

3. Reforma Electoral en el Municipio, 1810-1822

Roger L. Cunniff

La tentativa de las Cortes Españolas liberales encaminada a establecer en México — en pleno movimiento independentista — instituciones responsables ante el pueblo, representa uno de los aspectos de la historia mexicana a los que se ha prestado menor atención. Debido a que buena parte de la responsabilidad de esta reforma recaía, en última instancia, sobre los municipios, y debido también a la importancia que éstos tenían dentro de la tradición mexicana, la instalación de concejos municipales de elección popular fue una de las medidas clave que aventuraron las Cortes. Quienes estudian la organización municipal mexicana hasta ahora han hecho completamente a un lado o tocado muy por encima los cambios de sus instituciones debidos a las Cortes y a la Constitución de 1812.¹ El presente ensayo sólo busca que se comience a comprender el cambio que, durante ese periodo, transformó el municipio de corporación cerrada en cuerpo de elección popular, así como poner de manifiesto la influencia que los delegados mexicanos a las cortes tuvieron en lo relativo a las disposiciones constitucionales sobre reformas electorales, en qué consistieron esas reformas, y hasta qué punto y bajo cuáles condiciones se implantaron en México entre 1812 y 1821.

Las poblaciones de las colonias españolas constituían, fundamentalmente, un trasplante de los municipios castellanos del medioevo, los cuales fueron instituciones de elección popular que gozaban de un grado considerable de autonomía. Sin embargo, en la época de la conquista española de América, los concejos municipales habían quedado reducidos a corporaciones cerradas cuyos miembros eran nombrados por los concejales en ejercicio o directamente por la Corona. Los principales funcionarios del ayuntamiento eran uno o dos alcaldes ordinarios, varios regidores y uno o más síndicos procuradores. Los alcaldes ordinarios presidían el ayuntamiento, dirigían en general las cuestiones municipales y, normalmente, estaban in-

¹ Véase, por ejemplo, M. C. Rolland, *El desastre municipal en la República Mexicana*, y Gustavo Carvajal Moreno, *El municipio mexicano*.

vestidos de autoridad judicial en primera instancia. Los regidores se encargaban de la supervisión urbana (dirigidos por los alcaldes ordinarios) y casi siempre ocupaban además, algunos otros puestos de menor importancia. El síndico era el personero encargado de salvaguardar ante el concejo los derechos de los ciudadanos de la localidad. Ya en 1523 había dispuesto Carlos V que en América el pueblo eligiera a los regidores y que éstos debían de dejar pasar dos años antes de buscar la reelección. Duró poco este intento de restablecer en América el sistema tradicional español. En 1525, ese mismo monarca principió a conceder puestos municipales a perpetuidad, y Felipe II aceleró la decadencia de los concejos de elección popular al introducir la costumbre de que los empleos municipales se vendieran al mejor postor.²

Si bien nunca se ha estudiado en toda forma el municipio mexicano, los historiadores que han echado un vistazo a las condiciones en que se encontraban a fines del siglo XVIII concuerdan en que se había deteriorado mucho. En las ciudades grandes los concejos generalmente estaban controlados por unos cuantos criollos ricos a quienes interesaba más el prestigio del puesto que las responsabilidades que les incumbían. En muchas aldeas los concejos desaparecieron por falta de quien ocupase los empleos respectivos. El famoso visitador real, José de Gálvez, reconoció que el desarrollo interno del virreinato había encontrado serias cortapisas porque a nivel local no se contaba con autoridades eficientes. Con el sistema de intendentes establecido en 1786 como resultado de las recomendaciones de Gálvez, se obtuvo mayor uniformidad, pero como todos los municipios quedaron directamente bajo las órdenes de un funcionario de la Corona, descendió aún más la eficiencia administrativa.³

La Ordenanza de los Intendentes no logró resolver los problemas que acosaban al sistema municipal mexicano, el cual, para 1812, requería reformas urgentes. Había gran escasez de ayuntamientos, sobre todo en las regiones fronterizas. En su famosa *Memoria* dirigida a las Cortes, Miguel Ramos Arizpe, delegado por Coahuila, declaró que en toda su provincia natal había un solo ayuntamiento, en Saltillo, ciudad de diez mil habitantes. Monclova, con más de seis mil habitantes, sólo contaba con "medio ayuntamiento" compuesto por

² Constantino Bayle, *Los cabildos seculares en la América Española*, pp. 101-113; Clarence Haring, *The Spanish Empire in America*, pp. 162-176; T. Esquivel Obregón, *Apuntes para la historia del derecho en México*, II, 207-249; J. H. Parry, *The Sale of Public Office in the Spanish Indies under the Hapsburgs*, pp. 33-47.

³ Lillian E. Fisher, *The Background of the Revolution for Mexican Independence*, p. 271; Herbert I. Priestley, *José de Gálvez, Visitor-General of New Spain (1765-1771)*, pp. 301-310.

dos alcaldes ordinarios y un síndico; y otro tanto ocurría en Santa María de las Parras. En las otras doce poblaciones españolas de la provincia no había un solo ayuntamiento. En la provincia de Nuevo León había solamente tres, y ninguno en las veintiséis poblaciones españolas de Tamaulipas, en donde los poblados estaban a las órdenes de un capitán de la milicia cuyos dos tenientes fungían como regidores mientras que el sargento primero realizaba las funciones de síndico.⁴

De las tres poblaciones de Texas solamente San Fernando de Béjar contaba con ayuntamiento, pero ni siquiera éste se hallaba plenamente constituido pues tenía sólo dos alcaldes ordinarios, dos regidores y un síndico en diciembre de 1810.⁵ Nuevo México, en 1812, no contaba con ningún ayuntamiento completo; Santa Fe, Albuquerque y La Cañada tenían "medios-ayuntamientos".⁶ No existían ayuntamientos debidamente constituidos en ninguna de las tres poblaciones españolas de California. En Los Angeles y San José sólo había ayuntamientos a medias, y en Branciforte apenas un alcalde ordinario.⁷

En las zonas más densamente pobladas del centro del país también escaseaban los ayuntamientos. Josef Eduardo de Cárdenas, delegado a las Cortes por Tabasco, se quejaba en 1811 de que en su provincia nada más hubiese un concejo municipal debidamente constituido, lo cual se reflejaba en la deficiente administración de justicia.⁸ Lucas Alamán declaró que con anterioridad a 1812 la mayor parte de las ciudades pequeñas del centro de México carecían de Ayuntamiento pues debido al escaso o ningún prestigio que se obtenía sirviendo en puestos relacionados con los municipios nadie quería ocuparlos.⁹

Había razones para explicar esta falta de prestigio. El poder efectivo de los ayuntamientos había decaído a tal grado que prácti-

⁴ Miguel Ramos de Arizpe, *Memoria que el Dr. Miguel Ramos de Arizpe . . . presenta a el augusto congreso, sobre el estado natural, político, y civil de su dicha provincia, y las del nuevo reino de León, Nuevo Santander, y los Texas, con exposición de los defectos. . . y de las reformas. . . que necesitan para su prosperidad*, pp. 8-30.

⁵ Don Manuel Salcedo, Gobernador de Texas, al Alcalde de Béjar, Béjar, 28 de diciembre de 1810. Manuscrito en los archivos Béjar, Biblioteca de la Universidad de Texas; José María Guadiana a Salcedo, Béjar, 4 de enero de 1810, *ibid.*

⁶ Pedro Bautista Pino, *Noticias históricas y estadísticas de la antigua provincia del Nuevo-México, presentadas por su diputado en Cortes D. Pedro Bautista Pino, en Cádiz el año de 1812*, pp. 1-27.

⁷ Irving S. Richman, *California under Spain and Mexico, 1535-1847*, p. 175.

⁸ Josef Eduardo de Cárdenas, *Memoria a favor de la provincia de Tabasco. . . Presentada a S. M. las Cortes generales y extraordinarias por el Dr. D. Josef Eduardo de Cárdenas*, pp. 6-55.

⁹ Lucas Alamán, *Historia de Méjico*, pp. 167-168.

camente se reducía a funciones ceremoniales. Todos los concejos municipales formalmente constituidos estaban encabezados por un funcionario de la Corona. En la capital del país se trataba del Corredor de la provincia de México; en Campeche, del teniente del Rey, directamente responsable ante el capitán general de Yucatán, cuya sede estaba en Mérida. Los intendentes y gobernadores regían los ayuntamientos en sus respectivas capitales, y nombraban subdelegados para los que pudieran existir en otras poblaciones.¹⁰

Había menos uniformidad en la manera en que se escogían — y perpetuaban — los integrantes de los ayuntamientos. Posiblemente todos los alcaldes ordinarios eran escogidos por los concejales, y frecuentemente ocurría lo mismo en el caso de los síndicos. En algunos lugares — Parral, por ejemplo — el ayuntamiento enviaba anualmente cierta cantidad a la tesorería real a fin de seguir conservando este privilegio. Por otra parte, el sistema empleado para elegir regidores variaba mucho de un lugar a otro. En la ciudad de México, los quince regidores permanecían en su puesto por derecho de herencia, pues sus familias habían ocupado esos cargos desde hacía más de un siglo. En muchas otras ciudades los cargos también eran hereditarios pero podían subastarse.¹¹ A fines del siglo XVIII y principios del XIX ocurrió algo interesante y novedoso: en algunos lugares los ayuntamientos escogían a ciudadanos distinguidos de las diferentes localidades para que fuesen regidores honorarios. En la ciudad de México estos funcionarios honorarios a menudo fueron personas mejor capacitadas que los complacientes concejales hereditarios y, consiguientemente, ejercieron gran influencia en los ayuntamientos.¹²

Sólo en los pueblos pequeños desprovistos de ayuntamientos en toda forma se encuentra algo remotamente parecido a la elección popular de concejales. En algunos de ellos, donde transitoriamente se practicaba la pesca o la minería, se elegía regularmente algo parecido a un ayuntamiento. Al reconocer que este sistema se practicaba en Tepic (Nueva Galicia), las Cortes dieron por hecho en 1811 que se había extendido a centros de población de ese tipo.¹³

¹⁰ *Ibid.*; Francisco Alvarez, *Anales históricos de Campeche*, 1812 a 1910, I, 10.

¹¹ *Ibid.*; Alamán, *Historia de Méjico*, III, 167; José Ramón Royo, Escribano de Nueva España al Ayuntamiento de San José del Parral, Durango, 3 de diciembre de 1808, microfilm en el Archivo de Hidalgo del Parral (que en lo sucesivo se citará como Archivo del Parral), Año 1812, G-3. Actas del Ayuntamiento de Parral, 1 de septiembre de 1810, *ibid.*, Año 1810, G-2.

¹² Alamán, *Historia de Méjico*, III, 168; Ramos Arizpe, *Memoria*, p. 14.

¹³ España, Cortes, 1810-1813, *Diario de las discusiones y actas de las Cortes*, VII, 158 (en lo sucesivo se citará como *Diario de las Cortes*).

Salta a la vista que el prestigio y la autoridad de los gobiernos municipales habían descendido mucho en 1812. Si bien, al parecer, existía alguna forma de gobierno popular en ciertas localidades tan remotas como pequeñas, los empleos municipales quedaban en manos de oligarquías hereditarias que se perpetuaban en ellos y, satisfechas con el prestigio de sus cargos, dejaban las funciones del gobierno en manos de funcionarios de la Corona. Especialmente en las regiones norteñas había poquísimos ayuntamientos, y prácticamente se había extinguido toda tradición relacionada con un gobierno local, popular y responsable. Sin embargo, renació en plena revolución gracias a otra institución española caída en desuso: las Cortes.

Cuando Napoleón aprisionó a Fernando VII en 1808 surgió una Junta Suprema supuestamente encargada de gobernar en ausencia del Rey. Se invitó a las principales ciudades del imperio español a que enviasen representantes. La ciudad de México comisionó a Miguel de Lardizábal y Uribe. Como iba a representar a toda Nueva España, las capitales de provincia tenían facultades para informarlo y darle instrucciones sobre las reformas que deseaban ver puestas en práctica por la Junta. Estas instrucciones constituyen el primer indicio del sentir de los ayuntamientos mexicanos poco antes de la Guerra de Independencia. Aunque algunas de ellas eran bastante detalladas, ninguno de los ayuntamientos se quejó de falta de representación popular en los organismos locales, ni tampoco protestó por el poder que en todas las poblaciones ejercían los funcionarios reales.¹⁴ Se comprende sin dificultad por qué quienes habían heredado cargos municipales no deseaban el restablecimiento de la tradición relativa a las elecciones populares. El hecho de no haber protestado por la presencia de funcionarios reales es señal de apatía ante el poder de la Corona y de falta de interés en las responsabilidades inherentes a puestos de suyo prestigiosos.

Esta impresión se confirma al estudiar las instrucciones que pocos años más tarde dieron los municipios a los delegados a las Cortes. Las que recibió Antonio de Larrázabal, representante de Guatemala, tenían un carácter marcadamente liberal, pero no proponían ningún cambio en la estructura de los ayuntamientos ni en el sistema de

¹⁴ "Instrucción que en cumplimiento de la R1. orden de 22 de enero del presente año de 1809. . . dirige el Ayuntamiento de San Luis Potosí", San Luis Potosí, 24 de octubre de 1809, en México, Archivo General de la Nación, Ramo de Historia, Vol. 417, exp. 323; "Instrucción. . . de la Ciudad de Puebla", 3 de marzo de 1809, *ibid.*, exp. 179; "Instrucción que la Ciudad de Arizpe. . . remite", 28 de marzo de 1810, *ibid.*, "Instrucción del Ayuntamiento de Guanajuato", 23 de octubre de 1809, *ibid.*, exp. 118 (en lo sucesivo se citará como AGN, Hist., 417).

elegirlos.¹⁵ Es aún más significativo que en las instrucciones que el municipio de Saltillo dio a Miguel Ramos Arizpe no haya ni sombra de inconformidad con un sistema que equivalía a la perpetuación de los cargos. Sin embargo, fue precisamente Ramos Arizpe quien más se destacó en lo relativo a reformas municipales incluidas en la constitución que por aquel entonces se elaboraba.¹⁶ Más aún, ni una sola de las once demandas presentadas a las Cortes en diciembre de 1810 como núcleo del programa de reformas propuesto por los diputados americanos se refería a los ayuntamientos.¹⁷ Así, con base en las pruebas disponibles, debé concluirse que en México no se había difundido el interés por la reforma del municipio, a pesar de la escasez de ayuntamientos y de las lamentables condiciones de los pocos que existían.

El más resuelto de los representantes mexicanos en las Cortes de 1810 a 1813 fue Miguel Ramos Arizpe. Quizá el proyecto que le interesaba más vivamente era el establecimiento de concejos municipales en todas las localidades americanas carentes de ellos. Para Ramos Arizpe, los gobiernos locales responsables y democráticos eran el mejor medio para el desarrollo económico y social de México. Casi no puede ponerse en duda que él haya sido el principal postulador de las decisiones adoptadas por las Cortes acerca de los concejos municipales. El 11 de octubre de 1811 presentó formalmente a esa asamblea una propuesta en la cual pueden verse los comienzos de muchos ordenamientos constitucionales referentes a los municipios, aun cuando se refiriera específicamente a las Provincias Internas de Oriente. La propuesta fue enviada para su estudio al comité encargado del texto constitucional, y otro tanto ocurrió con su *Memoria*, la cual incluía la mayoría de las ideas de su proyecto original.¹⁸

El 10 de enero de 1812 las Cortes principiaron a discutir los preceptos constitucionales relacionados con los ayuntamientos, y casi inmediatamente se suscitó un acalorado debate sobre el criterio doctrinal que habría de servirles de base. Los diputados liberales americanos, a cuya cabeza se hallaban Ramos Arizpe y el costarricense Florencio del Castillo, estaban decididos a librar a los municipios del

¹⁵ Guatemala, Ayuntamiento, *Instrucciones para la Constitución fundamental de la monarquía española y su gobierno. . . dadas por el M. I. Ayuntamiento de la. . . Ciudad de Guatemala a su diputado el Sr. Dr. D. Antonio de Larrazábal.*

¹⁶ Reproducido en Tomás Berlanga, *Monografía histórica de la ciudad de Saltillo*, pp. 68-75.

¹⁷ España, Cortes, 1810-1813, *Proposiciones que hacen al Congreso Nacional los diputados de América y Asia, Isla de León, 31 de diciembre de 1810.*

¹⁸ España, Cortes, 1810-1813, *Diario de las Cortes*, IX, 220; Ramos Arizpe, *Memoria*, pp. 37-47.

control del gobierno central. Argüían que la tradición española basaba la autoridad municipal en los ciudadanos de las villas, y que la presencia de un funcionario real en calidad de primer funcionario municipal equivalía a una usurpación de los legítimos derechos del pueblo. El Conde de Toreno repuso que todo el poder de los ayuntamientos provenía del Rey y de las Cortes, fuese cual fuese la forma en que se constituían. A pesar de la oposición de muchos diputados americanos prevaleció este punto de vista y quedó incorporado a la Constitución.¹⁹ El Artículo 309 establecía que los concejos municipales estarían integrados por los alcaldes, síndicos y regidores, en la forma acostumbrada, y que el Jefe Político presidiría las reuniones siempre que se hallase presente.²⁰ De esta manera continuó limitándose la autonomía municipal y los reformadores liberales no lograron alcanzar sus metas principales.

El Artículo 310 ordenaba que se establecieran ayuntamientos donde no existieran e hiciesen falta. En esta disposición salta a la vista la influencia de Ramos Arizpe. En su informe a las Cortes, fechado el 11 de octubre de 1811, había propuesto que los centros de población formados por más de treinta personas que tuviesen propiedades deberían estar capacitados para establecer ayuntamientos, y que, en caso necesario, debería reconocerse el mismo derecho a lugares aún más pequeños. Las poblaciones con insuficiente número de habitantes o carentes de recursos para sostener un concejo debían unirse a otras en circunstancias similares.²¹ El Artículo 310, en su redacción definitiva, ordenaba que hubiese ayuntamientos en poblados de más de un millar de habitantes, pero no prohibía su establecimiento en pueblos más pequeños.²² Estas disposiciones se dirigían especialmente a la situación prevaleciente en América. Las poblaciones con menos de mil habitantes no estaban obligadas a establecer concejos porque los diputados americanos habían convencido al comité respectivo de que muchos de esos centros de población no tendrían medios para sostener un ayuntamiento.²³ Como algunos diputados españoles temían que esa disposición hiciese desaparecer el gobierno municipal en muchos pequeños pueblos de España, se acla-

¹⁹ España, Cortes, 1810-1813, *Diario de las Cortes*, XI, 210.

²⁰ España, Constitución, *Constitución política de la monarquía española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, Título VI, Cap. I, Art. 309. Este artículo, cuando se discutió por primera vez, era el Artículo 307. Cada artículo de los que aquí se citan llevaba originalmente un número dos unidades menor que el que le correspondió en la redacción definitiva de la Constitución.

²¹ España, Cortes, 1810-1813, *Diario de las Cortes*, VII, 158.

²² España, Constitución, Título VI, Cap. I, Art. 310.

²³ España, Cortes, 1810-1813, *Diario de las Cortes*, XI, 213.

ró la situación en el decreto del 23 de mayo de 1812, el cual establecía que lugares con menos de mil habitantes podían establecer gobiernos locales siempre y cuando demostraran a las respectivas diputaciones provinciales que los necesitaban y que poseían medios para sostenerlos.²⁴ La distinción entre pueblos de más de mil habitantes y los de menor población fue algo en lo cual insistió Ramos Arizpe, pues deseaba eliminar todos los obstáculos que se opusieran al establecimiento de ayuntamientos en las poblaciones mexicanas de cierta importancia.²⁵

De acuerdo con el decreto del 23 de mayo, los pueblos con menos de doscientos habitantes debían tener un alcalde, dos regidores y un síndico. El número de los miembros del concejo aumentaría en proporción con el tamaño del pueblo, de manera que las capitales de provincia donde residieran más de diez mil personas dueñas de propiedades tendrían dos alcaldes ordinarios, dieciséis regidores y dos síndicos. El principio en que se basaba esta división provenía de una de las propuestas presentadas por Ramos Arizpe el 11 de octubre de 1811, si bien variaron las proporciones.²⁶

En su *Memoria*, Ramos Arizpe arguyó que la tradición española reconocía el derecho de los hombres libres a escoger a sus gobernantes, que la forma en que se perpetuaban en sus cargos los componentes de los concejos municipales en México violaba esa tradición, y que las Cortes deberían dar todo su apoyo al antiguo sistema de elección popular para los gobiernos municipales.²⁷ Los opositores de la propuesta no negaban la existencia de esa tradición, pero se oponían a los ayuntamientos elegidos por votación popular basándose en otras razones. José Ignacio Beye de Cisneros, diputado por Nueva España, presentó una queja de los regidores perpetuos de la ciudad de México según la cual cualquier medida tendiente a abolir sus puestos violaría el contrato que habían celebrado con la Corona. Antonio Larrazábal, de Guatemala, apoyado por el Conde de Toreno, adujo que los concejales elegidos en esa forma no podrían permanecer en sus puestos el tiempo necesario para adquirir la experiencia que presupone un servicio eficaz.²⁸ Prevalció la opinión de Ramos Arizpe y, junto con ella, el punto de vista liberal. El Artículo 132 de la Constitución

²⁴ España, Leyes y Estatutos, 1810-1822, *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias*, II, Decreto CLXII, 23 de mayo de 1812, "Formación de los Ayuntamientos Constitucionales", pp. 221-225 (en lo sucesivo se citará como *Decretos*).

²⁵ España, Cortes, 1810-1813, *Diario de las Cortes*, XII, 125.

²⁶ España, Leyes y Estatutos, 1810-1822, *Decretos*, II, Decreto CLXII, p. 222.

²⁷ Ramos Arizpe, *Memoria*, p. 45.

²⁸ España, Cortes, 1810-1813, *Diario de las Cortes*, VIII, 87; XI, 217-219.

ordenó que, en lo sucesivo, los funcionarios municipales llegarían a sus puestos como resultado de una elección popular y que todos los empleos perpetuos serían inmediatamente abolidos.²⁹ Al parecer, los liberales no cayeron en la cuenta de las dificultades que se opondrían a la realización de esas elecciones en medio de la violencia inherente a la lucha revolucionaria.

Después de decidir que los ayuntamientos se constituirían por elección popular, las Cortes establecieron un sistema de elecciones indirectas complicado e imperfecto. Importa hacer notar que las elecciones locales para los ayuntamientos no eran lo mismo que las elecciones preliminares que se efectuaban para elegir las diputaciones provinciales y los diputados a Cortes. Se trataba de comicios totalmente independientes los unos de los otros, en los que participaban grupos de electores en diversas proporciones.³⁰ Los procedimientos electorales se regirían por lo dispuesto en los Artículos 18-23 y 313-319 de la Constitución, y en los decretos posteriores fechados el 23 de mayo y el 21 de septiembre de 1812 y el 23 de junio de 1813. En cuanto las ciudades y pueblos de América recibieron y publicaron la Constitución, así como el decreto del 23 de mayo de 1812 que la ponía en vigor, los ciudadanos de cada localidad tuvieron la obligación de reunirse en juntas locales presididas por el jefe político y un alcalde o un regidor para escoger electores cuyo número estaría en proporción con el número de habitantes. En poblados con menos de cincuenta habitantes no se celebrarían elecciones locales por separado. Las poblaciones con menos de mil habitantes escogerían nueve electores; los pueblos que tuviesen entre mil y cinco mil residentes escogerían diecisiete electores, y en donde hubiera más de cinco mil habitantes se escogerían veinticinco electores. Una vez cumplido este requisito, todos los electores de cada uno de los pueblos celebrarían una junta a la brevedad posible, la cual estaría presidida o por el jefe político o por algún antiguo alcalde o regidor, con el objeto de seleccionar a los componentes del ayuntamiento. Los pueblos que pudieran dar por concluidas sus elecciones cuatro meses antes de que terminara el año de 1812, debían celebrar nuevas elecciones en diciembre de ese mismo año; en caso contrario, los componentes del ayuntamiento previamente elegido continuarían en sus puestos hasta fines de 1813.³¹

²⁹ España, Constitución, Título VI, Cap. I, Art. 312.

³⁰ *Ibid.*, Título I, Caps. II-III, Título VI, Cap. I, Arts. 313-314; España, Leyes y Estatutos, 1810-1822, *Decretos*, II, CLXIII, Arts. III-XI.

³¹ España, Constitución, Título VI, Cap. I, Arts. 313-314; España, Leyes y Estatutos, 1810-1822, *Decretos*, II, CLXII, Arts. III-XI.

Se descuidaron cosas importantes en lo dispuesto para el sistema que regiría en las elecciones municipales. Aun cuando la Constitución estipulaba que los párrocos de los diversos pueblos colaborarían en las elecciones locales que, a su vez, llevarían a la selección de las diputaciones provinciales y de los diputados a Cortes, esta medida se pasó por alto en las instrucciones referentes a la elección de los ayuntamientos. Sin embargo, el comité encargado de cuestiones de carácter constitucional declaró que los clérigos tenían el deber de ayudar en las elecciones, lo cual no tenía por qué haberse aclarado en la Constitución.³² Era aún de mayor trascendencia que las Cortes no hubiesen especificado con exactitud el procedimiento que los pueblos debían seguir en la votación para escoger electores locales y en las juntas electorales. Cuando esto se sometió a la consideración del presidente del comité encargado de cuestiones constitucionales, aseguró que subsecuentemente se prestaría la debida atención a este punto.³³ A pesar de ello, en el decreto del 23 de mayo no se hicieron las aclaraciones necesarias, lo cual influyó mucho en los desórdenes de las elecciones de 1812.

Podían votar los ciudadanos españoles clasificados como *vecinos*. De acuerdo con la Constitución se consideraban ciudadanos a las personas cuyos antepasados —tanto por la línea paterna como por la materna— fuesen originarios de los dominios españoles, ya en el Viejo Mundo ya en el Nuevo. Los extranjeros dotados de especiales conocimientos o aptitudes, casados con una persona de nacionalidad española o nacidos en territorio español podían convertirse en ciudadanos españoles. Los indios eran ciudadanos; no así los negros. Con todo, podían obtener la ciudadanía española mediante dispensa especial concedida por las Cortes.³⁴ Enérgicas protestas a propósito de esta exclusión, en especial las que presentaron Ramos Arizpe y Larrazábal, hicieron que las Cortes permitieran que los pueblos formados principal o enteramente por quienes no eran ciudadanos españoles eligieran sus propios concejos locales ciñéndose a los preceptos constitucionales.³⁵

Quedaban asimismo excluidos de la nacionalidad española los malvivientes, adeudados, vagos, sirvientes domésticos y personas que hubiesen residido mucho tiempo en naciones extranjeras o hubiesen

³² España, Constitución, Título III, Cap. II, Art. 46; España, Cortes, 1810-1813, *Diario de las Cortes*, VIII, 429.

³³ España, Cortes, 1810-1813, *Diario de las Cortes*, XI, 220.

³⁴ España, Constitución, Arts. 18-23.

³⁵ España, Leyes y Estatutos, 1810-1822, *Decretos*, II, CLXII, Art. XII; España, Cortes, 1810-1813, *Diario de las Cortes*, XI, 220-221.

estado a su servicio.³⁶ Para poder votar, además de ser ciudadano hacía falta ser vecino. La calidad de vecino pertenecía tradicionalmente al jefe de familia con residencia permanente en algún determinado centro de población, pero en la práctica estaba sometida a muy diversas interpretaciones.³⁷ El que las Cortes no definieran este término en lo relativo a los procedimientos electorales dio origen posteriormente a muchas confusiones. Por otra parte no se hablaba de los requisitos concernientes a la edad de los votantes; por la otra, no se permitía que los hijos de extranjeros adquiriesen la nacionalidad española antes de cumplir veintiún años.³⁸

Una vez elegidos, los alcaldes permanecían en su puesto durante un año; los regidores, dos (con esta salvedad: anualmente se reemplazaría la mitad de los que desempeñaban este empleo). Los síndicos eran elegidos para un periodo de dos años, pero si una aldea tenía dos, uno debía ser reemplazado anualmente. Cuando el número de habitantes lo permitía, quien hubiese ocupado una plaza municipal o algún otro puesto de carácter local no podía ser reelegido antes de que transcurriesen dos años. Los ciudadanos que hubiesen cumplido veinticinco años de edad y tuviesen por lo menos cinco años de residencia en un lugar podían desempeñar alguno de los puestos mencionados; pero esto no se aplicaba a los empleados públicos nombrados por la Corona (exceptuando a los militares). Los clérigos podían votar pero no podían desempeñar puestos municipales.³⁹

Las facultades y responsabilidades de los municipios se basaban en el Artículo 321 de la Constitución y se enumeraban con mayores detalles en la instrucción especial del 23 de junio de 1813. En términos generales, los ayuntamientos tenían a su cargo la policía y el buen mantenimiento en lo referente a la salud, educación y bienestar

³⁶ España, Constitución, Art. 24.

³⁷ España, Cortes, *Recopilación de leyes de los reinos de las Indias*, Libro IV, Título 10, ley vi. Véase la discusión de este problema en el Capítulo I, *Supra*.

³⁸ España, Constitución, Art. 21.

³⁹ *Ibid.*, Arts. 315-318; España, *Leyes y Estatutos, 1810-1822, Decretos*, III, Decreto CXCI, 21 de septiembre de 1812, "Los eclesiásticos seculares tienen voto en las elecciones de los ayuntamientos, pero no pueden obtener en ellos ningún oficio", pp. 87-88. En muchos de estos ordenamientos se nota gran influencia de anteriores disposiciones de la Corona respecto a la autoridad municipal en las colonias. Conforme a la *Recopilación* los alcaldes ocuparían sus cargos por espacio de un año, y no podrían volver a ser elegidos para los mismos antes de que hubieran transcurrido dos. Sólo los vecinos de cada uno de los distritos podían formar parte de los concejos; los empleados de la Corona, con excepción de los miembros de ciertos cuerpos militares, no podían ser alcaldes. De acuerdo con lo dispuesto para el régimen de intendencias, los alcaldes ocupaban el cargo dos años, pero se turnaban de año en año. Véase España, Cortes, *Recopilación*, Lib. IV, Tit. III, leyes iii-ix; Lillian Fisher, *The Intendant System in Spanish America*, p. 278.

de sus respectivas comunidades. Les tocaba construir y sostener hospitales, escuelas, caminos y cárceles; cuidar de la buena salud de la población asegurando las condiciones sanitarias de calles y mercados; proporcionar alimentos y agua abundantes y de buena calidad. Tenían también el deber de llevar un registro adecuado de estadísticas demográficas. Correspondía a los concejos la responsabilidad de fomentar el comercio y la industria en sus localidades, para lo cual debían construir caminos vecinales y realizar otras obras públicas. Para estos fines tenían la obligación de preparar ordenanzas municipales, las cuales debían ser sometidas a la aprobación de la Diputación Provincial. Todo ello se enfocaba al mejoramiento — que deseaba Ramos Arizpe — de la situación interna de México. No obstante, después de hacer una lista detallada de las metas que se intentaban alcanzar, las Cortes rehusaron los medios necesarios para lograrlo. Se negó a los municipios el derecho de imponer contribuciones si no contaban con la autorización especial de las Cortes, de manera que la única fuente de ingresos independientes eran las propiedades del ayuntamiento y lo que se cobraba por la concesión de licencias, lo cual, en muchos casos, ascendía a sumas muy modestas.⁴⁰

Ramos Arizpe insistió repetidas veces en que las pequeñas aldeas a las cuales él patrocinaba, vivirían indefensas dentro de esas circunstancias pues eran muy bajos los ingresos que podrían derivarse de sus propiedades. A fin de remediar esta situación propuso que a las poblaciones de recursos escasos o nulos se les concediese un subsidio proveniente de un fondo especial, y que se concediese a los municipios el derecho de vender y administrar las tierras baldías propiedad de la Corona ubicadas en los alrededores. Ambas propuestas fueron estudiadas por el comité encargado de las cuestiones constitucionales, pero se rechazaron porque se consideró que violaban las facultades de las Cortes.⁴¹

Los liberales fracasaron en sus planes para hacer del municipio una entidad autónoma en lo político y en lo económico. No obstante, lograron que hubiese autoridades locales libres y popularmente elegidas y responsables ante la ciudadanía. Venía a continuación una labor más difícil: la de llevar a la práctica estas reformas en un México desgarrado por la Guerra de Independencia.

El 9 de septiembre de 1812, don Francisco Venegas, Virrey de

⁴⁰ España, Constitución, Art. 321; España, Cortes, *Instrucción para los ayuntamientos constitucionales, juntas provinciales, y gefes superiores decretada por las Cortes generales y extraordinarias en 23 de junio de 1813*, Cap. I, Arts. 1-21.

⁴¹ España, Cortes, 1810-1813, *Diario de las Cortes*, II, 229-232, 239-241, 468.

México, recibió de manos de Ignacio de la Pezuela, Ministro de Gracia y Justicia (de la Regencia), trescientos ejemplares de la Constitución, la cual debía publicarse a la mayor brevedad. Venegas era hostil a ese documento de tendencias liberales y difirió su publicación en la ciudad de México hasta el 30 de septiembre, fecha en que envió ejemplares y órdenes para su difusión a los intendentes y a los ayuntamientos de todo el país.⁴² El 24 de septiembre recibió Venegas el decreto del 23 de mayo sobre la instalación de ayuntamientos de elección popular. Después de consultar la opinión de sus consejeros, el Virrey publicó el decreto el 15 de octubre y ordenó que se obedeciera en todo el reino.⁴³

Hay pruebas de que las zonas próximas a la capital del virreinato que aún no habían ocupado o aislado los insurgentes recibieron ejemplares de la Constitución y procedieron sin dilación a elegir el personal de los ayuntamientos. Es probable que la provincia de Tabasco haya sido la primera en aprovechar las disposiciones de la nueva Constitución. La capital, Villahermosa, eligió ayuntamiento el 3 de noviembre de 1812, el mismo día en que se recibió el ejemplar del documento que envió el Virrey. Las otras nueve poblaciones españolas de Tabasco hicieron otro tanto a continuación, y lo mismo ocurrió en diversos lugares del centro de México, adonde el Virrey aún podía hacer llegar correspondencia. Oaxaca, Guanajuato y Michoacán seguían en manos de los insurgentes, por lo cual no se pudo poner en práctica en estos lugares lo que disponía la Constitución.⁴⁴

Con extraordinaria rapidez se eligieron concejos municipales en las regiones costeras directamente comunicadas con España. Estas zonas, especialmente Veracruz y Yucatán, se caracterizaban por su ideología liberal. Aun cuando se había interrumpido el contacto directo con el Virrey y, por consiguiente, oficialmente carecían de órdenes para poner en práctica los cambios que se iban a introducir en las instituciones, desde un principio contaron con ejemplares "extraoficiales", por así decirlo de la Constitución, y presionaron a los funcionarios provinciales para que inmediatamente llevaran

⁴² Ignacio de la Pezuela a Francisco Venegas, Cádiz, 8 de junio de 1812, AGN, Hist., 402; "Lista de los cuerpos a quienes se circuló el bando anunciando el día en que se publicó la Constitución", *ibid.*; *Gaceta del gobierno de México*, 1 de octubre de 1812.

⁴³ "Acuerdo del Virrey y Parecer Fiscal", en Rafael de Alba, *La Constitución de 1812 en la Nueva España*, I, 226-227; *Diario de México*, 16 de octubre de 1812.

⁴⁴ Ayuntamiento de Villahermosa al Virrey, Villahermosa, 2 de marzo de 1813, AGN, Hist., 402; *Gaceta del gobierno de México*, 17 y 28 de noviembre de 1812; Alba, *La Constitución de 1812*, I, 70-76; Alamán, *Historia de Méjico*, III, 273.

a efecto las nuevas disposiciones. El que triunfaran o no estas gestiones dependió en cada caso de los gobernadores. En Veracruz, los comerciantes liberales españoles, aduciendo que la Constitución serviría para apaciguar a los rebeldes y restaurar la paz, persuadieron al gobernador María Soto para que publicase el texto no autorizado oficialmente que había recibido de España. María Soto permitió que se estableciera un ayuntamiento popularmente elegido, pero poco después lo disolvió. El sucesor de María Soto resultó más accesible y, para fines de 1812, ya se habían elegido concejos municipales en toda la provincia.⁴⁵ El Capitán General de Yucatán, Manuel Artazo y Barral, era un hombre bastante enérgico que tenía la misión de gobernar la que quizá fuera la zona más liberal de Nueva España. En un principio se negó a poner en vigor la Constitución sin contar para ello con órdenes del Virrey, pero, haciendo caso a lo que opinaban sus consejeros y don Miguel González Lastiri, diputado a Cortes, autorizó que se celebraran elecciones en Mérida a mediados de noviembre, aun cuando a través de los canales oficiales no había recibido ni la Constitución ni los decretos que la ponían en vigor. Después de haber cedido en Mérida a la presión que sobre él se ejercía, quiso detener la aplicación de los preceptos constitucionales en el resto de la provincia. Para la rápida instalación de un ayuntamiento en Campeche cooperó precisamente el lugarteniente de Artazo, Miguel de Castro y Araoz, uno de los pocos funcionarios de la Corona que coadyuvaron decididamente a que entrara en vigor la Constitución.⁴⁶

Contrastaba marcadamente con esta actitud la que adoptó José de la Cruz, obstinado conservador e intendente de Nueva Galicia. Aun cuando el comandante del puerto de San Blas había recibido directamente de España, a principios de enero de 1813, un ejemplar de la Constitución, Cruz, apoyado por la Audiencia, rehusó vez tras vez promulgarla si no recibía al respecto órdenes del Virrey, aun

⁴⁵ Don José Quevedo, Gobernador de Veracruz, al Virrey Calleja, Veracruz, 5 de marzo de 1813, AGN, Hist., 403; España, Cortes, 1810-1813, *Diario de las Cortes*, XVII, 243, 482-483; Alamán, *Historia de Méjico*, III, 438-439.

⁴⁶ Gobernador de Yucatán a la Secretaría del Despacho de Estado, Mérida, 1 de diciembre de 1812, en España, Cortes, 1810-1813, *Diario de las Cortes*, VIII, 55-56; Gobernador de Yucatán al Gobernador de Presidio de Carmen, Mérida, 23 de diciembre de 1812, AGN, Hist., 402; España, Cortes, 1810-1813, *Diario de sesiones de las Cortes generales y extraordinarias [que] dieron principio el 24 de setiembre de 1810 y terminaron el 20 de setiembre de 1813*, VII, 5279 (15 de mayo de 1813) (en lo sucesivo se citará como *Diario de sesiones de las Cortes*); Juan Francisco Molina Solís, *Historia de Yucatán durante la dominación española*, III, 395, 415.

cuando ya obraban en su poder los decretos oficiales que ordenaban esa promulgación. Así, mientras Venegas continuó como Virrey, la Constitución no entró en vigor en Nueva Galicia.⁴⁷

Entre tanto, en la ciudad de México, se había ido poniendo poco a poco en práctica lo que ordenaba la Constitución. El 29 de noviembre los ciudadanos de todos los distritos escogieron electores que, a su vez, elegirían a los miembros del ayuntamiento. Las elecciones se caracterizaron por la confusión que reinaba entre los funcionarios electorales y por el júbilo de los liberales cuando los criollos ganaron por unanimidad todos los puestos de la junta electoral. Como ni en el texto constitucional ni en el decreto del 23 de mayo había instrucciones claras sobre las elecciones surgieron muchas dudas. Visto que la Constitución no establecía cómo habrían de escogerse en las demarcaciones administrativas los electores para los comicios municipales, los funcionarios electorales se atuvieron a lo dispuesto para las elecciones a nivel local, de las diputaciones provinciales. Desgraciadamente, estas prescripciones distaban mucho de ser explícitas. Aumentó la confusión por la carencia de conceptos claros sobre lo que, en relación con las elecciones, constituía un ciudadano y un vecino.⁴⁸ A pesar de esta vaguedad y de las campañas bastante ruidosas de los jubilados liberales, las elecciones fueron razonablemente limpias y ordenadas.⁴⁹ Aún así, el Virrey Venegas, temeroso de que los electores criollos escogieran un ayuntamiento integrado por criollos y de que las ya cercanas elecciones distritales para diputados provinciales fomentaran aún más las aspiraciones revolucionarias, suspendió el proceso electoral en la ciudad de México a fines de diciembre, y ordenó que siguiera en funciones el antiguo ayuntamiento.⁵⁰ En 1812 sólo en las zonas próximas a la capital que aún no ocupaban los insurgentes y en las zonas costeras de Veracruz y Yucatán se eligieron ayuntamientos.

⁴⁷ Vicente Alonso Andrade, Fiscal de la Real Audiencia de Guadalajara, al Virrey Venegas, Guadalajara, 7 de enero de 1813, en Alba, I, 77-78.

⁴⁸ "Bando del Corregidor. . . de la Ciudad de México en que se convoca a los vecinos. . . para que el día 29 de noviembre designen a los electores que deberán proceder al nombramiento de alcaldes, regidores, y procuradores síndicos", en Alba, *La Constitución de 1812*, 226-227; Ramón Gutiérrez del Mazo a Venegas, México, 3 de diciembre de 1812, AGN, Hist., 447; José María de Echabe a Gutiérrez del Mazo, 15 de diciembre de 1812, *ibid.*

⁴⁹ Para un estudio detallado de las elecciones, cf. Nettie Lee Benson, "The Contested Mexican Election of 1812", *HAHR*, XXVI (agosto de 1946), 336-350.

⁵⁰ Alamán, *Historia de Méjico*, III, 278.

No debe pensarse, como a menudo ha sucedido, que la suspensión que ordenó Venegas se aplicó a toda la Nueva España.⁵¹ De acuerdo con la Constitución, el Virrey era jefe político de la provincia de México y sólo en ella tenía jurisdicción. Así, políticamente, únicamente dentro de ese territorio era legal su autoridad. Aun suponiendo que Venegas no aceptara las limitaciones que la Constitución imponía a su jurisdicción, es un hecho que no intentó que la suspensión se aplicara fuera de la capital y, mucho menos, fuera de la provincia de México. Las elecciones se prohibieron en la ciudad de México, pero se informó que en las ciudades del resto de la provincia se prosiguió con el establecimiento de los ayuntamientos y que Venegas lo aprobó.⁵² No hay pruebas de que los concejos así establecidos hayan cesado de funcionar por órdenes de Venegas.

Este Virrey ya no se opuso directamente a la Constitución, pero sí lo hizo indirectamente porque al no enviar a las provincias del Norte el texto oficial demoró mucho la aplicación de las normas constitucionales en esas regiones (no hay pruebas de la intención que pudo haber tenido al adoptar esta actitud). Los residentes de esas provincias sabían perfectamente que una nueva Constitución había entrado en vigor, pues los delegados a Cortes enviaron inmediatamente a sus electores ejemplares del documento, los cuales circularon sin dificultad. El delegado por Nueva Vizcaya, Güereña, envió por lo menos un ejemplar a su provincia en octubre de 1812; Miguel Ramos Arizpe facilitó copias a varios pueblos de las Provincias Internas de Oriente, incluyendo, por lo menos, a Santa María de las Parras, Saltillo y Aguayo.⁵³ Quizá, pero no es seguro, solamente las provincias de California, Nuevo México y Texas no tenían noticias a principios de 1813 de lo que ordenaba la nueva Constitución.

A pesar de que la Constitución había entrado en vigor, no pocos funcionarios de la Corona decidieron que sólo publicarían el texto oficial que el Virrey les enviase directamente. De haber simpatizado con las tendencias liberales, los funcionarios provinciales hubieran podido sin dificultad aprovecharse de las limitaciones que la Consti-

⁵¹ Cf. Fisher, *Background*, p. 329; Herbert H. Bancroft, *History of Mexico*, IV, 465-467; Alamán, *Historia de Méjico*, III, 278; Wilbert H. Timmons, *Morelos, Priest, Soldier, Statesman of Mexico*, p. 89.

⁵² Venegas al Fiscal Civil de la Audiencia de la Ciudad de México, México, 9 de febrero de 1813, AGN, Hist., Ramo de Guerra, Vol. 30, Ayuntamientos, fol. 236; Alcalde Primero de Coyoacán a Gutiérrez del Mazo, Coyoacán, 29 de febrero de 1813, *ibid.*, fol. 246; Subdelegado de Malinalco a Venegas, Malinalco, 20 de enero de 1813, *ibid.*, fol. 271.

⁵³ España, Cortes, 1810-1813, *Diario de sesiones de las Cortes*, VII, 5283 (15 de mayo de 1813); *ibid.*, 5329; *ibid.*, VIII, 5761-5762 (21 de julio de 1813).

tución imponía a la autoridad del Virrey y obrar por propia cuenta. Es verdad que dichas limitaciones se basaban en la propia Constitución, pero los únicos ejemplares que de ella se tenían a la mano habían llegado a través de lo que los conservadores funcionarios reales tildaban de canales indignos de confianza. Si bien, probablemente, lo que en realidad deseaban era impedir que la Constitución entrara en vigor, mientras la reacción conservadora lograba que fuese abolida, de momento se enfrentaban a un serio dilema jurisdiccional. Esta actitud, aunada al hecho de que Venegas no había querido o no había podido imponer su autoridad en las provincias del Norte, explica en buena parte por qué durante el mandato de este Virrey no se establecieron en aquella zona ayuntamientos de acuerdo con los preceptos constitucionales.⁵⁴

En lugares como Yucatán, Veracruz y la ciudad de México, los elementos liberales tuvieron fuerza suficiente para persuadir a las autoridades a que promulgaran la Constitución, pero no realizaron ningún esfuerzo para implantar por iniciativa propia las reformas. Además, en la mayoría de los casos, los habitantes de las provincias del Norte no intentaron imponer la ley por sí mismos. Hay constancias de que, por una parte, deseaban poner a prueba las nuevas leyes liberales y de que se sentían frustrados por no haberlo logrado, y de que, por la otra, no deseaban obrar sin autorización de los representantes de la Corona. En resumen, carecían de espíritu revolucionario. Sus protestas a veces se redujeron a presentar peticiones al intendente, como ocurrió en Durango, o quejas a sus repre-

⁵⁴ *Ibid.*, VIII, 5761-5762 (21 de julio de 1813); Intendente de San Luis Potosí al Virrey Calleja, San Luis Potosí, 18 de mayo de 1813, AGN, Hist. 402. Este rompecabezas jurisdiccional requiere mayor estudio. La situación era especialmente confusa en las Provincias Internas, donde los cambios de administración repetidos a lo largo de un periodo de treinta y seis años sumieron a las autoridades y a los residentes a un estado de gran perplejidad. Desde su fundación en 1776, las Provincias Internas habían sido a veces dependientes y a veces independientes del Virrey, y administradas en diferentes ocasiones por una, dos e incluso tres negociados diferentes. De 1793 a 1811 quedaron organizadas como Comandancia General independiente del Virrey; después la Regencia ordenó que volvieran a la jurisdicción del Virrey de acuerdo con lo dispuesto en una cédula de 1804 que nunca se habla puesto en vigor. Acababa Venegas de lograr que el Comandante General, Nemesio Salcedo y Salcedo, se adhiriera en principio —ya que no de hecho— al nuevo orden de cosas, cuando la Constitución de 1812 separó de nuevo a la zona de la autoridad del Virrey. Aunque virreyes posteriores procuraron que la zona volviera a su jurisdicción, obraron con cierta carencia de fundamentos legales y, por lo general, con pocos resultados. La cuestión siguió indecisa durante el resto de la Guerra de Independencia. Cf. Herbert E. Bolton, *Guide to Materials for the History of the United States in the Principle Archives of Mexico*, pp. 75-77; véase también la correspondencia virreinal acerca de este problema en AGN, Ramo de Provincias Internas, Vol. 129.

sentantes en las Cortes, lo cual sucedió en Parras, Saltillo y Aguayo, localidades que se dirigieron a Miguel Ramos Arizpe.⁵⁵ Sólo en las Provincias Internas de Occidente algunas poblaciones instalaron ayuntamientos sin previa autorización del gobernador. La ciudad de Chihuahua aprovechó la ausencia del subdelegado para promulgar la Constitución y elegir un nuevo concejo municipal a fines de 1812. Por lo menos tres aldeas pequeñas de Nueva Vizcaya instalaron ayuntamientos por propia iniciativa después de esperar en vano a que se promulgase oficialmente la Constitución. El Comandante General Bernardo Bonavía suprimió sin tardanza todos estos ayuntamientos "prematurados".⁵⁶ Ahora bien, en la abrumadora mayoría de los casos, los ciudadanos aguardaron con una paciencia rayana en apatía a que la Constitución entrara en vigor o fuese abrogada. Por ejemplo, los concejales del ayuntamiento de Parral escogieron por sí mismos a los nuevos alcaldes para el año de 1813, a pesar de que hacía ya dos meses que estaban enterados de lo que al respecto ordenaba la Constitución. Monterrey obró en forma parecida, a pesar de que tanto la ciudad como la provincia habían estado a las órdenes de una junta constituida por elección popular desde la deserción del gobernador y de que en octubre de 1812 ya se conocía el texto de la Constitución.⁵⁷

Félix Calleja reemplazó a Venegas como Virrey de México en marzo de 1813. Si bien ahora parece claro que la gran mayoría de los mexicanos no estaban dispuestos a rebelarse a fin de recibir los beneficios de la nueva Constitución, Calleja opinó lo contrario. Por esta razón decidió cumplir con lo que ordenaba el documento, esperando que en esta forma algunos elementos revolucionarios dejaran de serlo.⁵⁸ El 4 de abril de 1813, por órdenes de Calleja, los electores nombrados en noviembre del año anterior escogieron a los miembros

⁵⁵ España, Cortes, 1810-1813, *Diario de sesiones de las Cortes*, VII, 5283 (15 de mayo de 1813); *ibid.*, VIII, 5761-5762 (21 de julio de 1813).

⁵⁶ Bonavía a la Secretaría de la Gobernación de Ultramar, Durango, 16 de marzo de 1814, Archivo General de Indias, Legajo 297, no. 4, fol. 1 (mecanograma en poder de Nettie Lee Benson, Austin, Texas; en lo sucesivo se citará como AGI mecanograma); España, Cortes, 1810-1813; *Diario de sesiones de las Cortes*, VII, 5281-5282 (15 de mayo de 1813).

⁵⁷ José Ramón Royo de Iberri al Ayuntamiento de Parral, Durango, 22 de diciembre de 1812, Archivo del Parral, Año de 1812, G-3; Israel Cavazos Garza, *El muy ilustre ayuntamiento de Monterrey desde 1596*, p. 81; Vito Alessio Robles, *Coahuila y Texas en la época colonial*, p. 659.

⁵⁸ "Proclama de D. Félix María Calleja al encargarse del gobierno como virrey el 26 de marzo de 1813", en J. E. Hernández y Dávalos, *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México de 1808 a 1821*, V, 6-10.

del primer ayuntamiento⁵⁹ constitucional de la ciudad de México. Si bien no estaba completamente seguro del alcance de los poderes que le otorgaba la Constitución, Calleja fue afirmando gradualmente su autoridad en todo el país. A principios de abril comenzó a enviar ejemplares de la Constitución a lugares donde aún no se promulgaba. Durante la primavera y el verano de 1813, los gobernadores de las provincias norteñas comenzaron a permitir que se celebraran elecciones municipales, pero hubo algunos que aún se resistieron a hacerlo. Bernardo Bonavía, en las Provincias Internas de Occidente, rehusó obstinadamente promulgar el documento hasta que el síndico del ayuntamiento de Durango escribió directamente a Calleja para solicitar que, como gobernante de todo México (*sic*), ordenara que la Constitución entrara en vigor. El Virrey decidió entonces dar mayor amplitud a su autoridad en la zona Norte del país. El 10. de agosto ordenó a Bonavía que celebrase elecciones inmediatamente.⁶⁰ El comandante general obedeció de mala gana, y lo hizo con tal lentitud que la mayor parte de los pueblos de Nueva Vizcaya y de Nuevo México, ya muy adelantado el año de 1814 y pocos meses antes de que se abrogara la Constitución, aún carecían de ayuntamiento.⁶¹ Debido a la actitud del gobernador de Coahuila, también muy intransigente, sólo hasta mediados de 1814 entró en vigor la Constitución en esa provincia.⁶² En Monterrey se instauró en mayo de 1813 un concejo de acuerdo con los preceptos constitucionales, pero en casi todos los otros pueblos y ciudades de las Provincias Internas de Oriente, cuan-

⁵⁹ *Diario de México*, 6 de abril de 1813.

⁶⁰ Fernando de Obregón, Síndico Procurador de Durango, a Calleja, Durango, 14 de junio de 1813, AGN, Hist., 402; Alba, *La Constitución de 1812*, I, 82; Calleja al Ayuntamiento de Durango, México, 1 de agosto de 1813, AGN, Hist., 402; Calleja a Bonavía, México, 1 de agosto de 1813, *ibid.* Como jefe político de la provincia de México, de acuerdo con lo ordenado por la Constitución, Calleja no tenía autoridad militar en esa región, pero como capitán general Bonavía sí estaba a sus órdenes.

⁶¹ Subdelegado de Parral al Gobernador de Nueva Vizcaya, Parral, 14 de febrero de 1814, Archivo del Parral, Año 1812, G-3; Electores de Chihuahua a Bonavía, Chihuahua, 18 de enero de 1814, AGI, mecanograma; Francisco R. Almada, *Apuntes históricos de la región de Chínipas*, p. 247; Ignacio Bustamante, Intendente de Sonora, a Calleja, Arispe, 8 de noviembre de 1813, AGN, Hist., 402; Francisco Almada, *Diccionario de historia, geografía y biografía sonorenses*, p. 18; Ralph E. Twitchell, *The Spanish Archives of New Mexico*, II, 582, 584, 594.

⁶² "El Intendente de San Luis avisa de no haberse recibida ni publicada en la Provincia de Coahuila la Constitución Política de la Monarquía", AGN, Hist., 403; Intendente de San Luis al Gobernador de Coahuila, San Luis, 14 de noviembre de 1813, *ibid.*; Gobernador de Coahuila a Calleja, Saltillo, 28 de febrero de 1814, *ibid.*

do por fin se eligieron ayuntamientos, éstos desaparecieron muy poco después al ser abrogada la Constitución.⁶³

En las zonas dominadas por los insurgentes pero que fueron cayendo en poder de las tropas virreinales se establecieron gobiernos locales de conformidad con los preceptos constitucionales. Michoacán celebró elecciones municipales en junio de 1813; Oaxaca y Guanajuato esperaron hasta mediados de 1814, época en la cual ya había ayuntamientos constitucionalmente establecidos en casi todo el país.⁶⁴

Sólo en Texas y en California aún no había ayuntamientos populares en esa fecha. No existen pruebas en los Archivos de Béjar de que la junta realista que controló la aldea del 10. de marzo de 1811 al 29 de marzo de 1813 hubiera intentado en ningún momento instalar un ayuntamiento de elección popular o de que haya tenido en su poder un ejemplar de la Constitución. Cuando en agosto de 1813 Joaquín de Arredondo volvió a tomar el pueblo, que se había rendido al insurgente Gutiérrez de Lara, rehusó poner en vigor el documento constitucional, aduciendo que a causa del levantamiento tanta gente había abandonado la provincia que no quedaban personas capaces de constituir un ayuntamiento.⁶⁵ Hay algunos indicios de que la Constitución se publicó en California durante ese periodo, pero esto, al parecer, dio poco o ningún resultado, debido a la confusión que existía sobre si las Californias caían dentro de la jurisdicción de la Audiencia de Nueva Galicia o de la Audiencia de México.⁶⁶

⁶³ "Extracto de las actas de acuerdo y operaciones que ha tenido el Ayuntamiento Constitucional del Presidio de Río Grande", Archivo General del Estado de Nuevo León, Monterrey, mecanograma en poder de Nettie Lee Benson, Austin, Texas; Juan Bautista de Arispe al Ayuntamiento de Monterrey, Monterrey, 14 de mayo de 1814, *ibid.*, "Oficios y Contestaciones de la Diputación Provincial desde el día 10. de Mayo de 1814", *ibid.*; Diputación Provincial a Antonio Cordero, Monterrey, 23 de junio de 1814, *ibid.*

⁶⁴ Ayuntamiento Constitucional de Valladolid a Calleja, Valladolid, 30 de julio de 1813, AGN, Hist., 403; "El Intendente de Oaxaca remitió a V. E. los documentos que acreditan la publicación de la Constitución Nacional, la Junta Popular para votación de Electores de Ayuntamiento Constitucional, y la votación para instalación deste cuerpo", Antequera, 1 de junio de 1814, *ibid.*; Comandante Militar de Salamanca al Virrey, Salamanca, 27 de febrero de 1814, *ibid.*; "Testimonio Liberal de las diligencias que acaecieron la publicación hecha en la villa de San Miguel el Grande de la Constitución. . . y las correspondientes elecciones", *ibid.*

⁶⁵ "Memorial Petitioning that the Spanish Constitution be Published in Texas", 18 de mayo de 1814, traducción de la Biblioteca de la Universidad de Texas, Archivos Nacogdoches, Archivo 185, Vol. 17, pp. 128-129; Joaquín de Arredondo al Gobernador don Benito de Armiñán, Béjar, 8 de marzo de 1814, en *ibid.*, Archivos Bexar; Arredondo a Armiñán, Monterrey, 3 de septiembre de 1814, *ibid.*

⁶⁶ Calleja al Gobernador de Alta California, México, 31 de marzo de 1814, AGN, Hist., 403; Superior decreto del 15 de marzo sobre no haberse comprendido específica-

Creía Calleja que los ayuntamientos populares podrían servir para que una parte de la energía revolucionaria tomase un rumbo menos turbulento, pero a la vez lo atemorizaban los posibles resultados de que los criollos los controlasen. Por ello procuró que por lo menos algunos europeos formasen parte de los concejos a los que él tenía acceso. Es indudable que procuró influir en las elecciones celebradas en la ciudad de México en 1813. De los veinticinco electores elegidos en las elecciones distritales del mes de noviembre anterior, once eran clérigos. Considerando que posiblemente llegaran a constituir un contingente de tendencia conservadora en las elecciones de abril de 1813, Calleja pidió al Arzobispo de México que influyese a fin de que dichos clérigos eligieran a algunos europeos como miembros del ayuntamiento. Estos esfuerzos fracasaron y los criollos ganaron la delantera.⁶⁷ Es interesante que ninguno de esos clérigos haya formado parte de la junta electoral nombrada para las elecciones municipales de diciembre de 1813.⁶⁸ También fracasaron en Querétaro las diligencias de Calleja, cuando pidió al Visitador Eclesiástico José Mariano Beristáin que no perdiese el control de los comicios que en breve habrían de celebrarse. Beristáin convocó a todo el clero de la ciudad de Querétaro y dio instrucciones para que, aprovechando su influencia, impidieran que los criollos, a quienes equiparaba a los insurgentes, resultaran electos. Beristáin se vio en la necesidad de informar a Calleja que sus esfuerzos habían sido en vano y que todas las plazas del ayuntamiento habían quedado en manos de los criollos.⁶⁹

El 23 de junio de 1813, las Cortes publicaron una lista de instrucciones — larga y detallada — destinada al gobierno interno del reino. Se reconoció la confusión que había predominado el año anterior en una cláusula que ordenaba a los inspectores de las elecciones, los cuales deberían ser escogidos por los votantes para cada una de las etapas del proceso electoral municipal, que verificasen las credenciales de los votantes e impidiesen los fraudes. Para corregir una omisión anterior, se giraron instrucciones a fin de que las elecciones

mente la Península de California en las providencias dictadas. . . para los nombramientos de Diputados de Cortes y Vocales de las juntas provinciales de este Reino”, *ibid.*, 448.

⁶⁷ *Diario de México*, 2 de diciembre de 1812; Alamán, *Historia de México*, III, 412.

⁶⁸ *Diario de México*, 28 de diciembre de 1813.

⁶⁹ “Oficio del Visitador Eclesiástico a varios individuos del clero de Querétaro, con motivo de las elecciones de Ayuntamiento. . . 18 de diciembre de 1813”, en Hernández y Dávalos, *Colección de documentos*, V, 368-369; “El Dr. Beristáin da parte al Virrey de las medidas que tomó para las elecciones, del resultado de éstas y de la derrota de D. Rafael Rayón. . . 23 de diciembre de 1813”, *ibid.*, 369.

municipales por distritos en lo sucesivo se atuvieran a lo establecido en los Artículos 46 al 52 de la Constitución, en lo referente al inicio de las elecciones para la diputación provincial.⁷⁰ Estas instrucciones llegaron a tiempo y se aplicaron en la ciudad de México en los comicios de diciembre de 1813, los cuales se desarrollaron, ordenadamente,⁷¹ ya fuese porque votantes y empleados tenían más experiencia, porque las instrucciones eran más explícitas o porque el Virrey Calleja obró con firmeza.

A los generales a las órdenes de Calleja les importaba menos la obediencia a las leyes electorales que el estricto mantenimiento del orden, como puede verse en lo ocurrido en Oaxaca de Antequera. Poco después de que los insurgentes perdieron esta plaza, Melchor Álvarez se reunió con el obispo y otros dos de los clérigos más importantes para decidir sobre la manera de celebrar las elecciones. Se determinó cuáles ciudadanos tenían derecho a votar y se les convocó para que eligiesen la junta electoral. Después de ayudar al gobernador para que dirigiera las elecciones, los citados clérigos quedaron como miembros de la junta electoral. Cada uno de los integrantes de la junta informó a Álvarez por separado y oralmente sobre las personas que había seleccionado para el ayuntamiento. No hubo inspectores que vigilaran las acciones del gobernador, lo cual contravenía los ordenamientos de junio de 1813. La forma como quedó integrado el concejo daba impresión de sospechosa imparcialidad: exactamente la mitad de los regidores eran europeos y criollos la otra mitad; además, uno de los dos alcaldes era europeo.⁷²

Las elecciones celebradas en San José del Parral, Nueva Vizcaya, proporcionan un ejemplo de lo que ocurría en un pueblo chico, muy alejado de la esfera donde el Virrey ejercía influencia inmediata y también de las actividades militares de los insurgentes. Después de recibir órdenes para que celebrara elecciones, el subdelegado convocó a los ciudadanos del pueblo el 30 de enero de 1814 para que constituyesen la junta electoral. Apegándose tanto como le fue posible al espíritu y a la letra de la Constitución, ordenó el subdelegado que los ciudadanos — blancos, indios o mestizos, ricos o pobres — votaran en esta primera elección. Cada ciudadano llevó dos hojas de papel a

⁷⁰ España, Cortes, *Instrucción para los ayuntamientos constitucionales, juntas provinciales, y gefes políticos superiores*. . . 23 de junio de 1813, Cap. I, Art. 23.

⁷¹ *Diario de México*, 23 y 28 de diciembre de 1813.

⁷² "El Intendente de Oaxaca remitió a V. E. los documentos que acreditan. . . la Junta Popular para votación de Electores de Ayuntamiento Constitucional, y la votación para instalación deste cuerpo", Antequera, 1 de junio de 1814, AGN, Hist., 403, fol. 302.

la plaza mayor del pueblo, en una de las cuales debía escribir el nombre de quien escogía para secretario de la junta ciudadana. Una vez escogido el secretario, cada votante presentó al secretario la segunda hoja de papel en la cual aparecían los nombres de diecisiete electores. El secretario, el subdelegado y el párroco actuaron como jueces electorales. No se escogieron inspectores, lo cual puede indicar que la instrucción respectiva aún no había llegado a San José del Parral. El párroco recibió el mayor número de votos para ocupar el puesto de elector. Si esto no prueba la influencia del párroco en la primera etapa de la elección, indica al menos su importancia en aquella comunidad, por lo cual bien puede suponerse que aprovechó su prestigio para la formación del nuevo concejo municipal. Sólo uno de los diecisiete electores había pertenecido al concejo en años anteriores, y sólo cuatro de éstos fueron elegidos para el nuevo.⁷³ Si en aquellas elecciones hubieran dominado algunos de los sectores que en ella intervinieron, es probable que habría terminado por controlar la junta y porque la mayor parte de los concejales pertenecieran a ese sector. En conjunto, puede considerarse a las elecciones celebradas en Parral como un paso firme hacia los gobiernos populares a nivel municipal.

En cada localidad, el clero era el sector más influyente en aquellas primeras elecciones celebradas en México, conforme a la nueva Constitución para instaurar ayuntamientos. Prácticamente en todos los informes y relatos se habla del papel rector que desempeñaba el clero. Ya hablamos de su influencia en los comicios celebrados en la ciudad de México, Querétaro, Antequera y Parral. No sería difícil encontrar otros ejemplos: en San Miguel el Grande, por lo menos cinco de los diecisiete miembros de la junta electoral eran sacerdotes; en las Provincias Internas de Occidente la influencia clerical era tan fuerte que el Comandante General Bernardo Bonavía dijo que el carácter de las elecciones tenía más de eclesiástico que de popular.⁷⁴ Se comprende sin dificultad esta situación: los clérigos eran a menudo en los diversos distritos las únicas personas cultas que tenían acceso a los archivos parroquiales donde se encontraban los datos sobre las cualidades ciudadanas de cada uno de los habitantes.

⁷³ Proclamación de Gregorio de San Martín a los Ciudadanos de Parral, 23 de enero de 1814, Archivos de Parral, Año 1812, G-3; Informe sobre la selección de la junta electoral, 30 de enero de 1813, *ibid.*; Informe sobre la elección del Ayuntamiento Constitucional, 2 de febrero de 1814, *ibid.*

⁷⁴ "Testimonio liberal de las diligencias. . . en San Miguel el Grande", AGN. Hist. 403; Bonavía a la Secretaría de Estado y del Despacho, Durango, 16 de marzo de 1814, AGI, Leg. 297, no. 4, fol. 1 (mecanograma en poder de Nettie Lee Benson, Austin, Texas).

En la práctica era muy difícil prescindir de la ayuda que prestaban los sacerdotes, especialmente en los pueblos más pequeños.

El precepto constitucional que se violaba con mayor frecuencia era el que prohibía que los antiguos concejales siguieran perteneciendo a los nuevos ayuntamientos. En centros grandes de población como la ciudad de México, Campeche o Veracruz, donde había un número suficiente de liberales cultos deseosos de acatar la Constitución, no se presentaba esa irregularidad; pero en poblaciones menores como Parral, Antequera, San Miguel o Monterrey, los antiguos regidores reaparecían en los nuevos ayuntamientos, lo cual indica que allí escaseaban las personas capacitadas para ocupar puestos en los concejos.⁷⁵ En Monterrey, diez miembros del primer ayuntamiento elegido popularmente habían servido en concejos anteriores, frecuentemente en calidad de regidores honorarios. En esas localidades había cambiado el criterio en lo referente a los gobiernos locales, aun cuando no se hubiera renovado el personal.⁷⁶

El 4 de mayo de 1814, cuando Fernando VII llegó a Valencia —al regresar de su cautiverio en Francia— expidió un real decreto por el que se abolían las Cortes y lo que ellas legislaron, incluyendo la Constitución de 1812, pero aclaraba que los ayuntamientos seguirían funcionando en la forma en que habían quedado organizados. El Virrey Calleja recibió el decreto el 10 de agosto de 1814, y el 17 del mismo mes ordenó que se abrogara la Constitución. Fernando VII reafirmó su inclinación anterior por los gobiernos locales de carácter popular al expedir otro decreto el 24 de mayo, el cual ordenaba que se celebrasen comicios municipales en diciembre. Para evitar confusiones, las elecciones distritales en las ciudades o poblaciones donde hubiera más de un distrito (o “parroquia”) se celebrarían sucesivamente en varios días. Sin embargo, en el mismo decreto ordenaba el monarca que no se establecieran nuevos ayuntamientos y que habrían de abolirse los constituidos sin aprobación del gobierno en lugares donde anteriormente no habían existido. Basándose en este decreto, el Intendente de la capital ordenó que se celebraran en la ciudad elecciones distritales (“parroquiales”) a principios de

⁷⁵ Alvarez, *Anales históricos*, I, 9-35; Cavazos Garza, *El muy ilustre ayuntamiento*, 70-80; Informe sobre la elección del Ayuntamiento Constitucional, 2 de febrero de 1814, Archivo del Parral, Año 1812, G-3; “El Intendente de Oaxaca remitió a V. E. los documentos que acreditan. . . la Junta Popular para votación de Electores de Ayuntamiento Constitucional, y la votación para instalación deste cuerpo”, Antequera, 1 de junio de 1814, AGN, Hist., 403; “Testimonio liberal de las diligencias. . . en San Miguel”, *ibid.*

⁷⁶ Cavazos Garza, *El muy ilustre ayuntamiento*, pp. 70-80.

diciembre.⁷⁷ Antes de que pudieran tener lugar los comicios, llegó un real decreto, publicado en la ciudad de México el 8 de noviembre, por el cual quedaban abolidos todos los ayuntamientos constitucionales. Los concejos municipales existentes con anterioridad a la Constitución recobrarían la situación en que se encontraban en 1808 y, siempre que fuera posible, quedarían integrados por las mismas personas que anteriormente los componían. Se abolieron en su totalidad los ayuntamientos de fecha posterior a la Constitución.⁷⁸

Hasta donde se sabe, sólo en Coahuila se ofreció resistencia a la abolición de los concejos populares.⁷⁹ Por lo demás, los funcionarios de la Corona impusieron la abolición con la misma eficiencia con que antes habían puesto en vigor la Constitución. Debido a la situación revolucionaria en que se encontraba el país y a la oposición de ciertos funcionarios, y a pesar del entusiasmo que manifestaron los liberales en algunos centros urbanos, en medio de la apatía general, terminó abruptamente el experimento municipal poco después de haberse iniciado. En casi todas partes duraron tan poco los ayuntamientos populares, que no se logró demostrar si podían o no ser organismos responsables de gobierno municipal. Por otra parte, el abolir la Constitución no hacía desaparecer el hecho de que los habitantes de casi toda Nueva España habían saboreado, así fuese fugazmente, lo que es un gobierno local elegido por el pueblo. Cuando cinco años después se restableció la Constitución, predominaban circunstancias totalmente diversas.

Durante los siguientes cinco años prácticamente desapareció en Nueva España la actividad de la insurgencia; mientras tanto, Fernando VII volvió a gobernar como monarca absoluto. Sin embargo, a principios de 1820, tropas insurrectas destinadas a América se declararon en favor de la Constitución de 1812. Esta rebelión alcanzó pronto tales proporciones que el 29 de marzo el Rey tuvo que jurar lealtad a esa Constitución y convocar a las Cortes.

Estas noticias llegaron a México a finales de abril, pero por carecer de órdenes oficiales no se tomaron medidas para hacer frente a la situación inmediatamente. El gobernador de Yucatán publicó la Constitución en su provincia el 10. de mayo, pero tuvo que dar

⁷⁷ *Gaceta del gobierno de México*, 11, 13, 14, 15, 16, 18 de agosto; 29 de septiembre; 15 de octubre de 1814.

⁷⁸ *Ibid.*, 8 de noviembre de 1814. Como el decreto habría evitado su celebración, resulta que Bancroft se equivocó al hablar de tumultos ocurridos con motivo de las elecciones de diciembre de 1814 (*History of Mexico*, IV, 599).

⁷⁹ "El Gobierno Intendente de Nueva Vizcaya. . . haberse descubierto una conspiración en Chihuahua, Durango, 17 de noviembre de 1814, AGN, Provincias Internas, 186.

marcha atrás debido a las protestas de los conservadores. Mientras tanto, los liberales de Campeche habían persuadido al lugarteniente del gobernador de que reinstalara el ayuntamiento popular de 1814. Esto provocó una reacción en cadena. Al conocerse lo que estaba ocurriendo en Campeche, el gobernador de Yucatán se vio forzado a acceder a las demandas de los liberales y a permitir que en Mérida se eligiera un ayuntamiento liberal el 13 de junio.⁸⁰ Poco después los comerciantes veracruzanos se enteraron de los sucesos de Yucatán y obligaron al gobernador a publicar la Constitución y a convocar a elecciones para un nuevo concejo municipal. Al irse difundiendo estas noticias por el interior del país, otros pueblos comenzaron a elegir ayuntamientos.⁸¹ Todo esto se realizó sin autorización del Virrey. La rápida marcha de los acontecimientos ejerció tal presión sobre Juan Ruiz de Apodaca, el nuevo Virrey, que el 31 de mayo se vio obligado a proclamar la Constitución en la ciudad de México, aun cuando no le había llegado de España la confirmación oficial. El 8 de junio se publicó el real decreto del 9 de marzo en el que se ordenaba la inmediata celebración de las elecciones. Nueve días después la capital de Nueva España contó con su tercer ayuntamiento de elección popular.⁸²

La prontitud con que en 1820 se reinstauraron los ayuntamientos constitucionales contrastaba marcadamente con lo que sucedió durante el periodo 1812-1814. Durante la primavera y el verano ciudades y pueblos se apresuraron a reclamar los privilegios que les otorgaba la Constitución.⁸³ Durante el primer periodo se habían necesitado dos años para que se instalaran ayuntamientos populares en todo el país, pero en 1820 a los tres meses ya se había alcanzado esta meta aun en las zonas más alejadas. Texas, en el extremo Norte de la colonia, recibió órdenes para que se celebraran elecciones a mediados de julio. Sin tener en cuenta que la Constitución todavía no se promulgaba, los ciudadanos de Béjar realizaron sin más espera sus comicios municipales, los cuales se ajustaron perfectamente a las disposiciones constitucionales. La Constitución por fin se publicó en Béjar el 8 de septiembre. En Bahía del Espíritu Santo se eligió ayun-

⁸⁰ *El Hispano-Americano Constitucional, periódico filosófico de Mérida de Yucatán*, 18-22 de junio de 1820; Alvarez, *Anales históricos*, 14-15.

⁸¹ *Actas del Ayuntamiento de Veracruz*, 27-29 de mayo de 1820, en Alba, *La Constitución de 1812*, II, 172-173; Ayuntamiento de Jalapa al Virrey, *ibid.*, 175.

⁸² "Bando del Virrey Apodaca en que por haber recibido noticias de que Fernando VII había jurado la Constitución, participa que la jurará", 31 de mayo de 1820, *ibid.*, 176-177; *Gaceta del gobierno de México*, 8 de junio y 9 de junio de 1820.

⁸³ Véase *Gaceta del gobierno de México*, 20 de junio-9 de septiembre de 1820, con relación a la instalación de ayuntamientos populares en pueblos muy lejanos.

tamiento a fines de agosto.⁸⁴ Otro tanto ocurrió el 6 de agosto en el distante pueblo de Santa Fe, en Nuevo México.⁸⁵

Contrariamente a lo ocurrido en 1812, los funcionarios de la Corona no intentaron poner obstáculos al cumplimiento de los preceptos constitucionales una vez que el Virrey manifestó su anuencia. El obstáculo más serio provenía de la escasez de ejemplares del documento y de las instrucciones relativas a los comicios, pues casi todos habían sido destruidos en 1814 por grupos de entusiastas conservadores. Sobre todo en las provincias norteñas los representantes del gobierno presentaban quejas aduciendo que resultaba imposible celebrar elecciones en todas partes mientras no se obtuvieran más ejemplares de esos documentos.⁸⁶ Las imprentas de la capital hicieron un buen negocio vendiendo reimpressiones de la Constitución y de otros instrumentos oficiales.⁸⁷ El que en 1820 se permitieran estas actividades —estrictamente prohibidas en 1812— es una señal de los cambios que habían tenido lugar en la colonia. Los obstáculos provenientes de la escasez de tales documentos desaparecieron al declarar las Cortes que como la Constitución había sido promulgada en toda la Nueva España durante el período anterior, ya no era necesario que las diversas comunidades le juraran fidelidad antes de proceder a celebrar comicios.⁸⁸

En diciembre los municipios mexicanos eligieron a los concejales que prestarían sus servicios en 1821.⁸⁹ Considerando que para la mayoría de pueblos y villas se trataba de la tercera y aun de la cuarta vez que celebraban elecciones municipales, gracias a la experiencia así obtenida no hubo ni desórdenes ni confusión. Además, como no había molestias provenientes de funcionarios hostiles o de la lucha armada, se tenía la impresión de que el pueblo mexicano se estaba adaptando a los ayuntamientos democráticos.

⁸⁴ "Acta de la junta electoral celebrada el día de hoy", Béjar, 25 de julio de 1820, Biblioteca de la Universidad de Texas, Archivos Bexar; *Actas del Ayuntamiento de Béjar*, 31 de agosto de 1820, *ibid.*; José Encarnación Vásquez al Coronel Don Antonio Martínez, Bahía del Espíritu Santo, 1 de septiembre de 1820, *ibid.*

⁸⁵ Twitchell, *Spanish Archives*, pp. 630-636.

⁸⁶ Gobernador de Nuevo Santander al Virrey, San Carlos, 19 de agosto de 1820, AGN, Hist., 404; Diego García Conde al Virrey, Durango, 9 de agosto de 1820, *ibid.*; Joaquín de Arredondo al Virrey, Monterrey, 28 de julio de 1820, *ibid.*

⁸⁷ *Gaceta del gobierno de México*, 29 de julio de 1820.

⁸⁸ "Gobernación de la Península al Sr. Gefe Político de la provincia de México", Madrid, 10 de septiembre de 1820, AGN, Hist., 404.

⁸⁹ Cf. listas en *Gaceta del gobierno de México*, 14 de diciembre de 1820 al 3 de marzo de 1821; *Actas del Ayuntamiento de Béjar*, 17 y 24 de diciembre de 1820, Biblioteca de la Universidad de Texas, Archivos Bexar.

Mientras los partidarios de la Constitución celebraban su nueva vigencia apareció en el horizonte una amenaza. A principios de enero de 1821, Agustín de Iturbide, haciendo eco a los sentimientos de algunos militares españoles y de otros elementos conservadores que consideraban con aprensión un porvenir donde gobernarían una Constitución y unas Cortes liberales, se unió a Vicente Guerrero para inyectar nueva vida a la casi fallecida insurgencia. Temiendo que Iturbide los privara de los derechos constitucionales a los que ya se estaban acostumbrando, pueblo tras pueblo se comprometió a prestar ayuda al Virrey en contra de los rebeldes.⁹⁰ Iturbide logró apaciguar en buena parte estos temores y conquistar simpatizadores cuando, después de la victoria que alcanzó en Querétaro el 28 de junio, anunció que continuarían en vigor, mientras se elaboraba un nuevo código orgánico, todas las prescripciones constitucionales que no lesionaran la independencia de México.⁹¹ Después de que Iturbide conquistó el poder y de que se declaró la independencia de México el 28 de septiembre, la junta provisional de gobierno reafirmó que la Constitución española serviría de guía mientras se contaba con una Constitución mexicana.⁹² El 18 de noviembre la Regencia convocó a elecciones municipales que se celebrarían conforme a lo dispuesto en la Constitución de 1812 y en el decreto del 23 de mayo del mismo año, dado que los ciudadanos ya estaban familiarizados con los procedimientos que se señalaban en esos documentos.⁹³ Así, como ya era costumbre, las elecciones se llevaron a cabo en diciembre, y se informó de los resultados a la Regencia.⁹⁴ En un relato sobre las elecciones celebradas en Guadalajara se ve que aun cuando subsistían las cuestiones que tan acaloradamente se debatieron en 1812, ahora se adoptaba ante ellas una actitud casi rutinaria. Se obedecía a la Constitución y a los decretos respectivos. Igual que en las elecciones celebradas en la ciudad de México en 1812, los jueces electorales rechazaron a algunos votantes que no habían cumplido con

⁹⁰ Consúltese, por ejemplo, la proclamación del Ayuntamiento Constitucional de Querétaro a sus ciudadanos, 5 de marzo de 1821, en *Gaceta del gobierno de México*, 10 de marzo de 1821; Ayuntamiento de San Miguel el Grande al Virrey, 24 de marzo de 1821, *ibid.*, 5 de abril de 1821; Ayuntamiento de Aguascalientes al Virrey, 17 de marzo de 1821, *ibid.*, 29 de marzo de 1821; Ayuntamiento de la ciudad de México al Virrey, 6 de marzo de 1821, *ibid.*, 13 de marzo de 1821.

⁹¹ William Spence Robertson, *Iturbide of Mexico*, p. 96.

⁹² *Ibid.*, p. 134.

⁹³ "La Regencia Gobernadora Interina del imperio a todos sus habitantes", *Gaceta imperial de México*, 18 de noviembre de 1821, 27 de noviembre de 1821.

⁹⁴ *Ibid.*, 25 de diciembre de 1821; 1, 3, 7 de enero de 1822.

lo que establecía la ley, pero, en términos generales, los comicios transcurrieron ordenadamente y casi sin incidentes.⁹⁵

El describir el curso que siguieron los ayuntamientos en la historia del México independiente sobrepasaría los límites de este ensayo. Se aumentó el número de concejales, pero, con esta excepción, la Regencia no modificó lo que las Cortes habían dispuesto acerca de los municipios.⁹⁶ En la Constitución Mexicana de 1824 para nada se mencionan los ayuntamientos, lo cual permitió que durante el régimen republicano continuaran funcionando como lo habían señalado las Cortes. Así, los principios inherentes a los ayuntamientos de elección popular quedaron incorporados a las constituciones de la mayor parte de los estados de la República Mexicana.⁹⁷

Poco antes de la Guerra de Independencia, los municipios mexicanos se hallaban muy alejados de la respectiva tradición española. En los concejos predominaban las inamovibles oligarquías; aun cuando en realidad no era grande su poder pues todo lo dejaban en manos de los funcionarios reales. Acostumbrados al sistema, los ciudadanos mexicanos tenían pocos deseos de cambiarlo, aun cuando la súbita aparición en 1808 de un gobierno popular en España les permitía formular peticiones. Si bien los diputados de las colonias americanas que fueron a las Cortes de Cádiz no incluyeron la reforma del municipio entre sus más urgentes demandas, algunos previsores diputados mexicanos, encabezados por Miguel Ramos Arizpe, se dieron cuenta de que gobiernos locales responsables y de elección popular constituirían un gran incentivo para el desarrollo interno de la Colonia. En las Cortes los liberales no lograron conquistar la autonomía política y económica a nivel local, pero sí consiguieron que se incorporase a la Constitución y a la legislación subsiguiente el principio inherente a las elecciones populares que darían fin a los ayuntamientos "perpetuos". La instalación de estos concejos en México de 1812 a 1814 fue un proceso lento debido a la revolución y a los obstáculos que ponían casi todos los funcionarios reales. Por mucho que se hubieran difundido las ideas contenidas en la Constitución, los pueblos del país, con pocas excepciones, estaban de acuerdo en aguardar a que los representantes de la Corona las pusiesen en práctica, y no demostraron gran entusiasmo por conceptos novedosos y

⁹⁵ *Gaceta del gobierno de Guadalajara*, 12, 22, 26 de diciembre de 1821.

⁹⁶ "Bando sobre se duplique el número de alcaldes constitucionales", *ibid.*, 16 de febrero de 1822; *Gaceta imperial de México*, 12 de febrero de 1822.

⁹⁷ México, Constitución, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el congreso general constituyente el 4 de octubre de 1824*; Joaquín de la Llave Hill, *El municipio en la historia y en nuestra constitución*, pp. 64-69.

abstractos. Por lo general, las elecciones se caracterizaron por el orden, por el estricto control gubernamental y por una fuerte influencia clerical. Hubo poca resistencia a la abolición de los municipios populares decretada en 1814. Con todo, el experimento había despertado el gusto por los gobiernos de elección popular y, cuando en 1820 se reinstauró la Constitución, ciudades, villas y aldeas acudieron a elegir los nuevos ayuntamientos. Cuando Iturbide declaró el Plan de Iguala en 1821, pocos pueblos carecían de concejos municipales, y eran también pocos aquéllos en donde no se habían celebrado ya varias elecciones. Como los ciudadanos comenzaban a acostumbrarse a este tipo de gobierno, expresaron temor de que Iturbide fuera a abolirlos. Dándose cuenta de estos temores, Iturbide permitió que los ayuntamientos continuaran funcionando, con lo cual se fortalecieron estas instituciones. Los tradicionales ayuntamientos españoles, resucitados por las Cortes, se convirtieron en cimientos de los gobiernos locales de la República Mexicana.

Debemos recalcar que el presente estudio ofrece únicamente un amplio bosquejo de los grandes cambios que introdujeron las Cortes españolas en la estructura política del municipio mexicano. Un examen más a fondo de las actividades políticas, económicas y sociales de los ayuntamientos presupondría minuciosas investigaciones en los numerosos archivos municipales de México. Estos estudios arrojarían mucha luz sobre el municipio mexicano y sobre la época de la Guerra de Independencia.