajas del sistema de federación. Darse cada pueblo a si mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias: dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad ... poner a la cabeza de su administración sujetos que amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto... terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su estado...¹⁵

Esto explica la aparente circunspección respecto a los ayuntamientos, su organización, formas de elección y responsabilidades. Hay un límite perfectamente definido y es el ámbito de cada estado, en la medida que les corresponde su gobierno político interno. De ahí que su tratamiento sea asunto de las legislaturas de los estados y de las constituciones locales.¹⁶

Un caso distinto será el de la ciudad de México que desde fines de 1824 su territorio y un contorno de 2 leguas cuadradas pasaba a ser jurisdicción federal. Su gobierno era responsabilidad del gobierno general. De la situación institucional anterior se respetó su ayuntamiento.

Hay otro asunto sobre el que también debe llamarse la atención en la Constitución de 1824 y es el referido a los electores. En ésta se establecen:

Las cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecen en esta constitución.¹⁷

Por lo cual quedan como prerrogativas de los estados de la federación, el gobierno de su territorio y el definir las características de los electores, así como las formas de elección de gobernador, diputados estatales y ayuntamientos.

¹⁵ *El Congreso general constituyente, a los habitantes de la Federación en Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, Imprenta de Galvan a cargo de Mariano Arévalo, México, 1828, pp. 22-23. Se debe advertir que tal comunicación no esta publicada en la inserción de la constitución incluida en Dublan y Lozano.

¹⁶ Art. 161, la. fracción, Título VI, Sección segunda, De las obligaciones de los estados, en "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", *Colección...*, Tomo I, pág. 90.

¹⁷ Art. 9, Título III, Del poder legislativo, en "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", *Colección...*, tomo I, pp. 37-38.

En las constituciones de los estados que formaban la federación mexicana promulgadas entre 1824 y 1827, en la parte dedicada al gobierno político interior se incorporaron diferentes consideraciones acerca de la importancia de los ayuntamientos, su grado de independencia respecto a otros poderes e instituciones, las condiciones para su creación, sus responsabilidades y atribuciones, las modalidades para elegir a sus miembros, su composición y los requisitos de los ciudadanos-electores.

La importancia de los ayuntamientos

Una lectura minuciosa permite constatar diferentes concepciones y alcances de los ayuntamientos en los estados del país. Se aprecia como las legislaturas constituyentes de los estados hicieron uso de sus prerrogativas en cuanto a la soberanía estatal en las formas de gobierno. Cada uno organizó el gobierno interno de su territorio con criterios que respondían a concepciones políticas mayoritarias en la legislatura, grupos de interés del estado, tradiciones políticas o realidades culturales. La razón que fuera, pero en la práctica fueron una muestra patente y fehaciente de la raigambre del federalismo en el país en construcción. El federalismo alcanzó, como veremos, una expresión fundamental en la esfera estatal y local y una muestra evidente fue la diversidad de marcos jurídicos de los ayuntamientos en las distintas constituciones.¹⁸

Debe mencionarse también, que en varias constituciones la importancia otorgada a los ayuntamientos es mínima. Su mención se reduce en muchos casos a dar cuenta de su existencia, pero sin explicitar sus atribuciones y responsabilidades.¹⁹

Ayuntamientos restrictivos

Al revisar las apartados correspondientes a los ayuntamientos en cada Constitución, las posiciones se pueden agrupar por lo menos en cuatro posibles modelos. Cada uno supuso una concepción distinta de los alcances y límites del ayuntamiento. El primero, el más restrictivo, se caracterizó por posiciones, incluso de desconfianza y malestar por parte de los legisladores acerca de lo que habían sido los ayuntamientos. Esto se hizo patente en desde algunas leyes reglamentarias para la organización municipal y posteriormente en los textos constitucionales. Dicha concepción estaba más cerca del constitucionalismo español, en la medida que se imponían órganos e instituciones por encima de los ayuntamientos.²⁰

¹⁸ Sección segunda. De las obligaciones de los estados. Cada uno de los Estados tiene obligación: De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva. "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", en *Colección...*, tomo I.

¹⁹ Ejemplos son las constituciones de Puebla, en la cual sólo se menciona que el gobierno municipal estará a cargo de los ayuntamientos y que su número, atribuciones y organización será objeto de una ley. "Constitución de Puebla", *Colección...*, tomo I; "Constitución de Veracruz", *Colección...*, tomo II.

²⁰ Se debe recordar que según la Constitución de 1812, los ayuntamientos estaban supeditados a la diputación provincial y a los jefes políticos.

Este primer modelo lo ilustran las constituciones del estado de México y de Michoacán. Sus legislaturas elaboraron y aprobaron sendas leyes sobre la organización municipal de sus respectivos territorios en 1824 y 1825 respectivamente. En ambas leyes -que en lo esencial fueron incorporadas o emanaron de las constituciones- predominan las posiciones más cautelosas y restrictivas respecto a los ayuntamientos. Así por ejemplo en la ley de organización municipal del estado de México se señala en su preámbulo:

El Congreso Constituyente del estado de México penetrado de la necesidad de poner término a los males que causa la desorganización de los cuerpos municipales y hacer que produzcan los saludables efectos que deben esperarse de su reforma...²¹

En la legislatura del Congreso Constituyente de Michoacán al referirse a los ayuntamientos se hacían comentarios como el siguiente:

Exija responsabilidad a los Ayuntamientos en el cumplimiento de órdenes que se les libren y comisiones que se les encarguen, por la indolencia que hasta ahora se observa en estos Cuerpos.²²

Por principio se consideraba que la proliferación de ayuntamientos en sus respectivos territorios había pervertido sus propósitos originales, pero mientras no se modificara la legislación nada se podía hacer. El presidente del Congreso de Michoacán señaló:

que en su opinión debían suprimirse los más Ayuntamientos, según lo intentó también en otro tiempo la Diputación Provincial, pero que estando aún vigentes las Leyes que previenen su establecimiento, y no habiéndose tomado medida alguna en contrario...²³

En ese ambiente adverso no sorprenden los criterios que imperaron al legislar en lo referente a los ayuntamientos. El propósito esencial de los legisladores era ejercer un control estrecho sobre los ayuntamientos. Esto a juicio de los legisladores se conseguiría con la creación de prefectos y subprefectos, los cuales tendrían un papel protagónico en la vida municipal al decidir sobre el lugar en donde se fijaría el ayuntamiento, su instalación y la designación de electores. Debe llamarse la atención sobre la figura de prefecto en tanto que en la práctica substituyó al jefe político contemplado en la Constitución de Cádiz, al otorgarle poder por encima de los ayuntamientos como se apreciará en varios textos constitucionales.²⁴

²¹ Dictamen presentado al Congreso del Estado de México para la organización de ayuntamientos...”, 16 de octubre de 1824, en las obras completas de José María Luis MORA, *Obra política*, SEP-Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, México, 1994, tomo II, vol. II, pág.79.

²² Sesión del 22 de mayo de 1824 en Xavier TAVERA (comp.), *Actas y decretos del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán, 1824-1825*, tomo I, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, 1975, pág.57

²³ 3 de julio de 1824, *Actas...*, pp.121-122

²⁴ “Dictamen presentado al Congreso del Estado de México para la organización de ayuntamientos...”. El uso o Denominación de prefecto no parece muy extendido. En una sesión de la diputación provincial de México del 27 de noviembre de 1821 se hacía referencia a los prefectos pero con un sentido distinto. Visto el expediente formado sobre Alcaldes de barrio en esta Corte, se acordó de conformidad con la comisión que de preferencia se remita al Sr. Jefe Político, para que active con el Ayuntamiento constitucional un establecimiento tan interesante, encargándole, que si es posible, se substituya el nombre de Prefectos

En las sesiones del congreso michoacano, al discutir los artículos referentes a los ayuntamientos y la necesidad de establecer los prefectos, se definía su nombramiento:

que la facultad de nombrar a los Prefectos, era propia del Gobierno, fundándose en la práctica observada en esta parte por los otros Congresos ... y finalmente, en que siendo estos empleados unos agentes inmediatos del Gobierno, él mismo debía elegirlos a su satisfacción, principalmente estando como está comprometida su responsabilidad...

No dejó de suscitar comentarios una posición tan drástica que terminó imponiéndose. Un diputado opinó en contra diciendo:

... que la providencia de que el Gobierno nombre a los Prefectos, es antiliberal y muy semejante a aquellas por las que en el tiempo del despotismo se reservaba a uno solo la facultad de nombrar todos los empleados...²⁵

En la exposición de motivos incluida como preámbulo del texto constitucional del Estado de México aprobado en 1827 por la Cámara presidida, por cierto, por José María Luis Mora, se corroboraban posiciones anteriores, pero además se enfatizaba que se había encontrado el remedio para encauzar por buen rumbo a los ayuntamientos. Se decía:

Los gérmenes de la discordia se hallaban esparcidos por todas partes... El gobierno municipal que debía ocuparse en el fomento de la prosperidad interior, poniéndose de acuerdo con las autoridades políticas, secundando sus providencias, y procurando la unión íntima de los habitantes de cada lugar, tenía abandonados esos sagrados deberes, y se hallaba tan lejos de ocuparse de ellos, que las disensiones entre los vecinos, las ruinosas competencias con las demás autoridades y la insubordinación al gobierno, traían su origen de los cuerpos municipales, y reconocían por principio su absoluta independencia y viciosa organización.

Párrafos más adelante se señalaba:

La división del territorio era tan heterogéneo y tan fuera de todo arreglo y sistema, que para cada ramo había una particular, cuyo resultado necesario era la confusión y el desorden. Había partidos de territorio y población tan escasa, que podían ser iguales a un barrio del mas pequeño lugar, y no faltaban otros de extensión tan considerable, que no era bastante la vigilancia más activa y constancia más infatigable en el trabajo de la autoridad subalterna para atenderlos, dirigirlos y sujetarlos.²⁶

La legislatura del estado de México consideraba -como se ha apreciado en los textos anteriores- que era indispensable ser más riguroso con los ayuntamientos existentes y limitar la creación de nuevos municipios, pero también concentrar el poder y establecer instituciones que lo asumieran formal y en la práctica y estuvieran por encima de los ayuntamientos. El texto siguiente es revelador:

de Cuartel, u otro que no recuerde a los Ciudadanos la ociosidad de algunos Alcaldes de barrio indujeron en el anterior sistema de policía con su arbitrariedad e insolencia; y que a los que se pongan en los barrios extramuros o de los suburbios se les de facultad de nombrar celadores entre sus vecinos de mas confianza, y que todos y en todo se sujeten a los Alcaldes constitucionales o al Jefe Político para los partes ejecutivos que ocurran en sus barrios. *Actas de la diputación...*, vol.3.

²⁵ Sesión del 2 de noviembre de 1824, *Actas...*, pp.371-372.

²⁶ "Constitución del Estado de México", *Colección...*, tomo I, pp.404-405.

La ley orgánica dividió y clasificó los poderes políticos, fijó las atribuciones de cada uno de ellos y los límites dentro de los cuales debían contenerse, creó un gobierno que no existía, concentró el poder, y lo redujo a la unidad por la institución de los prefectos y subprefectos: su sanción puso término a la arbitrariedad a que están tan expuestos los congresos constituyentes...²⁷

A su juicio era indispensable dotar a los ayuntamientos de recursos:

El gobierno municipal recibió impulso y actividad por la ley publicada para el arreglo de los ayuntamientos. Estos cuerpos que a causa de la profusión con que se habían multiplicado, se hallaban exhaustos de fondos y destituidos de personas capaces de funcionar en ellos por su nueva organización, quedaron en estado de promover la prosperidad interior en todos sus ramos: las calidades que se exigen de las personas que deben componerlos, los fondos con que se les ha dotado, aplicándoles los cuantiosos productos de las tierras de comunidad...

Reiterando la necesidad de seguir con cuidado y esmero lo que cada ayuntamiento debería llevar a cabo según sus responsabilidades y para lo cual existían agentes del gobierno encargados de supervisarlos:

...y mas que todo la acción que se ha concedido sobre ellos a los agentes del gobierno para obligarlos a dar el lleno a sus deberes, y la vigilancia y cuidado que deben tener para que la inversión de sus fondos sea legítima, son una garantía segura de que no quedarán frustradas las lisonjeras esperanzas que se han concebido de tan benéfica y saludable institución.²⁸

En la Constitución de Michoacán se delimita la función del prefecto:

... serán el conducto de comunicación de las órdenes del gobierno, pasándolas a los subprefectos y estos a los ayuntamientos o tenientes... y a su vez estarán en... entera dependencia [con el] gobernador del estado.²⁹

Con esta división de las jerarquías políticas se procuraba evitar la dispersión. Se creaba una estructura presidida por las autoridades superiores, pasando por los jefes políticos, denominados prefectos, y los subprefectos hasta llegar a los ayuntamientos con lo cual la capacidad y autonomía del ayuntamiento quedaba delimitada y sujeta a instancias superiores.

²⁷“Constitución del Estado de México”, *Colección...*, En la constitución se señala: Hacer que los ayuntamientos de su distrito llenen las obligaciones que les imponen las leyes.

²⁸“Constitución del Estado de México”, *Colección...*, pp.408-409.

²⁹“Constitución de Michoacán”, *Colección...*, tomo II. En la Constitución de Querétaro se señalaba: El gobierno político residirá en los prefectos nombrados por el gobernador. En la Constitución de Occidente en lugar de prefectos se crean jefes de departamento, los cuales tendrán como atribución la inspección de ayuntamientos y alcaldes. “Constitución de Occidente”, *Colección...*, tomo III, pág.70. y “Constitución de Querétaro”, *Colección ...*, tomo II.

Ayuntamientos no restrictivos

Un segundo modelo fue el impulsado principalmente por las legislaturas de Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas. En lo esencial consistió en darle una gran autonomía a los ayuntamientos de sus estados. No se creó ninguna instancia superior entre el gobierno estatal y los cabildos, como eran los prefectos. Era una relación directa y sin intermediarios. Así, se aprecia una gran diferencia, ya que se confiaba plenamente en los gobiernos municipales. Se les consideraba un enlace fundamental de los ciudadanos y las autoridades superiores. De esta forma el poder de los ayuntamientos alcanzaba su plenitud y establecía una diferencia sustancial con las legislaturas que les habían impuesto limitaciones. No había, según esta concepción, ninguna instancia que interrumpiera la comunicación con la ciudadanía.

Al respecto, el preámbulo a la Constitución de Zacatecas -por cierto la más radical del conjunto de constituciones de los estados- es ilustrativo. Se señala que en el mismo acto de votar no deben existir intermediarios:

Siendo las autoridades municipales las que tienen un contacto más inmediato con los ciudadanos, nadie sino ellos, conforme a los principios de la libertad, debe intervenir en su elección: y aunque esta, por falta de luces y demás requisitos, no puede aun hacerse por todos y cada uno, sin necesidad de intermedios y modificaciones, sin embargo, se ha procurado que sean las menos, y más acomodadas a la popularidad...

En la concepción de los legisladores zacatecanos la figura ciudadana adquiere un rango excepcional. En lugar de establecer controles superiores al ayuntamiento incorporó el control ciudadano. Desde el mencionado preámbulo se explicita la pretensión de que ningún ciudadano quede excluido de los asuntos que son de su interés y que participe de manera activa en la verificación de las obras y responsabilidades de los ayuntamientos:

... se les encarga a los ayuntamientos cuanto puede desear un buen ciudadano en el pueblo de su residencia, es decir, la promoción de lo bueno, útil y cómodo, y remoción de todo lo malo; pero sin dejarlo a su arbitrio y voluntad, sino señalándolos con el dedo los objetos de su inspección, y facilitándoles su ejercicio de un modo claro y perceptible...³⁰

Se pretende un ciudadano activo que opine y cuestione, estableciendo una cadena de comunicación de los ciudadanos con los ayuntamientos y estos a su vez con el gobierno general. Los ayuntamientos dependen de los ciudadanos por lo que deben atender sus propuestas y sugerencias. Cambio drástico de óptica. La política se hace en sentido contrario a las legislaciones restrictivas. Se rechaza abiertamente la concentración de poder y la centralización a partir de estructuras jerárquicas de poder. El camino es otro. La descentralización, pero sin perder el contacto con el centro rector. Se apuesta por la vida local.

Al respecto algunos artículos de la Constitución de Zacatecas son reveladores. Uno referente a que los ayuntamientos deben opinar acerca de todos los proyectos de ley y enviar sus sugerencias al Congreso del estado, para que:

³⁰“Constitución de Zacatecas”, *Colección ...*, tomo III, pp.413-414.

... los ayuntamientos, luego que reciban el proyecto, lo harán publicar en el distrito de su municipalidad, haciendo que todas las personas residentes en él, y que gocen reputación en cualquiera ramo de instrucción, les manifiesten su opinión, antes que los mismos ayuntamientos sienten la suya en su acuerdo capitular, el que deberán remitir en el tiempo que les señalare el Gobierno.³¹

Ilustrativa es también la concepción de los legisladores de Zacatecas al establecer Juntas de Vigilancia, pero con la tarea de:

... que incesantemente vigilen del cumplimiento de las obligaciones públicas de las autoridades municipales; a este efecto informarán al gobierno de la conducta que observen los alcaldes y ayuntamientos, si atienden estas autoridades con vigilancia y esmero al puntual desempeño de las obligaciones de su ministerio...³²

Una posición más moderada se expresaba en el manifiesto a los habitantes del estado de Guanajuato que precede a la Constitución:

Los conductos inferiores que son necesarios para llevar a todas partes una acción rápida y hacer efectiva la ejecución de la ley, se han proporcionado a nuestros recursos, a la extensión de nuestro estado y al grado de nuestra ilustración. Departamentos, partidos y municipalidades, son las divisiones del territorio. Sus respectivos jefes vigilan el cumplimiento de las leyes y ejercen las funciones inferiores, auxiliando al gobierno en el ejercicio de su potestad. De esta manera se organiza una ramificación sencilla y corriente, que mantendrá la energía en el obrar, comunicando el calor y la fuerza que vivifica y fortalece.³³

Los ayuntamientos y la presencia indígena

Un tercer modelo, menos definido y producto de realidades sociales diferentes al resto de los estados, fue el de Chiapas y Oaxaca. En la Constitución del primero se creaban los prefectos y subprefectos. Sin embargo, se hacía explícita en la proclamación de la Constitución que en el futuro sería necesario fortalecer a los ayuntamientos y éstos acumularan las funciones de los jefes políticos. La razón era que sólo en esa forma podría afrontarse la problemática indígena. Se daba a entender que un ayuntamiento débil poco podía hacer para que “la multitud de indígenas que componen el estado, no fuera abandonada en las manos de la indolencia, y expuesta a los vicios consiguientes...”³⁴

En la Constitución de Oaxaca se pretenden borrar las diferencias locales, étnicas y regionales al declarar:

Nosotros no somos tehuantepecanos, ni mixtecos, costeños, ni serranos, todos somos oaxaqueños, unidos por los lazos indisolubles de una santa fraternidad.³⁵

En el texto constitucional se incorporan prácticas y costumbres producto de una historia compleja, en la cual las tradiciones y formas de gobierno indígena se conservan.

³¹ “Constitución de Zacatecas”, *Colección...*, tomo III, pp.463-464.

³² “Constitución de Zacatecas”, *Colección...*, tomo III, pág. 467.

³³ “Constitución de Guanajuato”, *Colección...*, tomo I, pág.324.

³⁴ “Constitución de Chiapas”, *Colección...*, tomo I, pág.105.

³⁵ “Constitución de Oaxaca”, *Colección...*, tomo II, pág.163.

Por ejemplo, se adopta el cargo de gobernador para los departamentos que se establecen, el cual según sus atribuciones no está muy lejos de un jefe político y, por otra parte, se señala que en el caso de lugares que carezcan de ayuntamientos se formarán repúblicas. Reminiscencias, ambas, de formas de organización política colonial indígena.

UN AYUNTAMIENTO ATÍPICO. LA CIUDAD DE MÉXICO

Un caso atípico -si se compara con lo que ocurrió en el resto de los estados del país- fue el del ayuntamiento de la ciudad de México y los respectivos ayuntamientos de las poblaciones que quedaron dentro del círculo de dos leguas de territorio que formaron el Distrito Federal. Su incorporación a la recién creada entidad, cuya función principal fue ser sede de la capital del país, significó un cambio drástico en su situación, ya que no se promulgó ninguna ley, ni tampoco un instrumento jurídico que precisara su organización y funcionamiento como en el resto de los estados. En este caso se mantuvo la legislación anterior, en particular el decreto de las Cortes españolas de 1813 sobre las responsabilidades de los ayuntamientos y se acordó que las rentas y su administración fueran responsabilidad del ejecutivo local y del gobierno general.³⁶

El gobernador, según decreto, era designado por el poder ejecutivo y no electo como en el resto de los estados. Se encargaba del gobierno político del territorio federal. Esta diferencia causó asombro y las protestas de muchos, en particular de la legislatura del Estado de México que reclamaba sus derechos sobre su capital, la ciudad de México. Considerando la decisión de convertirla en capital del país un despojo y una violación a las atribuciones que se le habían otorgado al constituyente de la nación. El ayuntamiento de la ciudad de México respaldó tal postura:

Es verdad que la facultad 28 del artículo 50 de nuestra Constitución autoriza al Congreso general para que se elija el lugar de residencia de los supremos poderes en cuya disposición se apoya el intento de que México pueda ser ciudad federal, pero siendo propio y peculiar este señalamiento de los congresos ordinarios en atención a que éstos son los que han de componerse de dos cámaras de representantes... el actual siendo un cuerpo indiviso, es claro que está fuera de sus atribuciones...³⁷

Se señalaba además que los ciudadanos del nuevo distrito perdían sus derechos al no elegir a sus autoridades, en particular al gobernador. Al respecto el ayuntamiento de la ciudad de México señalaba:

³⁶ En la Constitución de 1824 en la sección V De las facultades del congreso general del título I, del artículo 47, se dice en las fracciones XXVIII: Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado. En 1826 se decreto en el Del gobierno político del distrito, sus rentas y nombramiento de sus diputados:.. Las rentas del distrito federal pertenecerán, desde la publicación de esta ley, a las generales de la federación... en Manuel DUBLAN y José María LOZANO, *Legislación...*, tomo I, pág. 776.

³⁷ Exposición del Ayuntamiento de la ciudad de México al Congreso Constituyente de la federación sobre el asunto de la capital federal fechado el 27 de octubre de 1824 en Gerald L. MCGOWAN, *El Distrito Federal de dos leguas o cómo el estado de México perdió su capital, Toluca*, Gobierno del estado de México- El Colegio Mexiquense, A.C., 1991, pp. 161-162.

... esta medida reduciría notablemente la representación política de los mexicanos, o la haría por sí misma nula, privándolos de toda intervención e influjo en el gobierno, cuando todos los estados a la par conservan tan precioso derecho en toda su plenitud. esto sería dar un golpe mortal a la libertad e igualdad que se sanciona y contrariar el sistema adoptado.³⁸

A pesar de las protestas y el permanente reclamo de la legislatura del estado de México, la decisión se mantuvo y se contestó que el Congreso Constituyente, por mayoría, había tomado tal decisión, por lo que era irrevocable.

La instalación de un gobernador designado, y la ausencia de una legislación acerca de los límites de las atribuciones del ayuntamiento y la injerencia del ejecutivo local, fueron una fuente de conflictos y querellas entre ambas instancias que la ausencia de legislación hizo aún más complicada e hizo realidad un territorio en el cual sus ciudadanos sólo votaban por sus autoridades municipales, más no por el ejecutivo local.³⁹

LA FORMACIÓN DE AYUNTAMIENTOS Y LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS.

En la Constitución de 1812 se estableció como un requisito -como ya se ha señalado- para la creación de ayuntamientos que la población que lo solicitara debería contar con más de 1000 habitantes. Había excepciones como era el caso de las cabeceras, villas y ciudades, pero para el resto la exigencia mencionada era necesario cumplirla.⁴⁰

En los estados, sus legislaturas incorporaron en la mayoría de sus constituciones, criterios distintos al establecido en Cádiz. Muestra que en cuanto a la organización y gobierno de sus territorios cada estado procedió según le convenía a los intereses de sus legisladores. Estos impusieron sus puntos de vista y así el federalismo volvió a expresarse.⁴¹

Algunos estados mantuvieron la cifra de habitantes establecida en 1812. Sin embargo, en otros se impuso el criterio de solicitar un mayor número. Las diferencias

³⁸ "Exposición del Ayuntamiento de la ciudad de México...", pág.162. En *Historia de los congresos...* se hace referencia a la posición del ayuntamiento en la sesión del 28 de octubre de 1824. Juan A. MATEOS, *Historia de los congresos mexicanos*, tomo II, Imprenta de J. F. Jens, México, 1878, pág.992.

³⁹ El estado de México mantuvo su oposición a la decisión de convertir su capital en capital del país. La disputa se mantuvo varios años. Posteriormente solicitaron una indemnización a las autoridades federales. En cuanto al Ayuntamiento de la ciudad de México en 1825 manifestó su aprobación a la decisión. Véase Charles W. MATUNE, *El estado de México y la federación mexicana*, F.C.E., México, 1978. Macune hace referencia al posición del ayuntamiento, "Representación del Excmo. ayuntamiento constitucional de la ciudad de México a la Cámara de Diputados de la Federación sobre que no se derogue ni altere la ley que se ha declarado", Imprenta de Alejandro Valdés, México, 1825. En *Historia de los congresos...* se hace referencia a la nueva posición del ayuntamiento en la sesión del 31 de enero de 1825. Juan A. MATEOS, *Historia de los congresos...*, tomo III, pág.44.

⁴⁰ Véase constitución artículos. La referencia en la nota 12 es ilustrativa.

⁴¹ Marcelo CARMAGNANI, "Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX", en *Cincuenta años...*, pp. 221-242.

son interesantes porque aquellos que no los alteraron fueron los menos, como Chiapas, San Luis Potosí, Coahuila-Tejas y Jalisco. Si se buscan explicaciones podrí- an encontrarse en ser territorios poco poblados, salvo el caso de Jalisco. Sin embar- go, otros parecidos, como el llamado estado de Occidente que comprendía Sinaloa y Sonora, exigía 3000 habitantes.

En estados como el de México y el de Michoacán prevalecieron los criterios esta- blecidos en sus leyes de organización municipal, es decir, ser más rigurosos con la creación de ayuntamientos, por lo que pareció indispensable elevar el número de habitantes con los cuales se podía formar un ayuntamiento. La cifra ascendió a 4000 personas. Ambos estados fueron los que exigieron requerimientos de población mayores. Zacatecas lo fijó en 3000. Debe hacerse mención que en algunos estados, como Durango y Tasbasco, el criterio de población no se incorporó a sus textos cons- titucionales.⁴²

CIUDADANOS, ELECTORES Y MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO

En el modelo constitucional gaditano los ciudadanos ocupan un lugar fundamental. Se consideraron como tales a los nacidos libres en los dominios de la monarquía o aque- llos que se les hubiera concedido carta de ciudadanía. Definición amplia y vasta con carácter incluyente.⁴³

La implantación de un modelo representativo a partir de 1812 supuso -como ya se ha señalado- una intensa vida política en la Nueva España. Las elecciones de ayuntamien- tos y diputaciones provinciales y a Cortes a lo largo y ancho del territorio, a pesar de su interrupción y posterior restablecimiento en 1820 se convirtieron en una expresión de las inquietudes e intereses provinciales y locales.

Los legisladores del Constituyente mexicano a partir de 1823 encargados de formular una Constitución tomaron muy en cuenta las experiencias gaditanas. Desde el Acta cons- titutiva se incorporó el concepto de ciudadanos de los estados y se comprometió al Congreso constituyente a definir las formas de elección de los representantes y demás poderes de la federación .

En la Constitución de 1824 no se explicita el carácter de los ciudadanos, sin embar- go, se incorporan como tales al considerarlos como ciudadanos de los estados al igual que en el Acta Constitutiva -con el derecho a elegir a sus representantes-. Asimismo, se prescribe que corresponde a las legislaturas estatales legislar sobre los electores y las elecciones.⁴⁴

⁴² Se deben consultar las diferentes constituciones de los estados en *Colección...* En algunas constitu- ciones se señala que una ley posterior lo determinará. También en algunos estados existía la posibilidad de que no se cumpliera con el número de habitantes, pero paa lo cual era indispensable que el congreso del estado respectivo se pronunciará. Por ejemplo “Constitución de Guanajuato”, *Colección...*, tomo I.

⁴³ “Constitución política...”, cap. IV. De los ciudadanos españoles, en Manuel DUBLAN y José María LOZANO, *Legislación mexicana...*, pp. 250-251.

⁴⁴ “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos...”, arts. 8 y 9, tit.III, Del poder legislativo..., en Manuel DUBLAN y José María LOZANO, *Legislación mexicana...*, pág.720.

Esta prescripción constitucional hizo posible un amplio margen de maniobra a los estados. Así, la legislatura de cada estado decidió y acordó las características de las elecciones de ayuntamientos y representantes para el poder legislativo estatal. Con la única condición de respetar lo establecido en la Constitución general. Este camino permitió trazar rutas distintas a los estados.

En la estructura político-administrativa de los estados hubo diversas formas de elección en los diferentes niveles. Se dieron coincidencias, pero también variantes significativas. En trabajos recientes se ha señalado con razón que dichos procesos electorales fueron una muestra del federalismo imperante y de su vigencia en las prácticas políticas.⁴⁵

Mi interés no es abordar las diferentes formas de elección, pero sí analizar en los textos constitucionales a los electores y las condiciones establecidas para los posibles miembros de los ayuntamientos. Considerar también el acto de votar en las elecciones de los ayuntamientos y llamar la atención sobre algunas prescripciones que se incorporan en algunos estados sobre la conducta de los electores.

Una revisión del conjunto de las constituciones permite delimitar dentro del universo de la población ¿quiénes y bajo qué condiciones forman el conjunto de los posibles electores y probables miembros de los ayuntamientos? Sin embargo, para circunscribirlos había variantes significativas. Una condición *sine qua non* de las constituciones era ser ciudadano. También ser residente y una edad determinada que podía ser menor si se era casado.

Por el hecho de ser ciudadano no se adquiría el derecho a ser elector o miembro de un ayuntamiento. En este punto las limitaciones aparecen. Solo una parte de los ciudadanos podría participar. Al respecto, algunos estados fueron más restrictivos. Otros, en cambio, más permisivos. Comencemos por los últimos.

Se les exigía a los posibles electores el demostrar “instrucción y capacidad o notoria probidad”. No se pedía más. Pero poseer tales dotes, o gozar de buena reputación, significaba un reconocimiento de su comunidad, fuera barrio, localidad o pueblo. Era una opinión de los demás. Así, los ciudadanos elegibles para ser posibles electores o formar parte de un ayuntamiento pasaban a consideración de sus conciudadanos. Era un reconocimiento social.⁴⁶

En los estados donde se pedían mayores requisitos, como el estado de México y Michoacán, era indispensable poseer “alguna finca, capital o ramo de industria bastante a mantenerle”. En otro estado se exigía “de que poder subsistir”. En uno más “que baste a mantenerlo decentemente”. Así los ciudadanos que se consideraban bajo esta condición reducían el número de posibles elegibles. La intención era limitar. La independencia económica era condición indispensable. Esta debía ser conocida y constatarse, en tanto que consideración de los demás hacia los elegibles.

Si se añade que también se prescribía el que para ser miembros de un ayuntamiento se excluían a otros más, el número de posibles elegidos se reducía aún más, ya que:

⁴⁵ Se ha mencionado el trabajo de Marcelo Carmagnani, “Del territorio a la región...”.

⁴⁶ “Constitución de Chiapas” y “Constitución de Oaxaca”, en *Colección...*

... los que carezcan de las calidades requeridas en los artículos anteriores, los que están a jornal o sueldo de alguna persona, los individuos de la milicia permanente, los eclesiásticos, los empleados públicos con nombramiento del gobierno, los Magistrados y Jueces y los Subprefectos.⁴⁷

Otra exigencia importante fue el saber leer y en otros casos también escribir. Con tales imperativos, explicaba en términos de la funcionalidad de los cargos que se iban a ocupar, pero que sin duda restringían aún más el espectro de ciudadanos elegibles. En algunas legislaturas seguramente se consideró que tal requisito era difícil de cumplir, por lo que se exigió sólo la lectura y exclusivamente para el cargo de alcalde se pedía el saber escribir. No obstante, en algunas constituciones se pospuso tal requisito para varios años más adelante.⁴⁸

EL EJERCICIO DEL VOTO Y SUS CONTROLES

En cuanto al acto de votar en la Constitución de Zacatecas se enfatiza que dicho acto es una muestra de soberanía, la de los individuos “sin necesidad de intermedios”. Por otro lado, en diferentes constituciones y en los decretos vigentes sobre la organización de los ayuntamientos, se hacen explícitos rasgos y comportamientos. En éstos, se muestran hábitos y prácticas que exigieron a juicio de los legisladores controles y sanciones. Veamos algunos casos. En las votaciones el Alcalde:

... preguntará si alguno tiene que exponer queja sobre cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona, y habiéndole se hará pública justificación verbal en el acto. Resultando cierta la acusación, serán privados los reos de voz activa y pasiva: los calumniadores sufrirán la misma pena, y de este juicio no habrá recurso alguno.

Más adelante, se indica que el Presidente se abstendrá de hacer indicaciones para inducir la votación. En el momento de la votación, los ciudadanos podrán llevar una lista con sus candidatos o “diciendo de palabra los sujetos que votan”. En el caso de los ciudadanos que no sepan leer y escribir, les serán leídas sus listas y se les pedirá su acuerdo y en caso contrario se corregirán.⁴⁹ En otro texto, se prevé incluso la pérdida de la ciudadanía en el caso de que alguien vendiera su voto o lo comprara, o por faltar a la “fe pública”.⁵⁰

En cuanto al voto, se explícita en la Constitución de Nuevo León que:

⁴⁷ “Constitución del estado de Coahuila y Tejas”, “Constitución del estado de México”, “Dictamen presentado...” y “Constitución de Michoacán”. Sobre otros excluidos consultase el “Dictamen...”. Otro ejemplo es la “Constitución de Michoacán”.

⁴⁸ En Oaxaca se difiere hasta 1840.

⁴⁹ Cap. IV Modo de elegirse los Ayuntamientos en “Dictamen...”. Véase también: “Decreto de 24 de enero de 1825. El congreso constituyente del estado libre, soberano e independiente de Michoacán, se ha servido decretar el siguiente: Reglamento para el establecimiento y organización de los ayuntamientos”, en *Actas...*, pág.449. Ver “Constitución de Nuevo León”, *Colección ...*, tomo II.

⁵⁰ Sección quinta. De las causas porque se pierden los derechos de ciudadanos, “Constitución del estado de Guanajuato”, *Colección...*, tomo I.

Nadie puede votarse a si mismo, ni a su padre, padrastro o suegro, ni a su hijo, entenado o yerno, ni a su hermano o cuñado, so pena de quedar privado por aquella vez de voz activa y pasiva.⁵¹

UNA EXCEPCIÓN: LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL

Si comparamos las disposiciones y salvaguardas contenidas en las constituciones de los estados acerca de los electores o los requerimientos para ocupar cargos en los ayuntamientos, es patente la ausencia de una legislación respectiva para los ciudadanos de la capital y el territorio federal. Las únicas disposiciones vigentes como ya se ha mencionado fueron las de 1813 acerca del gobierno económico y político. Nada más. Así, el estado de excepción se acentuó y la ciudad más grande del nuevo país quedó inmersa en una gran indefinición jurídica que sólo se aliviaba en la medida que el ayuntamiento capitalino se mantenía como un órgano electo, pero con las dificultades de no contar con un marco distinto al que había estado vigente antes de la independencia y el establecimiento de la federación, pero sí con el añadido de un gobernador designado que concentraba parte importante del poder. 

⁵¹ Art. 25 de la “Constitución de Nuevo León”, *Colección...*, tomo II.