



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO

FACULTAD DE DERECHO

**“LIBERTAD DE COMERCIO Y EL CONTROL
GUBERNATIVO POR EL AYUNTAMIENTO”**

TESIS

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

ALEJANDRO GARCIA VELAZQUEZ

Centro Universitario; Qro., a 28 de mayo de 1996.

No Adq. H58688

No. Título _____

Clas. D342

G216.6

A MIS PADRES:
Por la ayuda recibida en el trayecto de
mis estudios.

Al Doctor

JUAN RICARDO JIMÉNEZ GÓMEZ

**Gracias por el apoyo que recibí
para la realización de este trabajo.**

**A LA UNIVERSIDAD, por brindarme
la oportunidad de superarme.**

**A MIS MAESTROS, quienes me
formaron intelectualmente.**

VI. LIBERTAD DE COMERCIO

1.- Plan de Ayutla	54
2.- Constitución de 1857	54
3.- Decreto del Emperador Maximiliano de 1865	57
4.- Constitución de 1917	57

CONCLUSIONES	60
---------------------	----

BIBLIOGRAFIA	61
---------------------	----

INTRODUCCION

Con el descubrimiento del Nuevo Continente, es el municipio la institución que permite a los conquistadores legitimar su autoridad legal sobre los nuevos territorios sus pobladores, además de permitirles ser quien en lo sucesivo los represente ante el Monarca Español.

El primer municipio que se erige en la tierras descubiertas es el de la Villa rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519, su objetivo fue el de dar la autoridad legal a Cortés para continuar con la Conquista de las Nuevas Tierras.

Una vez instaurado el municipio había que dotarlo de una legislación que le permitiera un desarrollo propio, siendo así Cortes dicto un conjunto de ordenanzas en donde señalaba a las autoridades, sus atribuciones, la forma de nombrarlos. Además establece las atribuciones propias del municipio como:

- Establece los días y lugares de matanza de ganado.
- La hortaliza, el pan y el pescado se debían vender en la plaza pública.
- Abastecimientos.
- Marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas.
- Destinar los lugares donde se tiraría la basura.

Después de las normas dictados por Cortés vendrían una serie de ordenanzas de carácter municipal, que le permitirían fortalecerse a través del tiempo y constituir una institución que perdura hasta nuestros días.

En la Constitución de 1824, no introdujo regulación alguna respecto del régimen municipal, ya que dejó esa facultad a los Estados.

Es bajo las Leyes Constitucionales de 1836 (Siete Leyes), en donde en la Séptima ley regulará aspectos de la vida municipal. establece la existencia de los Ayuntamientos en las capitales de los departamentos, así como en las poblaciones cuya población llegue a cuatro mil almas.

La referencia que hacen las Bases Orgánicas de 1843 en torno al municipio la encontramos en su artículo 4º al establecer la división de la República en Departamentos, Distritos, Partidos y Municipalidades.

Constitución de 1857, deja a salvo lo relativo al régimen municipal, al igual que las Constituciones de 1824 y 1843, y señala como atribuciones de los Estados establecer la forma de organizarse en su régimen interior.

La división que se utilizó bajo el Imperio, fue el de Departamentos, Distritos y Municipalidades. Es a través de las Prefecturas Imperiales por las que el Emperador ejercerá su autoridad en los Departamentos.

Por lo que ve a los Departamentos estaban bajo la autoridad del Prefecto Imperial que era nombrado por el Emperador, los Distritos eran administrados por los Subprefectos las prefecturas Imperiales.

En Querétaro, la institución municipal nació en 1655 cuando se eleva la categoría política del asentamiento español de pueblo a Ciudad. Las Capitulaciones reflejan todo el antecedente medieval de los cabildos y del municipio español. La facultades de la corporación municipal quedan bien delimitadas: Entre ellas la de regular el comercio, precios, mercaderías, pesos y medidas, el abasto de la ciudad. Se nombrarán después funcionarios municipales encargados del cuidado de los asunto del Común.

El Municipio en Querétaro sigue una evolución natural, hasta consolidarse como la más importante institución política local, incluso al mismo nivel que la del Corregidor, quien es su presidente nato. La independencia no afectó de manera definitiva al ayuntamiento pues sus individuos siguieron siendo acaudalados queretanos y sus funciones coloniales se prolongaron, desde luego la de regulación del comercio.

Fue la Reforma la que afectó al Ayuntamiento, la que le privó de recursos, de los propios que le permitían realizar las obras públicas y pagar la nómina de los funcionarios .

¿Cuándo perdió el ayuntamiento sus facultades medievales de control y regulación del comercio? Fue en el proceso de centralización del poder nacional, porque las atribuciones de vigilancia se pasaron a la autoridad federal, sobre la idea de que la libertad de comercio se vería afectada por las trabas locales. La materia de comercio ha sido desde entonces del ámbito federal. Pero, como se verá aquí, no siempre fue así.

Este trabajo pretende aportar elementos históricos para rescatar la facultad de los ayuntamientos para vigilar las cuestiones relativas al comercio, como comercio ambulante, puestos fijos, horarios, licencias etc.

LEGISLACION ESPAÑOLA

LA CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA

La Constitución de Cádiz tuvo vigencia en México a partir del 30 de septiembre de 1812 bajo el mandato del Virrey Javier Venegas. Aún cuando la Constitución tuvo poca vigencia, estableció una serie de disposiciones en relación al Ayuntamiento en su título sexto que señala:

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 317. Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

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

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

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

Artículo 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirá cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.”¹

¹ V. PEREZ Alvirde, Moisés, Erecciones municipales, villas, ciudades, anexiones y segregaciones territoriales del Estado de México, 1994, pp. 47-50.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

ACTA CONSTITUTIVA Y CONSTITUCION DE 1824

Con el Acta Constitutiva de 1824 y la Constitución del mismo año, tendremos la consecución de un esfuerzo en materia constitucional que permiten vislumbrar la instauración de instituciones que permitirán nuestra conformación como Estado soberano.

Es el 31 de enero de 1824 cuando se aprueba el proyecto presentado por los legisladores, y que conocemos como la Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.² En ella se establece el sistema federal, la división de poderes, la libertad para organizarse a los Estados respecto de su régimen interior.

La Acta Constitutiva de 1824, establece que el gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en tres poderes, de esta forma el poder Legislativo residirá en un Congreso, cuyos miembros serán electos de acuerdo a lo que dispongan sus leyes para tal efecto.³

Además, señala que el titular del Ejecutivo ejercerá sus funciones el tiempo que fije la Constitución del estado.⁴

Por último dispone que será la constitución de cada estado quién establezca los tribunales por medio de los cuales se ejercerá el poder judicial.⁵

Igual ocurre con la Constitución de 1824,⁶ sancionada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre del mismo del mismo año, en donde establecen disposiciones similares respecto del de la integración del Poder Legislativo, y de la permanencia del Ejecutivo en su cargo.⁷

Establece, además, a los Estados miembros de la federación la facultad para organizar lo relacionado con régimen interior.⁸

² El contexto en el cual surge la Constitución del 24 lo expone Daniel Moreno al decir: "Las labores se efectuaron en un clima de agitación, incluso con amagos de separatismo, por lo que hubo que celebrar algunos pactos. En esas condiciones, la inclinación hacia el federalismo fue en buen parte, como se ha dicho, para llevar la tranquilidad a las conciencias." MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 9ª ed., México, Edit. Pax, 1985, p. 111.

³ Cfr. art. 20, 21 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824.

⁴ Cfr. art. 22 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824.

⁵ Cfr. art. 23 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824.

⁶ Durante el periodo independiente fue imposible dejar totalmente de lado las instituciones españolas de ahí que DE LA MADRID diga: "La Constitución de 1824 no cambió radicalmente la estructura de la sociedad colonial, pero sí fue capaz de impedir que se perpetuara la estructura colonial y de ayudar a las fuerzas liberales, en tal grado, que cuarenta años más tarde consolidaría el ideario del partido liberal logrando estructurar a la nación dentro de nuevos moldes, distintos de los coloniales." DE LA MADRID Hurtado, Miguel, Elementos de Derecho Constitucional, 1ª ed., México, ICAP, 1982, p.146.

⁷ Cfr. art. 158, 159 de la Constitución de 1824.

⁸ Cfr. art. 161 f. I de la Constitución de 1824.

Por último veremos que no existe preocupación por parte del legislador en dictar normas respecto del municipio, no por falta de interés sino por considerar que es al Estado a quien le corresponde dicha facultad.

Una vez configurada la división de los Poderes serán estos los que se encargaran de establecer las disposiciones que consideren más oportunas para su régimen interior, siempre y cuando no vaya en contra de lo dispuesto en el Acta y en la Constitución de 1824, y de acuerdo a las atribuciones que a cada una corresponde.

Con ello se cumple el ideario federalista considerado como el mejor para el contexto en que se vivía.⁹

BASES CONSTITUCIONALES DE 1835 Y CONSTITUCION DE 1836

Las Bases Constitucionales de 1835, serían publicadas el 23 de octubre de 1835, posteriormente se debido a los conflictos existentes en el país se logró terminar una serie de Leyes que conformarían lo que conocemos como las Siete Leyes Constitucionales, a la suma de este conjunto de disposiciones las designaremos como Constitución de 1836.

Siguiendo con el análisis que nos permita descubrir los antecedentes de las institución Municipal, tenemos que:

En las Bases Constitucionales se establece que al mando del gobierno interior de los departamentos radicará el Gobernador y la Junta departamental.¹⁰

Las Juntas departamentales estarán a cargo de promover lo más conveniente para la prosperidad de sus departamentos, teniendo la facultad económico-municipales.¹¹

Los funcionarios que integren estos dos poderes tendrán las calidades que expresen las Leyes Constitucionales.¹²

En cuanto a las Bases Constitucionales, se establecen principalmente dos autoridades que son: El Gobernador y la Junta departamental.

Es en torno a estas autoridades donde va a girar lo relativo al departamento y el Gobierno general.

⁹ Del la adopción del Sistema Federal en nuestra Carta Magna se dice: "Era el sistema federal, pues, no sólo el mejor, sino el único adecuado a nuestro pueblo; respondía no únicamente a la urgencia del momento, sino a su más añeja tradición histórica y a la fuerza de la costumbre que exigía ser llevada a la ley escrita." V. SAYEG Helú, Jorge, Introducción a la Historia Constitucional de México, 1ª reimpresión 1983, México, UNAM, 1983, p. 43.

¹⁰ Cfr. art. 9 de las Bases Constitucionales de 1835.

¹¹ Cfr. art. 10 de las Bases Constitucionales de 1835.

¹² Cfr. art. 11 de las Bases Constitucionales de 1835.

La Constitución de 1836 se diferencia de su antecesora (Constitución Federal de 1824) al establecer un cuarto poder llamado el Supremo Poder Conservador,¹³ este tendrá la facultad para vigilar el actuar de los poderes ya conocidos.

Será la primer Constitución centralista en la vida del México Independiente.¹⁴

La división territorial se integrará ahora por Departamentos en sustitución de los estados. En cuanto a los Gobernadores son propuestos por las juntas departamentales y será el Presidente quién los designe.

Además es también en la llamada Siete leyes constitucionales, la primera fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, en donde por primera vez se elevará a rango Constitucional el Municipio.¹⁵ Esta regulación la encontramos en la Sexta Ley Constitucional.

Los aspectos que destacan para nuestro estudio son:

Señala el lugar en donde se establecerán los ayuntamientos.¹⁶ La forma de elegir a los mismos y de la integración de esto, estableciendo límite al número de sus integrantes.¹⁷

Para ser miembro del ayuntamiento era necesario tener un capital, que le retribuyera la cantidad de quinientos pesos anuales, este hecho significo un obstáculo para el acceso de

¹³ De Supremo Poder Conservador, NORIEGA CANTU dice: “ La Creación más importante de la Constitución de 1836, y el complemento natural de la Declaración de Derechos del Mexicano, es -sin duda- el Supremo Poder Conservador. La inclusión de este organismo en la Segunda Ley Constitucional y la aceptación por el Congreso Constituyente de lo complejo de sus atribuciones fue la cuestión más debatida y la que dio motivo a las más apasionantes controversias, no tan sólo jurídicas sino fundamentalmente políticas; ya que Santa Anna, quien luchaba por la conquista del poder absoluto, siempre vio con malos ojos la posibilidad de que existiera en la ley fundamental una institución que podría, por su propia naturaleza, tanto más si llegaba a tener eficacia, ser usada en contra de sus aspiraciones.” V. NORIEGA CANTU, Alfonso, *Las Ideas Políticas en las Declaraciones de Derechos de las Constituciones de México (1814-1917)*, 1ª ed. México, UNAM, 1984, p. 127.

¹⁴ De ella comenta SAYEG Helú: “En efecto, la primera de las constituciones centralistas de esta época: la de 1836, no significa, en esencia, sino la consolidación de la situación de las clases privilegiadas. El criterio antiigualitarista en el que está aquélla fincada se halla sancionado no solamente por la acentuación de tratamientos especiales a clero y milicia, y por el hecho que, en crecido número, tanto unos como otros figurasen en la propia carta fundamental entre los consejeros del presidente, sino atendiendo, fundamentalmente, al absurdo requisito de riqueza como obligación impuesta al mexicano...” V. SAYEG, op. cit. p. 58.

¹⁵ De la inserción del Municipio en la Constitución de 1836 DE LA MADRID dice: “La Constitución centralista de 1836 los organiza meticulosamente en los artículos 22 al 26 de la Sexta Ley, determinando la competencia municipal en razón de la materia y señalando sus misiones específicas. Así, el cuidado de las cárceles, hospitales, escuelas, construcción y reparación de puentes y caminos, recaudación de impuestos, promoción de las industrias y demás que taxativamente les señala.” V. DE LA MADRID, op. cit. p. 364. Por su parte REFUGIO GONZALEZ al referirse a la regulación del Municipio en las Leyes Constitucional dice: “En las Siete Leyes se consagró a nivel constitucional la existencia, organización y líneas generales del funcionamiento de los ayuntamientos. Esto era lógico en un régimen central, ya que en la Constitución debían señalarse las pautas generales de las diversas soleras de gobierno.” RUIZ Massieu, José Francisco y Diego Valadés (coords.), *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, 1ª ed., México D. F., Ed. Porrúa, 1983, p. 205.

¹⁶ Cfr. art. 22 de la Sexta Ley Constitucional.

¹⁷ Cfr. art. 23 de la Sexta Ley Constitucional.

los diferentes grupos sociales a la integración del ayuntamiento, de ahí la tendencia elitista de este.¹⁸

Como dato adicional señale que un fiel de alhóndiga disfrutaba en Querétaro un sueldo de quinientos cuarenta y siete pesos cuatro reales anualmente¹⁹, mientras que un escribano de lo criminal tenía un sueldo de un mil pesos anuales.²⁰

Además establece como atribuciones del ayuntamiento lo relativo a la salubridad, cuidado de cárceles, hospitales, beneficencia y la enseñanza primaria etc.²¹

En cuanto a las autoridades políticas del ayuntamiento establece las facultades del Alcalde.²² De las facultades de los Jueces de paz y de las calidades que para cargo se necesitan.²³

Por último dispone de la renovación de sus miembros y de que la forma de ejercer dichos cargos se sujetará a ley secundaria.²⁴

La Constitución de 1836 incorpora la figura del Prefecto y Subprefecto señalando atribuciones y requisitos para ambos cargos, aun cuando dicha figura no es nueva, lo relevante será su incursión en la Carta Constitucional.

Con el tiempo el Prefecto se consolidará como el interlocutor entre el ayuntamiento y el gobierno departamental.

BASES ORGANICAS DE 1843

Bajo las Bases Orgánicas de 1843 se desaparece el Supremo Poder Conservador;²⁵ la división territorial será conformada por los Departamentos, que a su vez se dividen en distritos, partidos y municipalidades; se crea el Poder electoral.

Estas serán algunas de las diferencias que adoptaron las Bases Orgánicas respecto de la Constitución de 1836, sin embargo, no fue de gran significado ya que las estructuras que los

¹⁸ Cfr. art. 24 fr. I de la Sexta Ley Constitucional.

¹⁹ V. Decreto no. 29 del 3 de abril de 1835, en Colección de Decretos del Congreso del Estado de Querétaro, expedidos desde el 17 de agosto de 1833 hasta el 27 de mayo de 1835, (en lo sucesivo CDCEQ), Imprenta de Francisco Frías, 1851, p. 85.

²⁰ V. Decreto no. 46 del 19 de mayo de 1835 en CDCEQ. p. 95.

²¹ Cfr. art. 25 de la Sexta Ley Constitucional.

²² Cfr. art. 26 de la Sexta Ley Constitucional.

²³ Cfr. art. 27, 28 de la Sexta Ley Constitucional.

²⁴ Cfr. art. 30, 31 de la Sexta Ley Constitucional.

²⁵ De la supresión del Supremo Poder Conservador en las Bases Orgánicas de 1843, SAYEG Helú comenta: "Las Bases Orgánicas de 1843 llegaron a suprimir uno de los más graves defectos de la carta de 1836, es verdad, pero solamente para dar mayor fuerza al Ejecutivo. El presidente de la República no encontraba ya sobre sí a ninguna otra autoridad; suprimido el Supremo Poder Conservador que lo tenía totalmente maniatado, le quedaba franca vía para imponer su voluntad. Y como producto militar que fuera esta desafortunada ley fundamental, habría de dar paso a un despotismo constitucional más intolerable aún que el constitucionalismo oligárquico que las Siete Leyes había traído aparejado." V. SAYEG, op. cit. p. 64.

conservadores habían instaurado quedaron virtualmente intactas, de ahí el carácter conservador de ambas constituciones.²⁶

Una vez que triunfa el movimiento de Tacubaya, ocupa la Presidencia Santa Anna y comienza el debate para crear la nueva Constitución.

Son dos los proyectos que anteceden a las Bases Orgánicas, el primero es del 1º proyecto de agosto de 1842 y el 2º proyecto de noviembre del mismo año.

Ambos proyectos de las Bases orgánicas promueven el establecimiento de un régimen interior administrado por la Asamblea, el Gobernador y sus Tribunales.

Reconocen que son los Departamentos quienes arreglarán lo referente a su régimen interior, mientras no se oponga a lo dispuesto por la Constitución.

En cuanto a las Bases Orgánicas, sancionadas el 15 de junio de 1843, establecen que el Departamento tendrá como base en su división a los Municipios.²⁷ Es importante destacar que hasta aquí solo las Constituciones centralistas se ocupan de establecer disposiciones de carácter constitucional respecto del Municipio.²⁸

En esta Constitución subsiste la idea que los integrantes de los ayuntamientos deberían contar con una renta mínima, ya que establecía que la calidad de ciudadano respondía al hecho de contar con una renta anual de doscientos pesos.²⁹

Por otra parte los Departamentos estarán administrados por el Gobernador, la Junta departamental y los tribunales. La Junta departamental tendrá como atribuciones la de expedir las ordenanzas y reglamentos municipales, y de aprobar sus presupuestos.³⁰

²⁶ Para SAYEG Helú el objetivo de las Bases Orgánicas fue el constituirse en un freno a los principios liberales: “El brote constitucional de 1843, que como hemos visto no fue sino una reacción en contra de los principios liberales que amenazaban con resurgir en 1842, apuntala la serie de prácticas antidemocráticas que nos venían desde el 1836: ratifica la división del territorio nacional en departamentos dependientes del centro, y establece a la religión católica con exclusión de cualquier otra, como única que profesa la nación mexicana; señala como obligación de los habitantes de la república, la obediencia que ellos deben guardar a las autoridades, sin establecer límite alguno en razón de la injusticia o la arbitrariedad; mas el carácter retrógrado de la carta del 43 se hace particularmente patente en el precepto que condiciona la existencia de la ciudadanía al goce de una determinada renta anual y que venía desde 1836.” *Ibidem*.

²⁷ Cfr. art. 4 de las Bases Orgánicas de 1843.

²⁸ De la falta de normatividad en torno al Municipio por parte de los gobiernos liberales DE LA MADRID dice: “Una prueba evidente de la falta de atención que brindaron los gobiernos liberales a la organización de los municipios, es el hecho de que el ayuntamiento de la ciudad de México se gobernaba todavía, a principios de este siglo, por las ordenanzas centralistas de 1840 y 1841.” DE LA MADRID, *op. cit. loc. cit.*

²⁹ Cfr. art. 18 de las Bases Orgánicas de 1843.

³⁰ Cfr. art. 134 fracc. X, XIII de las Bases Orgánicas de 1843.

CONSTITUCION FEDERAL DE 1857

Antes de comentar la Constitución Federal de 1857, abordaré de algunos puntos de la Ley de desamortización, por considerar que tuvo una influencia decisiva en la transformación del Municipio.

Un hecho que va a afectar de manera muy importante al Municipio serán la promulgación de las Leyes de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas (25 de junio de 1856), que junto con lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución de 1857 vino a significar el declive del Municipio, ya que por medio de esa legislación comenzó a ser despojado en forma gradual de su carácter de monopolio que lo caracterizó hasta esa época.

La Ley de Desamortización, promulgada por Ignacio Comonfort, dice:

Las fincas se adjudicarán a aquellos que las tengan arrendadas por el valor que corresponda a la renta que actualmente pagan:

Artículo 1.- Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito a seis por ciento anual.

Bajo el rubro de corporación se comprende a los Ayuntamientos:

Artículo 3.- Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida.

Se exceptúan de dicha enajenación los edificios destinados al servicio público, ejidos y terrenos que tengan el mismo carácter:

Artículo 8.- Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados, inmediatamente y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aun cuando se arriende alguna parte no separada de ellos, como los conventos, palacios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección, y de beneficencia. Como parte de cada uno de dichos edificios podrá comprenderse en esta excepción una casa que éste unida a ellos, y la habiten por razón de oficio, los que sirven al objeto de la institución, como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas. De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.

Por otro parte, considerado el Municipio como una corporación de las más importantes desde que este fue instaurado por Cortés en la Nueva España; y de ser valorado, en la época Independiente, el régimen de gobierno más apegado a las necesidades y sentir de los pueblos; y bajo el régimen liberal que encontraría su expresión más significativa en la Constitución de 1857, el Municipio comenzaría a vislumbrarse como una institución disminuida en muchos aspectos.

La Constitución de 1857 fue promulgada el 11 de marzo del mismo año, dentro los temas que destacan en dicha Constitución serán las libertades del hombre.³¹

Dentro de las innovaciones de esta Constitución tendremos que en ella desaparece el Senado;³² se establece el Juicio de amparo; cambia la denominación de Departamento adoptando el de Estado.

En cuanto a la postura que guarda respecto de los municipios, continua con la línea marcada por las Constitución de 1824, dejando a los Estados la organización de su régimen interior, siempre con observancia de la norma general.³³

La Constitución de 1857, el artículo 117 fracc. XVI y XVII establecen facultades a los gobernadores para aprobar las ordenanzas y presupuestos de las municipalidades. Por este medio se sigue manteniendo el control en cuanto a la producción reglamentaria del municipio, aspecto al que no son ajenas las Constituciones que le anteceden.

Otro golpe al municipio significó la anulación del impuesto de alcabalas, que en parte significaba a los Ayuntamientos un ingreso importante y que sería derogado, aún cuando sería restablecido en 1862, posteriormente se daría marcha atrás anulándolo de nueva cuenta en 1882.

La abolición de las alcabalas no sólo implicaba el menoscaba o el impedimento para el progreso de la nación, sino que además significo el principio que debía de abrazar todo revolucionario, sino que además sería sustentado como un principio constitucional.³⁴

³¹ La Doctrina adoptada por la Constitución de 1857 tiene sus antecedentes en el pensamiento francés del siglo XVIII, a decir del DE LA MADRID. "En términos generales, la doctrina de los derechos del hombre, que sirven de base a la Constitución de 1857, tiene sus raíces en el más puro pensamiento francés de finales del siglo XVIII. Los hombres son por naturaleza libres e iguales, pero se agrupan en sociedad, dada su misma inclinación social y para obtener el máximo grado de libertad compatible con la libertad de los demás." DE LA MADRID, op. cit. p. 171.

³² Hecho sobresaliente si recordamos que las constituciones centralistas conservador dicho órgano. "En la Constitución de 1857 se suprimió la Cámara Alta que había establecido la Constitución de 24, es decir, el Senado, que inclusive habían mantenido las constituciones centralistas, aunque no con su función federal, naturalmente. La Constitución de 1843 había organizado el Senado como un organismo representativo de intereses oligárquicos y, por tal motivo, los liberales tenían una mala experiencia de este organismo." Idem. pp. 182-183.

³³ En general las Constituciones de carácter liberal dejaron como facultad de los estados el disponer lo relativo a su organización interna. "Los liberales, en general descuidaron al municipio, y lo que fue peor, se equivocaron al 'convertir a los ayuntamientos en auxiliares de los Estados y de la Federación en materia electoral', ya que a ellos se les encomendó hacer las listas de los padrones de votantes, repartir boletas, instalar casillas y recoger la votación." MORENO, op. cit. p. 379.

³⁴ La Comisión encargada dice: "En cuanto a las alcabalas hay otra gravísima consideración que es de moralidad política para el partido progresista. Cuando este impuesto agobiaba al pueblo, el Plan de Ayutla prometió su abolición, y así llamó en su auxilio a las clases laboriosas... Si ni el gobierno del general Alvarez, ni el del señor Comonfort llevaron a cabo la abolición de la alcabala, el Congreso Constituyente que representa las aspiraciones del país, debe establecer como principio constitucional la extinción de ese impuesto." Cámara de Diputados LV Legislatura, El Debate de la Constitución de 1857, Tomo III, México, Cámara de Diputados, 1994. p. 1462.

Al decir de los Constituyentes del 57 las Alcabalas significaban problemas hasta para su recaudación:

“Las alcabalas, por su misma naturaleza, son el impuesto que ofrece más dificultades para recaudarse, y que necesita mayor número de empleados. De aquí proviene que la mejor parte de sus productos se invierta en gastos de administración y este hecho debe tenerse presente por los señores diputados.”³⁵

Finalmente serían los Constituyentes aprobarían su abolición quedando consignado este hecho en la Constitución del 57 en su artículo que dice:

“Artículo 124.- Para el día 1º de junio de 1858 quedará abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República.”³⁶

LEGISLACION MERCANTIL

La facultad de legislar en materia de Comercio fue una prerrogativa de los Estados al disponerlo así las Constituciones de 1824 y 1857. No obstante de lo anterior, se encuentra poca información respecto de los códigos estatales de comercio, algunos de ellos son el de Tabasco, Puebla y del Estado de México.

Para el año de 1883, se expidió una ley (14 de diciembre) que reformaba el artículo 71 fracc. X, en virtud de la cual sería del ámbito federal el legislar sobre la materia.

Esto trajo como consecuencia que los estados y municipios se vieran afectados respecto de sus recaudaciones, y significo una ley más que debilitaría la actuación de estas esferas de gobierno.

ESTATUTO DEL IMPERIO MEXICANO DE 1865

El Estatuto del Imperio Mexicano, fue dado por el Emperador Maximiliano el diez de abril de 1865.

Al abordar el estudio sobre el municipio, observe que existía por parte de los tratadistas del Derecho Constitucional, poco estudio respecto del llamado del Segundo Imperio y su aportación al Constitucionalismo en México. De las justificaciones a lo anterior encontré que se considera un texto que no tuvo vigencia en el territorio mexicano.³⁷ De la MADRID señala además que el texto en cuestión no era propiamente una Constitución, además de no atribuirle ni validez política menos aún validez jurídica.³⁸

³⁵ Idem. p. 1464.

³⁶ TENA Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México, 1808-1987, 14ª ed, México, Edit. Porrúa, 1987, p. 627.

³⁷ TENA Ramírez dice: “El Estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica. Además de que se instituyó propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en que la soberanía se depositaba íntegramente en el Emperador, el Estatuto se expidió cuando el imperio empezaba a declinar.” Idem. p. 669.

³⁸ DE LA MADRID dice del Estatuto: “... careció de validez práctica e inclusive, examinando el problema a fondo, de validez jurídica, el documento constitucional de Maximiliano; puesto que no era propiamente una

No obstante lo anterior, considero que el Estatuto Provisional, aún cuando su duración fue efímera pudo consolidar a toda una corriente de pensamiento - representado éste a través de la norma jurídica - que venía de mucho tiempo atrás, y que en ocasiones significó un avance de la corriente liberal existente en México.³⁹

Otro aspecto a considerar es que dentro del período en que duró el Imperio se decretaron diversos ordenamientos que fueron publicados por el representante de la autoridad imperial en el estado, entre los que tenemos:

- ◆ Ley sobre la organización municipal de la hacienda municipal, y su Reglamento dado en Querétaro el 2 de diciembre de 1865.
- ◆ Ley Orgánica sobre la Administración Departamental Gubernativa. Querétaro 6 de diciembre de 1865.
- ◆ Garantías Individuales de los habitantes del Imperio. Querétaro 23 de diciembre de 1865.
- ◆ Decreto relativos al artículo 13 y 14 del Estatuto Orgánico del Imperio. Querétaro 24 de diciembre de 1865.
- ◆ Decreto relativo a los artículos 58, 69 y 70 del Estatuto Orgánico del Imperio. Querétaro 24 de diciembre de 1865.
- ◆ Ley para dirimir las diferencias sobre tierras y aguas, entre los pueblos. Querétaro 25 de diciembre de 1865.
- ◆ Ley sobre el Registro Civil en el Imperio. Querétaro a 25 de diciembre de 1865.
- ◆ Ley para la organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio. Querétaro 26 de diciembre de 1865.
- ◆ Ley para la organización del Ministerio Público. Querétaro 31 de diciembre de 1865.
- ◆ Ley Orgánica del Notario y del oficio de Escribano. Querétaro 5 de enero de 1866.
- ◆ Bases para el arreglo de Cárceles. Querétaro 10 de enero de 1866.
- ◆ Decreto que establece la forma para conceder amnistías. Querétaro 14 de enero de 1866.

Constitución, sino un documento político provisional que hacía residir la soberanía en la persona del emperador. DE LA MADRID, op cit. p. 192.

³⁹ No hay que olvidar que muchos liberales y antiguos republicanos trabajaron en el gobierno de Maximiliano, de entre ellos mencionaremos a Juan de Dios Peza; en Guerra; Luis Robles Pezuela, en Fomento; Pedro Escudero Echánove, en Justicia; José Fernández Ramírez, en Negocios Extranjeros, José Cortés y Esparza (que sustituyó al conservador José María González de la Vega) en el Ministerio de Gobernación del Interior. V. GALEANA de Valadés, Patricia, Las relaciones Iglesia-estado durante el Segundo Imperio, 1ª ed., México, Edit. UNAM, 1991, p. 93.

- ◆ Reglamento de ministros ejecutores del Imperio. Querétaro enero 15 de 1866.
- ◆ Ley y Reglamento de Instrucción Pública. Querétaro 26 de enero de 1866.
- ◆ Ley sobre la policía general del Imperio. Querétaro 27 de enero de 1866.

Además existen circulares en que se esclarecen dudas respecto de la legislación dada por el Imperio. Algunas de estas son:

- ◆ Circular no. 66. Relativa con la Amnistía. Querétaro 1 de diciembre de 1865.
- ◆ Circular no. 11. Respecto a la interpretación que debe darse a los artículos 1 y 5 de la ley de 1º de noviembre sobre los trabajadores del campo. Querétaro 12 de marzo de 1866.

A la anterior legislación, se agregan los juicios del orden criminal que durante la vigencia del imperio, se llevaron a cabo en ciudadanos queretanos a quienes se les aplicó el Código Criminal Francés, importante sería un estudio acerca de los diversos campos en donde se aplicó la legislación de Imperio.

Por lo que toca a la legislación que el Imperio dicta respecto del municipio diré que si bien sigue con la línea marcada por las constituciones centralistas, constituye un avance respecto de las anteriores.⁴⁰

Establece como base de la división del Imperio en Departamentos, Distritos y Municipalidades.⁴¹

Los Prefectos son delegados del Emperador éste nombra a los primeros.⁴² Son los Prefectos quienes administraran el departamento con ayuda de un Consejo.⁴³

Los encargados de la administración municipal son: Alcaldes, ayuntamientos y comisarios.⁴⁴

La base de elección de los Ayuntamientos será popular y directa.⁴⁵

El proyecto de los conservadores no duraría mucho tiempo ya que para el mes de mayo las fuerzas liberales tomarían la plaza de Querétaro, terminando así con el régimen Imperial. En el mes de julio de 1867 ingresa Juárez a la Capital restaurando el régimen Constitucional.

⁴⁰ Del Municipio durante el Imperio MORENO señala: "... se hizo un esfuerzo por darle a los municipios la categoría que les corresponde; y el ayuntamiento de la ciudad de México, y algunos otros, alcanzaron gran bonanza y prosperidad, distinguiéndose por su eficaz administración." MORENO, op. cit. loc. cit.

⁴¹ Cfr. art. 52 del Estatuto del Imperio Mexicano de 1865.

⁴² Cfr. arts. 28, 33 del Estatuto del Imperio Mexicano de 1865.

⁴³ Cfr. art. 29 del Estatuto del Imperio Mexicano de 1865.

⁴⁴ Cfr. art. 37 del Estatuto del Imperio Mexicano de 1865.

⁴⁵ Cfr. art. 43 del Estatuto del Imperio Mexicano de 1865.

CONSTITUCIONALISMO LOCAL Y EL MUNICIPIO

CONSTITUCION ESTATAL DE 1825

La Constitución Federal de 1824, deja a los estados la libre organización de su régimen interior⁴⁶, y por lo mismo no establece disposiciones respecto al Municipio, con excepción de lo relativo al Distrito Federal, por lo tanto será el Constituyente local quien procure regularlo.

La Constitución del Estado de Querétaro de 1825 fue sancionada por el Congreso el 12 de agosto de 1825. Esta es la primer Constitución del estado. Con ella iniciaremos el estudio Constitucional del Ayuntamiento dentro del Estado de Querétaro, destacando la legislación que permita comprender el desarrollo del mismo y los cambios que este a sufrido motivado por la necesidad de adecuarlo a los circunstancias políticas e ideológicas en las que se ve inmerso el país en general.

Título I

Del Estado de Querétaro, de su soberanía y del modo de ejercerla.

Sección Segunda

El estado se reconoce como miembro de la federación, con un gobierno soberano al interior.

Título II

Del territorio del Estado y de su división

Sección Primera

El Estado se divide territorialmente en partidos⁴⁷, distritos y municipalidades. Esta forma de dividir el territorio no es nueva además de que no se pudo concebir la idea de que con la independencia se perdiera de forma instantánea la estructura territorial que por mucho tiempo había existido.

⁴⁶ De tal omisión SUAREZ Muñoz dice: “Esto ha sido analizado por la doctrina y la conclusión es que se quiso reservar a los Estados, a través de sus propios órganos constituyentes. Sin embargo, nos parece que la cuestión es distinta. El municipio era una realidad, una institución, un proceso vivo que había sido hecho constante durante los tres siglos de la dominación española. Quizá se trate de la figura política gubernativa más acabada, con más tradición de la Colonia. Hay que recordar al municipio como la primer institución jurídica injertada en el nuevo mundo. Por eso los Legisladores generales estimaron que no había nada que agregar, porque partían del presupuesto de que lo que existía y funcionaba y había probado su eficacia para el gobierno político y económico de los pueblos no ameritaba un pronunciamiento especial.” V. SUAREZ Muñoz, Manuel y Juan Ricardo Jiménez Gómez, Constitución y Sociedad en la Formación del Estado de Querétaro, Tomo I, Constitución de 1825, Instituto de Estudios Constitucionales, ediciones del Gobierno del Estado, 1992, p. XVII.

⁴⁷ Cfr. art. 7 de la Acta Constitutiva de la Federación de 1824.

Sección Segunda

En cuanto a la división del Estado en partidos estos fueron: Querétaro, San Juan del Río, Cadereyta .

Los partidos se dividieron en Distritos y estos en municipalidades, sin embargo la conformación territorial no estaba concluida, ya que se esperaba una determinación sobre si los pueblos de Pacula y Jiliapan, pasarían a formar parte o no del territorio del Estado y como resultado de ello se integrarían al Distrito de Jalpan.⁴⁸

En cuanto a la división del Estado será el Congreso quien resuelva, tomando como partida, la conveniencia de los pueblos.⁴⁹

Título VI

Del poder legislativo

Sección Segunda

El Congreso tiene la facultad para aprobar las diversas disposiciones que regulan la vida al interior del municipio. De entre ellas será la de aprobar los reglamentos y ordenanzas.⁵⁰

Título VI

Del poder legislativo

Sección Novena

De la formación de las leyes y de su sanción

La facultad del Municipio para darse sus Ordenanzas⁵¹, aunque condicionada a la aprobación del Congreso es de gran importancia, porque significa la posibilidad de atender a las diferentes necesidades que tiene cada pueblo, y en esto pudiera fundarse el respeto que se ha manifestado frente a esta atribución de los Ayuntamientos.

⁴⁸ Durante el gobierno de Benito Santos Zenea (1873) se expidió un decreto en donde otorgaban amplias facultades al Diputado José M. Romero gestionar con los poderes de Hidalgo sobre la anexión de las municipalidades de Pisaflores y Xochicuaco al distrito de Jalpan, así como las de Pacula y Jiliapan. V. DECRETOS de los años 1873-1877, en la Biblioteca del Congreso del Estado, Decreto no. 241 del 31 de julio de 1873.

⁴⁹ Cfr. art. 6 de la Constitución local de 1825.

⁵⁰ Cfr. art. 35 fr. XI de la Constitución local de 1825.

⁵¹ Aún cuando con Felipe II se concedía la facultad para dictar ordenanzas a los descubridores, no negaba el derecho de los Cabildos expedir sus las propio. V. OBREGON, Toribio, Apuntes para la historia del derecho en México, Tomo II, México, Ed. Polis, 1938, p. 267.

Para muchos tratadistas esta facultad de darse sus propias Ordenanzas⁵² no es más que las funciones legislativas del municipio. Sin embargo en el articulado que habla de la formación de las leyes se establece como facultad del municipio la iniciativa de ley, en este caso podríamos hablar de sus ordenanzas, y es a través de este conducto que sus disposiciones adquieren el carácter de ley.⁵³

Título VIII

Del poder judicial

Sección Séptima

De los jurados

En cuanto a materia de Justicia la Constitución local prevé la erección de jurados en los pueblos donde existan ayuntamientos.⁵⁴ La forma de elección se hará por el Ayuntamiento y la duración de estos será anualmente.⁵⁵

Sección Octava

De los jueces de paz

La elección de los jueces de paz correspondía a los electores de los ayuntamientos, y en caso de no existir estos los jueces habría de ser nombrados por los vecinos.⁵⁶

Los requisitos para ser juez de paz son: ser ciudadano en ejercicio, tener treinta años cumplidos, una vecindad de cuatro años.⁵⁷

Entre las atribuciones de los jueces de paz estaban: conocer los juicios de conciliación; en negocios civiles cuya cuantía no rebase la cantidad de cien pesos.⁵⁸

⁵² La función legislativa del municipio, lo constituyen las Ordenanzas, de estas OCHOA Campos citando a MORENO M. MANUEL dice: "admirable cuerpo de normas autónomas, que lo mismo reglamentan cuestiones de policía y buen gobierno, que la forma en que había de prestarse determinados servicios al público; las condiciones a que debían sujetarse los productores y artesanos en la elaboración de sus productos; los precios a que debían venderse éstos; los requisitos que habían de llenarse para poder ejercer ciertas actividades -generalmente comprobar, mediante examen, que el interesado estaba en posesión de los conocimientos necesarios, como medio de garantizar los intereses del público y contar con la licencia que para el efecto le otorgaba la autoridad municipal, así como establecer tienda abierta que llenara todas las exigencias señaladas por las propias Ordenanzas tales como otorgar fianzas 'para que los maestros no se fuesen con las obras', prohibición de ejercer más de dos oficios al mismo tiempo." V. OCHOA Campos, Moisés, La Reforma Municipal, 4ª ed, México, Edit. Porrúa, 1985, p. 169.

⁵³ Cfr. art. 75 fr. II de la Constitución local de 1825.

⁵⁴ Cfr. art. 179 de la Constitución local de 1825.

⁵⁵ Cfr. art. 181 de la Constitución local de 1825.

⁵⁶ Cfr. art. 188 de la Constitución local de 1825.

⁵⁷ Cfr. art. 190 de la Constitución local de 1825.

⁵⁸ Cfr. art. 192 de la Constitución local de 1825.

Título IX

Del gobierno político de los distritos

Sección Unica

El Prefecto será el encargado del gobierno de los Distritos, será electo por el Gobernador por un período de cinco años y podrá ser reelecto. Sus atribuciones son tan variadas que interviene en materia de recaudación, elecciones, seguridad pública, educación, etc.⁵⁹

De los requisitos para ser Prefecto destacamos los siguientes: la ciudadanía, residencia, vecindad, instrucción, y la edad de 30 años.⁶⁰

Las atribuciones con que se reviste al Prefecto le permiten que se constituya como el único interlocutor entre los ayuntamientos y el Gobierno del Estado.⁶¹

A la figura del Prefecto se agrega la del subprefecto que tiene iguales atribuciones que el prefecto.

Título X

Del gobierno económico político de los pueblos

Sección Unica

En cuanto al Gobierno económico-político de los pueblos, la Constitución contempla en primer lugar el establecimientos de los ayuntamientos en cada pueblo que tenga dos mil personas.

Los integrantes y por lo tanto encargados de dicho gobierno son: Jueces de paz, regidores y procuradores síndicos.⁶²

⁵⁹ Las atribuciones del Prefecto se amplían de acuerdo con el decreto expedido por el Congreso el 22 de mayo de 1826. “Art. 4. Sus atribuciones y deberes serán sobre los que les detalla la constitución. Primera. Presidir las funciones públicas; Segunda. Presidir así mismo las juntas populares...; Tercera. Presidir sin voto los Cabildos. Cuarta. Publicar las providencias municipales...; Quinta. Dictar por sí providencias que tiendan a la conservación del orden público...; Sexta. Proteger la libertad civil de los habitantes del Distrito; Séptima. Visar los presupuestos anuales de los Ayuntamientos...; Octava. Formar los de la Secretaría de la prefectura...; Novena. Anotar cuentas de propios y arbitrios; Décima. Reconocer los pasaportes de transeúntes...” V. Colección de los Decretos y Ordenes del Primer Congreso Constitucional de Querétaro (en lo sucesivo CDPCC), Decreto de 22 de mayo de 1826, p. 93.

⁶⁰ El Decreto de 25 de noviembre de 1825 dispone: “El prefecto tendrá un sueldo anual de mil pesos.” V. CDPCC. p. 42.

⁶¹ Así lo contempla el artículo 5º del Decreto de 22 de mayo de 1826 que dice: “Art. 5. Serán el único órgano por donde los Ayuntamientos dirijan sus consultas u ocurso al Gobierno excepto los que hagan contra ellos o sus Secretarios.” V. CDPCC. p. 94.

⁶² En cuanto al número de integrantes del ayuntamiento el artículo 4º del Decreto expedido por el Congreso de fecha 18 de noviembre de 1825 dice: “Art. 4. El menor número de individuos de que ha de componer cada

La forma de elegir los miembros del ayuntamiento es de manera popular e indirecta, y los representantes de los pueblos donde no exista ayuntamiento será por elección directa de sus vecinos.

Las calidades que deben reunir los integrantes del ayuntamiento son el de ciudadanía, vecindad, edad de treinta años, etc.

Por último, faculta al Prefecto o en su caso al Subprefecto para realizar funciones de supervisión de los trabajos del Ayuntamiento.

Título XIV

De la observancia de la Constitución, de su interpretación, adición y reforma

Sección Tercera

Es de mucha importancia el hecho que el Congreso reconozca a los Ayuntamientos la posibilidad de proponer reformas o adiciones a la Constitución, ya que con ello deja entrever la relevancia que los Ayuntamientos tiene en materia política.

Además una corporación que siempre ha sido considerada como la más cercana al pueblo, permitiría que el pueblo expresara su sentir respecto de la Constitución, y que utilizara a los Ayuntamientos como el canal más idóneo para procurar las reformas o adiciones y adecuarse a las condiciones reales de los pueblos.

CONSTITUCION ESTATAL DE 1833

Nuestra segunda Constitución política en el Estado se adelanta a la reformas que sufrirá la Constitución Federal de 1824, y que concluyen con la promulgación de la Constitución centralista de 1836.

El 7 de octubre de 1833 fue sancionada la Constitución de 1833. Dentro de las importantes innovaciones de esta Constitución es la incorporación del Poder Electoral frente a los tres poderes tradicionales, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Título Primero

Del Estado de Querétaro, de su soberanía y del modo de ejercerla

Sección Segunda

Al igual que su antecesora la Constitución de 1833 dispone que el estado forma parte de la federación mexicana, y por cuanto el régimen interior es soberano frente a aquél.

Ayuntamiento, será de un Juez de Paz, cuatro Regidores y un Procurador Síndico; y el mayor será de cuatro jueces de paz, diez Regidores y dos Síndicos.” V. CDPCC, p. 43.

Título Segundo

Del Territorio del Estado y de su división

Sección Primera

La división territorial del estado se compone por partidos, distritos y éstos en municipalidades conservando así la misma división que se establece en la Constitución de 1825.

Sección Segunda

La división del territorio en seis distritos no sufre ninguna modificación respecto de la Constitución de 1825, únicamente por cuanto a la cambio de denominación que sufre Santa María Peñamillera por Peñamiller y la de San Francisco Galileo por Santa María del Pueblito.⁶³

En cuanto a Jalpan persiste la discusión sobre la pertenencia o no de los pueblos de Pacula y Jiliapan al estado.

Del Poder Electoral

El Poder Electoral que se crea en esta Constitución no tiene antecedente ni en la Constitución Federal de 1824, ni posteriormente se mencionará en las Constituciones Centralistas de la época (de 1836 y 1843).

Así como la titularidad del Poder Ejecutivo corresponde al Gobernador del Estado; el Poder Legislativo al Congreso local; y el Poder Judicial a los Magistrados y Jueces, corresponderá al pueblo la titularidad del Poder Electoral.

Si la soberanía radica en el pueblo, es este quien debe elegir a los titulares de los Poderes en el Estado, de aquí que aquél se instituya en un poder de donde surjan los demás, aún cuando su elección en ocasiones se verifique en forma indirecta.

En el título que corresponde al poder electoral se detalla ampliamente lo relativo a las elecciones, señalando las formalidades bajo las cuales debe desarrollarse la junta de elección, además de los requisitos que deben reunir los electores, ya sea primarios o secundarios, de las atribuciones de cada uno de los funcionarios de las juntas, etc.

⁶³ El actual nombre de el Pueblito debe al Gobernador López de Ecala: "... el Gobernador Ecala inició el Decreto no. 34 de 5 de marzo de 1832 conforme al cual el pueblo de San Francisco Galileo cambia su nombre a Villa de Nuestra Señora del Pueblito, en honor a la patrona de Querétaro que ahí tiene su santuario" . DIAZ RAMIREZ, Fernando, Historia del estado de Querétaro, Tomo I, Ediciones Gobierno del Estado de Querétaro, 1979, p. 94

Sección Segunda

Para la elección de diputados se celebrarán juntas primaria y secundarias. El objeto de las primeras será nombrar electores, mientras que en las juntas secundarias se nombraran a los diputados.

Sección Tercera

De las juntas primarias o municipales

Las juntas primarias o municipales tiene por objeto nombrar a los electores que posteriormente conformarán las juntas secundarias, estas últimas con el facultadas para elegir a diputados.

El articulado que corresponde a la sección tercera es muy amplio y especifica la forma de llevar a cabo las juntas primarias, señalando las formalidades que deben cubrirse a fin de ser válida.

Dispone que las juntas han de celebrarse el primer domingo de julio y estarán presididas por el prefecto, subprefecto, alcalde constitucional o regidor.⁶⁴

Una vez fijado el lugar para efectuar la elección, se nombrarán a los funcionarios de la junta quienes tendrán la obligación de conducir la elección conforme a lo dispuesto por la ley.

Las dudas que se susciten respecto al proceso deberán ser resueltas por la junta.⁶⁵

Las calidades que debe reunir el elector son las siguientes: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, un año de casado, además de ser vecino y tener un año de residencia en el lugar.⁶⁶

Una vez verificada la elección se les dará una constancia a los electores nombrados a fin de que con ella se presenten a la junta de distrito y nombren diputados.

Sección Cuarta

De las Juntas Secundarias o de Distrito

Una vez que nombren electores las juntas primarias, éstos integraran las juntas secundarias o de distrito en donde elegirán a diputados.

⁶⁴ Cfr. art. 38 de la Constitución local de 1833.

⁶⁵ Cfr. art. 43 de la Constitución local de 1833.

⁶⁶ Cfr. art. 44 de la Constitución local de 1833.

Título Séptimo
Del Poder Legislativo

Sección Segunda

De las atribuciones del congreso

Las atribuciones del congreso respecto a la materia municipal continua en la misma línea marcada por su antecesora, la Constitución de 1825.

Al no tener el ayuntamiento un cuerpo propiamente legislativo, se hace necesaria la validación por parte de la legislatura del estado para que sus ordenanzas tengan el carácter obligatorio de ley.

Sección Segunda

De la formación de las leyes y de su sanción

Siendo que los ayuntamientos no tienen propiamente un órgano legislativo, es por medio de la iniciativa de ley que la Legislatura del estado reconoce la facultad a los Ayuntamientos para crear diversos ordenamientos que permitan crear una normatividad y con ello regir la vida en los municipios.

Título Noveno

Del Poder Judicial

El Poder Judicial del estado reside en la Suprema Corte de Justicia del, y en los juzgados constitucionales. La Suprema Corte de conforma de tres salas, además subsisten los jurados que incorporó la Constitución local de 1825.

Sección Octava

De los jurados

Se establecerán jurados en los pueblos donde existan ayuntamientos.⁶⁷

La elección de los jurados corresponde a los ayuntamientos. Los jurados que se integren para los municipios no serán los mismos para el distrito, ya que estos últimos los nombrarán las juntas secundarias o de distrito.⁶⁸

Los miembros del jurado deberán reunir las siguientes calidades: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, de treinta años de edad, con dos años de vecindad en la municipalidad.⁶⁹

⁶⁷ Cfr. art. 214 de la Constitución local de 1833.

⁶⁸ Cfr. art. 216 de la Constitución local de 1833.

Entre las facultades del jurado están: Declara si es fundada la acusación, declarar si el acusado es autor del delito, la calificación del delito.⁷⁰

Sección Novena

De los alcaldes constitucionales

Los alcaldes constitucionales vienen a desempeñar las facultades establecidas para los jueces de paz que consigna la Constitución local de 1825.

De ahí que las variantes sean mínimas, disponiendo que la edad para ser alcalde constitucional sea de veinticinco años a diferencia de los treinta que establece la Constitución de 1825. Además el requisito de vecindad se reduce de cuatro años que exige la Constitución de 1825 a dos años que establece la de 1833.

Título Diez

Del Gobierno Político de los Distritos

Sección Unica

El Gobierno político de los Distritos estará a cargo de los Prefectos que serán nombrados por el Gobernador del Estado, excepto el de la capital que será el Vice-Gobernador.⁷¹

La participación de los Prefectos en la lucha política fue de gran significado ya que al ser el representante del Gobernador en los distritos, su influencia esta presente en las decisiones que se quisieran tomar respecto a ellos. También podría ocurrir que fueran los Prefectos los principales promotores de la desestabilización en sus distritos.⁷²

Las calidades que debe reunir el Prefecto son las siguientes: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, con instrucción necesaria a juicio del gobierno, tener treinta años cumplidos y cinco años de vecindad.⁷³

Entre las atribuciones del Prefecto están: cuidar de la observancia de la constitución federal y del estado, cuidar que se establezcan los ayuntamiento conforme a la ley, cuidar se recauden fielmente las rentas del estado y municipales.⁷⁴

⁶⁹ Cfr. art. 218 de la Constitución local de 1833.

⁷⁰ Cfr. art. 220 de la Constitución local de 1833.

⁷¹ Para Fernando Díaz el cargo de Vice-Gobernador dejo de representar "... una figura decorativa, sus servicios eran prestados en un cargo público que sólo antecede en relevancia al cargo de Gobernador y que constituye una buena piedra de toque para comprobar la capacidad del funcionario". V. DIAZ, op. cit. p. 151.

⁷² Resultado de la participación política del Prefecto es el Decreto no. 22 que se expide el 12 de octubre de 1833, en donde se dispone: "Art. 1º Se faculta al gobierno para que solo esta vez remueva á los prefectos de Amealco, San Juan del Río, San Pedro Toliman y Querétaro. Art. 2º Se faculta igualmente para que haga lo mismo, respecto de los demas empleados y funcionarios que hayan cooperado ó secundado el pronunciamiento de 14 de Junio último." V. CDCEQ, p. 15.

⁷³ Cfr. art. 264 de la Constitución local de 1833.

Título Undécimo

Del gobierno económico-político de los pueblos

Sección Unica

La Constitución de 1833 no agrega nada nuevo respecto de lo establecido por la Constitución de 1825 en lo que toca al gobierno económico-político de los pueblos.

Para el gobierno económico-político el ayuntamiento se compone por alcaldes constitucionales, regidores y procuradores síndicos.⁷⁵

Los Ayuntamientos estuvieron bajo la tutela de los Prefectos, no obstante del control que significaron estos, los ayuntamientos jugaron un papel importante en las principales reivindicaciones políticas en el Estado, de ahí que en ocasiones fue necesaria la intervención del poder central para la renovación de los ayuntamientos que no le eran adeptos al sistema imperante.⁷⁶

Para ser regidor o procurador síndico se requiere: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener mas de veinticinco años, y dos años de vecindad en el pueblo donde sea electo.⁷⁷

Título Decimoquinto

De la observancia de esta constitución, de su interpretación, de su adición y reforma

Sección Tercera

A diferencia de la Constitución de 1825, la presente constitución establece la facultad de los Ayuntamientos para adicionar o reformar el presente ordenamiento jurídico.

CONSTITUCION ESTATAL DE 1869

Después de adoptar el estado la Constitución Federal de 1857, y de expedirse una serie de legislación originada por la primera, fue necesario darle al estado un nuevo Código fundamental, evitando así las contradicciones entre muchas leyes existente en el Estado. De ahí surge la Constitución de 1869 que recoge las principales ideas de la Constitución del 57.

⁷⁴ Cfr. art. 266 de la Constitución local de 1833.

⁷⁵ Cfr. art. 270 de la Constitución local de 1833.

⁷⁶ Ante los pronunciamientos que se verificaban en los ayuntamientos fue necesario decretar su renovación. De ahí el Decreto no. 12 del 26 de septiembre de 1833: "Artículo 1º El gobierno por esta sola vez, dispondrá se renueven en su totalidad los Ayuntamientos que en el mes de Junio del presente año se pronunciaron contra la forma de gobierno, o de alguna manera autorizaron el pronunciamiento". CDCEQ. p. 9.

⁷⁷ Cfr. art. 276 de la Constitución local de 1833.

Título Segundo

Del estado de Querétaro, su territorio y modo de ejercer su soberanía

El uso del término Confederación que utiliza la Constitución del Estado para designar a la Unión que integran los estados de México es novedoso, ya que en las anteriores Constituciones se utilizó el término federación.

En cuanto a la división territorial del estado conserva la misma estructura que la Constitución de 1824, es decir los distritos y municipalidades.

Por lo que ve a la mención del artículo 44 de la Constitución Federal, en el se dispone que el estado de Querétaro conservará los límites que actualmente tiene, es consecuencia del debate que se suscitó en relación con la conveniencia o no de que los pueblos de Pacula y Jiliapan se anexaran a Querétaro.

Respecto al Distrito de Cadereyta se agregó la municipalidad de Vizarrón. Mientras que desaparecen las municipalidades de San Miguel Tolimán.

En el Proyecto de reformas del 72 se propone reducirlos a cinco distritos, desaparece Jalpan y San Pedro Tolimán, incluyéndose en su lugar Peñamiller.⁷⁸

Las constituciones que anteceden a la de 1869, establecen la facultad del congreso para alterar la división de las municipalidades⁷⁹. Ahora se requieren de dos situaciones:

- a) El voto de las tres cuartas partes del total de Diputados.
- b) El proyecto se votará en distinto período de sesiones.

⁷⁸ La Comisión especial encargada del Proyecto de reformas señala: "Existe una división territorial en el título segundo ciertamente inadecuada para nuestros días y con la que ya no puede estar conformes los pueblos; pero esta circunstancia que reclama una reforma radical no a querido ha propósito tocarla la comisión, porque esperan la vez que cada pueblo vaya haciendo sus gestiones oportunas, conocerlas y graduarlas sin imponerles desde ahora condiciones que pudieran ser odiosas al presente y servir de alguna molestia para el porvenir. Sin embargo, y en cumplimiento del acuerdo de V. H. de 1º de Abril próximo pasado, que quiere sea este asunto de la discusión, la comisión la pone en ese terreno proponiendo que la cabecera del Distrito de Jalpan sea Peñamiller como punto céntrico del radio político y de conveniencia mas inmediata." Proyecto de Reformas a la Constitución del Estado 1872-1879, (en lo sucesivo (PRCE), Tipografía de González y Legarreta, 1972, p. 7.

⁷⁹ De acuerdo con el Proyecto de Constitución, en su art. 4 dispone: " Tal modificación es modificable solo por el Legislativo del Estado, cuando la necesidad social, y aun la conveniencia política lo exijan; oyendo en todo caso la opinión del Ejecutivo, y tomando en consideración las respectivas solicitudes de los prefectos o subprefectos y ayuntamientos, así como de las de los habitantes de los pueblos directamente interesados." V. Proyecto de Constitución filosófico política, presentado por la Comisión Redactora, Tomo II, Morelia, 1863, Imprenta de Octavio Ortiz, p. 26.

Título Tercero

De los queretanos, de los ciudadanos queretanos y de los extranjeros

En cuanto a las obligaciones, de los queretanos, de contribuir con los gastos públicos, el antecedente es la Constitución de 1857.⁸⁰

Igual acontece con la mencionadas obligaciones de los ciudadanos queretanos, que tendrán su antecedente en la Constitución de 1857, que establece la inscripción en los padrones de su Municipalidad.

Título Quinto

Del poder electoral

El Poder Electoral que surge en nuestra Constitución de 1833 se incorpora en la Constitución de 1869. A pesar de su inexistencia en el Plano Federal, la Constitución de 1869 eleva a rango constitucional lo relativo al proceso que seguirá en materia electoral, aún cuando en ella se reduce la ampliamente en relación con la Constitución del 33.

Con el Proyecto de reformas de 1872, se piensa la en la conveniencia, para perfeccionar nuestro sistema, de establecer las elecciones directas. Sin embargo la Comisión que presenta el proyecto se muestra desconfiado por las desventajas que puede acarrear dicho sistema en las “clases no civilizadas”.⁸¹

Resultado del Proyecto de reformas de 1872, el Título que habla del Poder Electoral tendría que reformarse, ya que con al efectuar elecciones directas sería necesario derogar los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, por establecer un sistema indirecto de elección.

Título Sexto

Del Poder Legislativo

Sección Quinta

De los deberes y facultades del Congreso

Con el Proyecto de Reformas de 1872 se pretendía que el Congreso no solo aprobara, sino además examinara los presupuestos, planes de hacienda, ordenanzas y reglamentos.

⁸⁰ Respecto de la Ciudadanía queretana, DIAZ RAMIREZ comenta: “La Constitución de 1869, inspirada en el más puro federalismo, no tenía sabor provinciano, no distinguía entre Queretanos y no Queretanos, si todos, al fin, eran Mexicanos.” V. DIAZ, Historia del estado de Querétaro, Tomo IV, Ediciones Gobierno del Estado de Querétaro, 1979, p. 83.

⁸¹ “Pero no es que desconozca en este principio el complemento de nuestro sistema popular representativo; por el contrario, lo alcanza y estima en todo su valor, sino que teme otras desventajas procedentes nada mas que del poco conocimiento para evitar coacción y que por esta misma pudiera dar resultados negativos, pasando de la influencia preciva a la anarquía más desenfrenada. V. PRCE. p. 7-8.

Además los miembros de la Comisión creían en la necesidad de que los trabajos, en materia hacendaria, se verificaran en el segundo periodo de sesiones y no en el último como ocurría.⁸²

De acuerdo con la propuesta de Reformas de 1872, la calificación se haría extensiva a la elección de Jefes de Policía y de los Jueces de paz, conservando la facultad para admitir o no la renuncia que presentaren.

Título Octavo

Del Poder Judicial

La administración de Justicia queda bajo la responsabilidad del Tribunal Superior de Justicia, Jueces de 1ª instancia y de los Jueces Constitucionales de Paz.⁸³

En lo que se refiere a los Municipios serán los Jueces Constitucionales de Paz los encargados de procurar la administración de la justicia, estos serán electos por los Colegios electorales de la Municipalidad, y durarán un año en su cargo.⁸⁴

Título Décimo

De la organización de los distritos

Sección Primera

De los Distritos

En cuanto a la figura del Prefecto⁸⁵, continua siendo de gran importancia, difiere muy poco de las atribuciones que se le otorgan en la Constitución de 1833, incluyendo nuevas atribuciones a su persona como son el visitar las municipalidades, prestar ayuda a sus autoridades, disponer de fuerzas, y el de imponer penas correccionales.

Mientras que en el Proyecto de Reformas de 1872, se deja intacto en cuanto a las atribuciones del Prefecto.

En este Proyecto se manifiesta la importancia que tiene la figura del Prefecto como el instrumento que utiliza el Ejecutivo para el buen funcionamiento de la administración de

⁸² El motivo que expresa la Comisión de Reformas, es: "Poco esfuerzo se necesita para persuadir de que al ocuparse la Cámara de las cuestiones financieras, y especialmente en la que debe formar la hacienda general del Estado y sus municipios, se necesita del mayor tiempo posible para fijarse en materia tan difícil por su propia naturaleza;" V. PRCE. p. 9.

⁸³ Cfr. art. 94 de la Constitución local de 1869.

⁸⁴ Cfr. art. 104 de la Constitución local de 1869.

⁸⁵ En la Cláusula 22ª párrafo B del Proyecto de Constitución de 1863, establece: "... no pueden ser nombrados Prefectos quienes tengan causa pendiente o hayan sido condenados por traición, infidencia, o delitos comunes con el carácter de atroces." V. Proyecto de Constitución filosófico política, Tomo II, p. 204.

los Municipios, considerando por ello un mal, en que no habría de caerse, al proponer una elección de dicha autoridad.⁸⁶

Sección Segunda

De las Municipalidades

En cuanto al nombramiento del Subprefecto; el gobierno económico de los Distritos; y los integrantes del Ayuntamientos; la Constitución de 1869 sigue los preceptos marcados por la constitución de 1833.

No obstante lo anterior, la Constitución de 1869 recoge y amplía lo relativo a la organización de los Distritos, al establecer en su sección segunda disposiciones en torno al Municipio.

Dicha sección aborda los referente al Colegio Electoral, Presidente del Ayuntamiento y Regidores que integran el mismo.

CONSTITUCION ESTATAL DE 1879

El modelo a seguir por la Constitución de 1879 no difiere en mucho de su predecesora, en cuanto a la legislación expedida para regular el municipio pasa casi intacta la sección que habla de él en la Constitución de 1869.

Título Segundo

Del estado de Querétaro, su territorio y modo de ejercer su soberanía

Continúa refiriéndose a la Confederación como forma de gobierno adoptada por la República.

Mantiene la misma división territorial señaladas por la anterior Constitución, es decir divididas en seis distritos y sus municipalidades.⁸⁷

En cuanto a la facultad del Congreso para alterar la división de las municipalidades adopta las formalidades que estable la Constitución del 69, que son:

⁸⁶ El Proyecto establece: “Si los prefectos no fuesen el agente motriz del poder Ejecutivo, si éstas ruedas de la administración no enmoheciesen al contacto de otro émulo en los ramos directivos de cada municipio, perjudicándolos en alto grado, si por fin la experiencia no hubiera presenciado ese triste paralelo entre esta autoridad y los presidentes municipales insistiríamos en la elección popular de ambos funcionarios” PRCE. p. 16.

⁸⁷ Por decreto de 28 de abril de 1881, la se modifican las Municipalidades del Doctor y Vizarrón: “Artículo 1. Entre tanto se expide la ley a que se refiere el artículo 10 de la Constitución del Estado en su último párrafo la municipalidad del Doctor se compondrá de su cabecera, las congregaciones llamadas la Desgracia, San Juan Tetla, Maconí y el Ahuacate, con sus respectivas rancherías. Artículo 2º Así mismo la Municipalidad de Vizarrón se compondrá de su cabecera, de la Congregación de San Joaquín Ranas, y pueblos y rancherías que le pertenecen. Colección de Leyes y Decretos 1777-1881, desde marzo de 1877 hasta el 31 de diciembre de 1881, Tomo III, Querétaro, Tipografía de González Cosío, 1886, Decreto no. 19. p. 511.

- a) El voto de las tres cuartas partes del total de Diputados.
- b) El proyecto se votará en distinto período de sesiones.

Título Tercero

De los queretanos, de los ciudadanos queretanos y de los extranjeros

Sección Primera

Las disposiciones establecidas que señalan como obligación de los queretanos de contribuir a los gastos público tiene su antecedente en la Constitución local de 1869.

De la misma forma dispone que es obligación de los ciudadanos queretanos inscribirse a los padrones de su Municipalidad, teniendo su antecedente en la Constitución de 1869.

Título Quinto

Del poder electoral

Después de un período de casi 46 años, aunque con varias interrupciones, el Poder electoral creado por la Constitución de 1833, seguido por una legislación menos detallada en la Constitución de 1869 continúa vigente en la Constitución de 1879 con pocas modificaciones respecto de su antecesora.

Una de las innovaciones que contiene la Constitución de 1879 es la referida al censo que tendrá verificativo cada seis años y que servirá para que una ley señale el número de electores que correspondan a cada Municipalidad.⁸⁸

El decreto no. 80 expedido por el Congreso señala:

Considerando: que el artículo 29 de la Constitución particular del Estado, previene que cada seis años se haga un censo general del mismo; y que el Congreso en vista de los padrones, señale por medio de una ley el número de electores que correspondan a cada Municipalidad.

Considerando: que hasta ahora no se ha hecho el censo general, ni expedido la ley que determina el número de electores a que se refiere el artículo citado.

Considerando: que el Distrito de Jalpan no ha remitido los padrones, y que sería inconveniente dejar sin designación de electores a las Municipalidades que lo constituyen para los seis años que previene el artículo constitucional; que para ello se hizo preciso ocurrir a los datos antiguos existentes en la Secretaría de Gobierno; que de ellos aparece de ese Distrito es de 22, 096 habitantes, conforme con los que sirvieron de base a la Secretaría de Gobernación y a la de Fomento para sus últimas memorias que presentaron; en uso de sus facultades decreta:

Núm. 80. Artículo único. En cumplimiento con el artículo 29 de la Constitución local, el número de electores que deberán representar a cada una de las Municipalidades en que están divididos los Distritos que componen el Estado, será el siguiente:

⁸⁸ Cfr. art. 29 de la Constitución local de 1879.

Distrito de Amealco

Municipalidad de Santa María de Amealco.....	29	electores
Municipalidad de Huimilpan.....	14	electores

Distrito de Cadereyta

Municipalidad de su cabecera.....	28	electores
Municipalidad de Bernal.....	8	electores
Municipalidad de Bizarrón.....	12	electores
Municipalidad del Doctor.....	12	electores

Distrito de Jalpan

En la proporción que designe el Prefecto elegirán entre todas sus municipalidades.....	44	electores
--	----	-----------

Distrito de San Juan del Río

Municipalidad de su cabecera.....	51	electores
Municipalidad de Tequisquiapan.....	19	electores

Distrito de Tolimán

Municipio de su cabecera	18	electores
Municipalidad de Tolimanejo.....	19	electores
Municipalidad de Peñamillera.....	11	electores

Distrito de Querétaro

Municipalidad del centro.....	58	electores
Municipalidad de la Cañada.....	56	electores
Municipalidad del Pueblito.....	13	electores
Municipalidad de Santa Rosa.....	16	electores

El Gobernador del Estado dispondrá se imprima, publique y observe. Querétaro, junio 14 de 1880.-- José María Rivera, D.P.-- Luis G. Pastor, D. S. Ramón Alvear, D. S.

Por tanto mando se imprima y publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio de Gobierno del Estado. Querétaro, Junio 15 de 1880.

Las atribuciones del Colegio electoral de Distrito quedan limitadas ya que no se establece el proponer al Ejecutivo la terna para nombrar al Prefecto y Subprefecto como lo disponía la Constitución de 1869.

Título Sexto

Del poder legislativo

Sección Tercera

De la iniciativa, formación, publicación y aplicación de las leyes

Considera una de las atribuciones de los Ayuntamientos el hecho de que éstos tengan derecho para iniciar leyes. Esta facultad de los ayuntamientos no es nueva ya que la Constitución de 1833 la tenía considerada, sin embargo en la Constitución de 1869 desaparece.

Sin embargo en el Proyecto de Reformas de 72, se dispone que por ser el Ayuntamiento la corporación más identificada con el pueblo, es necesaria la participación de aquel en la formación de las leyes.⁸⁹

A raíz de lo anterior y en consecuencia, para que una ley pueda aplicarse en el territorio de la Municipalidad es necesaria su publicación en la cabecera de cada una de ellas.

En cuanto al examen y aprobación de los presupuestos de las municipalidades es importante la reforma que se hace en dicha materia, disponiendo la presentación del dictamen

⁸⁹ La comisión de Reformas vierte las siguientes consideraciones del ayuntamiento: "el cuerpo municipal a nuestro credo político y a nuestras benévolas instituciones exige representar una figura de las mas respetables; que es una corporación la mas ramificada e íntimamente identificada con las masas de pueblos, y que por consiguiente debe tener toda clase de prerrogativas para elevar su institución, se presta notablemente a ejercer el derecho de iniciativa para la formación de leyes" V. PRCE. p. 8.

respectivo en el segundo periodo de sesiones. Destacando igualmente el hecho de que el Congreso se convierta en un órgano que además de aprobar dichos presupuestos también realice el examen detenido de los mismos.

Sección Quinta

De los deberes y facultades del Congreso

La reforma que se hace en cuanto a las atribuciones del Congreso son las de examinar además de aprobar el presupuesto, plan de hacienda, ordenanzas y reglamentos de los Ayuntamientos.⁹⁰

Además corresponde la facultad para elegir de las ternas a los Jueces de letras o menores. Ya hemos visto que ante la posibilidad de nombrar popularmente a algunos de los miembros del poder judicial, existía el temor de que debido a las circunstancias de cada pueblo se nombran a personas no ilustradas y que ello afectara a la administración de la Justicia.

Sección Sexta

De la diputación permanente

La Constitución de 1879 dispone como atribución de la Diputación permanente el exonerar a Jueces y Regidores, situación no prevista por la Constitución de 1869.

De la Diputación permanente se pensaba que debería ser un cuerpo que dejara de realizar tan solo funciones de trámite, y que no pudiesen resolver situaciones conflictivas y en muchas ocasiones de manera inesperada.⁹¹

⁹⁰ Es interesante la posición que expone la Comisión al respecto, pues señala: “El tramite en los negocios ha creado ciertas prácticas viciosas que es preciso prescribir, con especialidad cuando se trate de la formación de leyes y de su derogación, porque al presente no es posible estudiar un proyecto a la simple lectura, ni menos discutirlo cuando se necesita tiempo y reposo para prepararse cada diputado y entrar concienzudamente en las discusiones” V. PRCE. p. 9.

⁹¹ De las funciones de la Diputación permanente, la Comisión de Reformas dice: “Las funciones de la Diputación Permanente que están reducidas a un mero encargo transitorio, no pueden salvar un conflicto tal vez inesperado, pero las mas veces posible por distintas causas a dejar en acefalia al poder legislativo con notorio peligro del orden público” V. PRCE. p. 10.

Título Séptimo

Del poder ejecutivo

Sección Segunda

Facultades y restricciones del Gobernador

Ante el papel tan destacado que ha jugado el Ayuntamiento, por un lado se elogia y premia la actividad que estos desarrollan, y por otro lado se hace necesario el control del mismo para evitar las convulsiones de las que formó parte.

Es así que se dispone como facultad del Gobernador el poder suspender a los Ayuntamientos, o alguno de sus miembros es nueva, con la intención de hacer mas inmediata la solución de los conflictos generados al interior de ellos.

Título Octavo

Del poder judicial

Dentro de la administración de justicia las variantes que habrá serán: Establece los jueces menores, el cargo de Juez constitucional de paz será un cargo concejil.⁹²

En cuanto a la elección de los Jueces Menores serán propuestos en terna por el Tribunal de Justicia al Congreso quien elegirá de la terna.⁹³

Los Jueces menores durarán en su cargo un período de dos años, si fueren nombrados a principio del periodo constitucional. En caso contrario su duración será por el tiempo que falte para terminar el período.⁹⁴

Título Décimo

De la organización de los distritos

Sección Primera

De los Distritos

De las atribuciones del Prefecto no cambian ello puede justificar la importancia de este funcionario y que no había variado en nada la visión que se tenía de su cargo.

⁹² Por decreto de 30 de Marzo de 1878 el El Congreso dispone: "Artículo 1. En cada ciudad, villa o pueblo del Estado, se elegirá popularmente en los términos que prescriben las leyes electorales, un juez de paz por cada tres mil habitantes." V. DECRETOS 1877-1883, en la Biblioteca del Congreso, Decreto no. 19 de 30 de marzo de 1878.

⁹³ Cfr. art. 102 de la Constitución local de 1879.

⁹⁴ Cfr. art. 103 de la Constitución local de 1879.

En el Proyecto de reformas de 1872 refleja la importancia con que se sigue viendo a dicho funcionario. En el se considera al Prefecto como la figura clave en la buena administración del Gobernador, aún cuando en dicho Proyecto se aconseja el revestir la elección de algunas autoridades con el sufragio popular, éstas no logran ni siquiera suponerse respecto a la figura del Prefecto.

Sección Segunda

De las municipalidades

Mientras en la Constitución de 1869 se habla de elecciones de los Subprefectos, en la Constitución de 1879 se refiere a nombramiento de dicho funcionario, además su lugar lo ocupará el Regidor más antiguo, en lugar del Presidente del Ayuntamiento que señala la Constitución de 1869.

Los artículos 122 a 128 tienen su antecedente en la Constitución de 1869.

Se incluye una variante en cuanto a la renuncia del Regidor, ya que esta será informada por el Ayuntamiento.

ORDENANZAS MUNICIPALES

ORDENANZAS DE 1525⁹⁵

De acuerdo a las ordenanzas de 1525, dictadas por el propio Cortés, se detallaron los principios fundamentales de organización municipal, disponiendo lo siguiente:

- En cada villa debían existir dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano.
- Los nombramientos debían hacerse el 1º de enero de cada año, bajo juramento.
- Debía haber un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas, señalando los lugares donde debía tirarse la basura.
- Se prohibió a los rescatadores comprar las mercancías que vinieran a la villa, después de treinta días de haber llegado.
- Se establecieron los días y lugares de matanza de ganado.
- La hortaliza, el pan y el pescado se debían vender, precisamente, en la plaza pública.
- Los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos debían acudir a misa.
- Mientras se celebrara la misa, no debía haber tienda abierta.
- El consejo era el único facultado para dotar tierras para labor, ganado solar.
- Los dueños de ganado debían tener fierro para marcar el ganado y registrarlo ante el escribano de la villa.
- Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente.
- El alguacil mayor tenía derecho de asistir a cabildo con voz y voto.

LAS CAPITULACIONES DE QUERETARO DE 1655

Las Capitulaciones de 1655 representan el primer intento local para darse un ordenamiento que regulara la vida al interior de la ciudad. Establece las obligaciones y facultades de los miembros del cabildo, los oficios que la componían y la forma de conservar estos. También establece disposiciones relativas acordes con importancia que tiene la ganadería al otorgar privilegios para el ejercicio de esta actividad, procurando con ello su desarrollo.

A continuación se presenta un extracto de las Capitulaciones.

⁹⁵ PEREZ, op. cit. p. 39-40.

- I Dispone que el nombre de la ciudad sea con el título de Muy Noble y Leal Ciudad de Santiago de Querétaro.
- II Para tener iguales privilegios que la ciudad de Puebla de los Angeles, ha de pasarse testimonio del escribano de cabildo de dicha ciudad y otra real.
- III Los oficios de regidores y demás capitulares han de sacar título ante el gobierno de esta Nueva España, y entregar el valor de los mismos a la Real Caja.
- IV Dispone la forma en que los propietarios de oficios pueden disponer de ellos, ejem. por testamento, codicilio, renunciación, venta, donación. A fin de conservar los oficios deberá cubrirse en la Caja Real la mitad o el tercio de su valor.
- V Establece la jurisdicción de los Alcaldes, disponiendo que dentro de los límites señalados el Alcalde conocerá de todas las causas ya sea de oficio o a petición de parte.
- VI El primero de enero de cada año los regidores y capitulares, reunidos en la sala de cabildo, han de nombrar dos alcaldes ordinarios, un procurador general, mayordomo, portero de cabildo y demás cargos y oficios a que estén facultados.
- VII Los alcaldes ordinarios al dejar el cargo serán electos como alcaldes de mesta.
- VIII Dispone el periodo para tomar el juicio de residencia a los regidores y capitulares.
- IX Los alcaldes ordinarios estarán facultados, en el periodo que dure su oficio, para nombrar alguacil portero que cumpla sus ordenes y mandatos.
- X Dispone que no ha de venderse o acrecentarse ningún oficio que pueda tener voz ni voto en cabildo, por considerar que existe un número suficiente.
- XI Establece la facultad que tiene los regidores, capitulares y alcaldes ordinarios para contratar en todo género de tratos y granjerías, debido ha que en el desempeño de sus funciones no perciben salarios o emolumento alguno.
- XII Lo que resulte de las condenaciones de los Alcaldes ordinarios pasarán a formar los propios de la ciudad.
- XIII Los regidores o capitulares deberán asistir a los lugares destinados a la matanza de cabras y ovejas para verificando el cumplimiento de las ordenanzas respectivas. El pago efectuado a quienes realicen la inspección corre a cargo de los dueños de las matanzas, y será destinado a el fondo de propios.
- XIV Los pagos que efectúan las carnicerías y rastros por concepto de los veedores y fieles que supervisen el cumplimiento de las ordenanzas respectivas, pasarán al fondo de propios de la ciudad.

XV La cantidad destinada para la fabricación de dos pilas que habían de construirse en dos plazas públicas, pasará a fondo de propios al no efectuarse la obra.

XVI Las tierras baldías, eriazas y despobladas que no tengan dueño legítimo, pasarán a formar los propios de la ciudad

XVII Tiene facultad plena los capitulares para tratar y conferir en sus cabildos en que lugar conviene poner casas de cabildo, alhóndigas, ejidos propios para la permanencia y lustre de la ciudad.

XVIII En consideración a la importancia del comercio de ganado mayor, han de tener privilegio los ganaderos en cuestión para que no se les detenga, ni sean visitados por ninguna justicia ni otra persona por ninguna causa, ni se les lleve ninguna pensión, que con título de dichas visitas puedan tener.

XIX Se establece la obligación a los regidores y capitulares de celebración cada ocho de diciembre de la fiesta en honor de Nuestra Señora en su concepción libre de pecado original.

Por último rubrican la petición Don Felipe Buitrón Mújica, Bernabé de Vejil, Juan de Navas Hermosilla, Diego Coronel Nieto, Nicolás de Urquiza, Francisco de Arellano, y Nicolás Ruiz de Cárdenas.

ORDENANZAS MUNICIPALES DE 1733

Las Ordenanzas de 1733 constituyen una serie de legislación que regula la vida del municipio en Querétaro. Para su elaboración se tomaron en cuenta las Ordenanzas de México y Puebla, así lo expresan las mismas ordenanzas.

El Cabildo comisionó a José Conde y Lozada, Santiago Villanueva Orivay, y José Valderas para la formación de dicho ordenamiento.

Después de pasar por la aprobación del Virrey, las Ordenanzas de 1733 fueron expedidas y confirmadas por el Rey Felipe V el 6 de julio de 1733.

En estas Ordenanzas se asienta la división territorial, la organización política y administrativa de la ciudad además de dictar muchas normas de carácter general, de entre ellas señalo las siguientes:

- La ciudad ha gozar del título de Muy noble y muy leal ciudad de Santiago de Querétaro.⁹⁶

⁹⁶ Primeras Ordenanzas de la Ciudad de Santiago de Querétaro, estudio preliminar de Manuel Septién y Septién, Querétaro, Gobierno del Estado, 1971. p. 2.

- Se gasten cien pesos para la fiesta de Santiago Apóstol, además de la fiesta de la Purísima Concepción de Nuestra Señora y Santos Mártires de San Juan y San Pablo, y las fiestas de Jueves Santo, Corpus Christi, Santo Sacramento.⁹⁷
- En caso de los males que aflijan a al pueblo se recomienda acudir al amparo de imagen milagrosa de la Virgen María, de los naturales de la villa de San Francisco.⁹⁸
- Que los despachos dirigidos a la Ciudad, que reciba el Corregidor los abrirá ante Cabildo.⁹⁹
- Dispone los días que sean los Jueves de cada semana el día en que ha de celebrarse el Cabildo.¹⁰⁰
- Los Bedeles y Porteros que estén obligados a asistir a los Cabildos Ordinarios y Extraordinarios lo harán vestidos de togas, y gorras y que luego que comience la junta cerrarán las puertas de la Sala.¹⁰¹
- Tratándose de Cabildo extraordinario, el Portero deberá jurar si ha citado a todos los Capitulares.¹⁰²
- Se excluyen de voz activa y pasiva a los Capitulares excomulgados.¹⁰³
- “... el día dos de Enero, y siendo seriado, el tercero de cada año, sin otra citación, aviso, ni convocación, como día prefijo, y sabido, puedan, y deban los Capitulares juntarse en su Sala de Ayuntamiento para elegir, y votar los Oficios añales que necesitan para el buen gobierno, como le esta concedido, y lo tiene de costumbre, desde las nueve horas de dicho día, como son: Regidor Diputado, Visitador de Cárcel, y pobres Presos, Juez de Policía, Diputados de Fiestas, Fiel para el resello de pesos, y medidas; Abogados de Ciudad, que lo ha de ser uno de los de la Real Audiencia; Procurador Mayor General, a quien en remuneración de este Oficio, que es gravoso, se le dará asiento en Cabildo, si no fuere Capitular, cuando concurra después del Regidor mas moderno; Depositario, Mayordomo de Propios, Alcaide, Escribano, y Comisario, Recaudador de Alhóndiga, Maceros, y Porteros de Ayuntamiento, y otros Oficios que convengan; y que pasadas las doce horas de la noche no los puedan elegir, porque se devuelve al Excelentísimo señor Virrey; con declaración, que los Diputados de Alhóndiga han de ser, conforme a las Ordenanzas de ella, y ley Real de la Recopilación de estos Reinos, dos Capitulares, por sus turnos, cada mes.”¹⁰⁴

⁹⁷ Idem. p. 2v.

⁹⁸ Idem. p. 3.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ Idem. p. 5v.

¹⁰² Idem. p. 6.

¹⁰³ Idem. p. 9.

¹⁰⁴ Idem. p. 11v - 12.

Estas Ordenanzas contienen la división en cuarteles de la ciudad de Querétaro, señalando a quien corresponde ser la autoridad en cada Cuartel. También contiene una serie de disposiciones referidas a la jurisdicción de los Jueces mayores, facultades de los Alcaldes tanto en materia de educación, sanidad y seguridad.

A continuación se presenta un extracto de las referidas ordenanzas:

En la primer ordenanza se divide a la ciudad en tres cuarteles mayores, el primero a cargo del Alcalde ordinario de primera elección, el segundo cuartel a cargo del Corregidor, y el tercero a cargo del Alcalde ordinario de segunda elección.

Tanto la segunda como la tercer disposición de las Ordenanzas dispone los límites que comprende cada cuartel en que se divide la ciudad.

4.- La jurisdicción de los Jueces mayores es acumulativa, entendiéndose por esta la facultad del Juez para conocer de cualquier causa que se verifique en la Ciudad.

5.- Los cuarteles menores estarán a cargo de los Alcaldes de barrio, este cargo es de carácter honorífico, es una carga concejil por tal motivo no podrán excusarse sin causa justificada.

6. Todo individuo que ocupe un cargo concejil y cumpla debidamente disfrutará de fuero pasivo en las causas criminales y negocios civiles.

7. Sus empleos serán bienales, procurando que los cargos recaigan en individuos que viven dentro de los límites del cuartel. Dicho cargo será sometido a la aprobación del Virrey.

8. Una vez aprobado el nombramiento se jurará el cargo para lo cual el Juez designará un paraje público a fin de efectuar dicho acto. Se les hará saber a dichos funcionarios que ni al comenzar el ejercicio de sus empleos ni al terminar los mismo no realizaran festejo alguno con motivo de lo anterior, bajo la pena de doscientos pesos.

9. Señala que por escasez de escribanos, existían solo tres, los Alcaldes de barrio pueden actuar en presencia de dos testigos, aún cuando esto último no exime a los Escribanos de acompañarlos cuando sea posible.

10. El Alcalde ha de procurar la paz y tranquilidad del pueblo, para ello dispondrá cada de dos alguaciles. Además gozará de jurisdicción criminal, sin embargo en todo caso pasará la sumaria al Juez mayor. Tendrá la facultad para poner en la cárcel a quienes lo merezcan aún cuando la libertad de los delincuentes sólo podrá dictarla el Juez.

11. Durante las visitas que realicen, los Jueces mayores, a las cárceles serán informados sobre el estado que guarden las sumarias, y la noticia de los reos detenidos.

12. Los Alcaldes de barrio procurarán la observancia de los bandos y la vigilancia de los cuarteles evitando así la comisión de los delitos, y los desórdenes especialmente en la noche.
13. Establece que ante procedimientos que no demanden urgencia (ejem. pleito entre vecinos, entre marido y mujer) bien puede el Juez hacer que las partes lleguen a un acuerdo, excusando así el Juez principal a quién solo dará aviso.
14. Los Alcaldes deberán ser cuidadosos ante las denuncias que le sean presentadas a fin de proceder de la mejor forma.
15. Se dará parte al Juez mayor de las de las diferencias familiares que no constituyan delito, quién pondrá remedio al problema cuando la cabeza de familia no lo haga.
16. En los fraudes contra la Real Hacienda se dará parte a través del Juez mayor al Corregidor por ser este en quien reside la jurisdicción subdelegada de las Casas de la Real Hacienda. Igualmente ante los delitos cometidos por algún militar u otro individuo con fuero se dará aviso al Juez mayor quién dispondrá lo conveniente.
17. Para la pronta expedición de justicia deben prestarse auxilio los Alcaldes de cuartel así como sus alguaciles.
18. Ante faltas cometidas por los recaudadores, el Juez inmediato pasará noticia al Corregidor y a sus Jueces menores.
19. Es obligación de los Alcaldes de cuartel llevar un libro en el que asienten las calles que corresponden a su cuartel asentando, además, las casas que la comprende. Anotarán también si existen obrajes, comercios, mesones o fondas. Este libro pasará a quien le suceda en el cargo.
20. En base al libro anterior se formará un padrón que contendrá el número de familias que vivan en cada casa, el número de miembros que la integran con expresión del sexo, edad, ocupación. La información será proporcionada por la cabeza de familia.
21. Se dará aviso del cambio de domicilio ante el Alcalde, y tratándose de cambio a otro cuartel se avisará además al Alcalde del cuartel al que se mudare.
22. Los sirvientes que sean despedidos deberán pedir constancia de ello al amo, en caso de negárselo este se dará noticia al Alcalde para que este tome las providencias para que no se veje al criado.
23. Los Alcaldes de barrio procurarán se brinde atención en el Hospital a los enfermos que carezcan de los recursos necesarios para su atención.
24. Promoverán el establecimiento de escuelas, obligando a los padres a procurar la asistencia de sus hijos. Además el Corregidor y Alcalde ordinario promoverán con los Prelados de las casas religiosas se erijan escuelas de primeras letras en estas.

25. Es obligación de los Alcaldes hacerse cargo de los niños que queden abandonados encargándolos a las personas piadosas del cuartel. De igual manera deberá procurar por las doncellas y viudas honestas y pobres que no puedan trabajar o que no ganen lo suficiente.
26. Los Alcaldes fomentarán la industria y las artes. Además procurarán junto con los padres de familia, maestros y dueños de obrajes que sus hijos y dependientes anden vestidos según la esfera de cada uno, evitando se eduquen en la desnudez y que con ello pierdan la vergüenza.
27. Siendo la holgazanería un mal que contribuye a la ruina de la familia y la sociedad deberá evitarse. Para ello los Alcaldes tomarán las medidas pertinentes para acabar con ese mal.
28. Es obligación de los Alcaldes averiguar el número de mendigos existentes en su cuartel, además averiguarán si es por holgazanería y siendo este el caso los obligarán a trabajar.
29. Cuidarán los Alcaldes que los vecinos no arrojen basura ni otras inmundicias a la calle, y que los Bandos se ejecuten puntualmente.
30. Tanto los jueces de policía como el fiel ejecutor procurarán evitar los abusos al público, y en caso de darse aquel darán aviso al juez del cuartel respectivo.
31. El Juez mayor debía de ser avisado de cualquier novedad, que sin su aprobación no podían dictarse resoluciones al caso.
32. Serán los Alcaldes quienes tomen las medidas pertinentes para el establecimiento del alumbrado en la ciudad.

ORDENANZAS MUNICIPALES DE 1837

Deberes y atribuciones de los Ayuntamientos

Existirán ayuntamientos en aquellos lugares cuya población sea de cuatro mil habitantes, en las capitales de Departamento y en aquellos pueblos que los había en el año de 1808.¹¹³

Se establece la reelección indefinida de los alcaldes, regidores y síndicos, el número de estos no excederá de seis para el primero, de doce para los segundos y de dos para el último.¹¹⁴

Los Ayuntamientos tendrán la responsabilidad de procurar del ornato, orden y seguridad de su comarca.¹¹⁵

¹¹³ Cfr. art. 1.

¹¹⁴ Cfr. arts. 4, 7.

¹¹⁵ Cfr. art. 13.

Cuidarán, además, la buena calidad de las bebidas y alimentos.¹¹⁶

También verán por el cuidado de calles y la construcción de caminos, además promoverán la industria, comercio y la agricultura.¹¹⁷

Del lugar de los acuerdos del Ayuntamiento

El edificio destinado para celebrar cabildo se llama Casa Consistorial, y el espacio utilizado para llevar a cabo las deliberaciones de sus miembros se llama Sala capitular.¹¹⁸

En la Sala capitular existirá espacio para que el pueblo pueda asistir a sus sesiones.¹¹⁹

Presidente

Por una parte las atribuciones del Presidente será atender lo relacionado con el funcionamiento y organización del Ayuntamiento, ya que al ser éste un cuerpo únicamente deliberativo, los trabajos del mismo dependerán de la buena organización que se tenga para abordar los temas que le conciernen.

Otra de las funciones del Presidente será: Convocar a cabildo, conceder licencia a jueces, regidores y procuradores, arrestar a los capitulares por faltar en sus deberes, etc.¹²⁰

Por último, el Presidente deberá procurar la mejora de la imagen urbana de la demarcación del ayuntamiento. De ello considero que bien podrían haber sido excluidas a este; por tratarse de un rubro en el cual bien podría haber sido cubierta por alguna de las comisiones del Ayuntamientos.

Capitulares

Es obligación de los Capitulares asistir a los cabildos ordinarios y extraordinarios.¹²¹

Procuradores

Cumplen con una forma de representación dual, ya que por un lado representa los intereses del pueblo, y por otra puede comparecer a juicio representando al ayuntamiento.

Secretario

Es nombrado por cabildo en sesión extraordinaria.¹²²

¹¹⁶ Cfr. art. 16.

¹¹⁷ Cfr. art. 27.

¹¹⁸ Cfr. art. 45.

¹¹⁹ Cfr. art. 46.

¹²⁰ Cfr. art. 49 fr. X, XI, XII.

¹²¹ Cfr. art. 55.

¹²² Cfr. art. 66.

Es su responsabilidad llevar todas las actas celebradas por el cabildo; autorizar comunicaciones; llevar libro de minutas, conocimiento, salida de caudales y borrador.¹²³

Cabildos ordinarios

La sesión ordinaria de cabildo se celebrará todos los jueves de cada semana, comenzando a las diez de la mañana y con duración de dos horas.¹²⁴

Las sesiones tendrán el carácter de públicas y secretas.¹²⁵

Para que haya cabildo es necesario la concurrencia de más de la mitad de sus miembros.¹²⁶

Cabildos extraordinarios

Podrá citar a cabildo extraordinario el Prefecto en su calidad de Presidente del Ayuntamiento.¹²⁷

Para efectuar lo anterior deberá convocarse a los miembros del cabildo por medio de citatorio.¹²⁸

Los cabildos que tengan el carácter de extraordinario podrán celebrarse, excepcionalmente, fuera del lugar destinado para sus deliberaciones¹²⁹ y en hora distinta a la que marca las ordenanzas respectivas.¹³⁰

De la División de cuarteles

La división del municipio en cuarteles tenía como objetivo el proteger a la población de robos, homicidios y toda clase de desordenes.¹³¹

El Regidor era el encargado de cada cuartel, y para el cumplimiento de sus obligaciones se auxiliaba de vigilantes y ayudantes de éstos.¹³²

De las comisiones

Para el desempeño de las Atribuciones del Ayuntamiento existían diez comisiones que eran: La de hacienda; fiel ejecutoria; caminos y paseos; aseo y limpieza de calles, barrios y aguas limpias y sucias; alhóndiga, alumbrado; beneficencia, hospitales y cárceles; fiestas e

¹²³ Cfr. art. 68.

¹²⁴ Cfr. arts. 72, 74.

¹²⁵ Cfr. arts. 75, 81.

¹²⁶ Cfr. art. 77.

¹²⁷ Cfr. arts. 48 fr. X, y 89.

¹²⁸ Cfr. art. 86.

¹²⁹ Cfr. art. 94.

¹³⁰ Cfr. art. 88.

¹³¹ Cfr. art. 96.

¹³² Cfr. arts. 99, 100.

instrucción pública; mercados y cumplimiento de bandos de policía; coches de providencia y ornato de la población.¹³³

Las comisiones tendrán la obligación de cuidar aquellas aspectos en los que están directamente inmiscuidos como autoridad que presta servicios. Además el debe vigilar el cumplimiento de lo dispuesto por las ordenanzas y demás disposiciones en su carácter de autoridad. Por último, estará al cuidado de aquellos rubros en los que regula la participación de los particulares ya sea de éste frente a otro particular o frente a la autoridad.

De los oficiales de la Secretaría

Al personal de la Secretaría se agregan los oficiales y meritorios, y su trabajo tiene por finalidad el mejor desempeño de las funciones del Secretario. Estos empleados son designados por el Ayuntamiento.

Discusiones

Los Capitulares tendrán derecho a promover lo que estimen conveniente al municipio y para ello se sujetarán a lo dispuesto por las ordenanzas. Sus proposiciones se presentarán por escrito, y el fundamento de ellas podrá realizarse verbalmente.¹³⁴

Votaciones

Las votaciones se realizan nominalmente, por el acto de ponerse de pie los que aprueben la resolución, y por escrutinio secreto.¹³⁵

El tipo de votación se empleará de acuerdo con la materia de que se trate.

La votación nominal se empleará cuando se trate algún punto que conlleve responsabilidad para quienes voten.¹³⁶ De la segunda forma se empleará cuando no exista responsabilidad para quienes votaren¹³⁷ y por último el escrutinio secreto que se empleará en la votación sobre elecciones.

Ceremonial

En el ceremonial se establecen las formalidades con las cuales debe ser recibido los miembros de los Ayuntamientos.¹³⁸

Señala las formalidades que revestirá el juramento que realicen el Prefecto y los capitulares al asumir sus funciones.¹³⁹

¹³³ Cfr. art. 101.

¹³⁴ Cfr. art. 143.

¹³⁵ Cfr. art. 182.

¹³⁶ Cfr. art. 183.

¹³⁷ Cfr. art. 184.

¹³⁸ Cfr. art. 205.

Asistencias Públicas

Los integrantes del ayuntamiento están obligados a concurrir a determinados eventos de carácter cívico y religioso.¹⁴⁰

En cuanto a las festividades religiosas, las ordenanzas establecen la concurrencia del mismo a los oficios sagrados del Jueves y Viernes Santo.¹⁴¹

Del depositario de propios y arbitrios y de la Administración de estos fondos

El ayuntamiento nombrará a una persona que se encargará del fondo del municipio.¹⁴²

Aquél fondo estará integrado por aquellos recursos que se recauden por concepto de los propios de la ciudad y de los arbitrios que se señalen.¹⁴³

Formarán parte de los fondos, las multas que se cobre por las autoridades municipales.¹⁴⁴

De los bedeles o porteros

Los bedeles son designados por los miembros del ayuntamiento. De entre sus funciones están:

Cuidar de la limpieza de la Sala de Cabildo. Entregar los citatorios en caso de cabildo extraordinario.¹⁴⁵

ORDENANZAS MUNICIPALES DE 1877

De los deberes y atribuciones de los Ayuntamientos

Existirán Ayuntamientos en los pueblos que hasta hoy han existido y en las Capitales del Distrito.¹⁴⁶

Los regidores y síndicos se renovarán anualmente y no podrán reelegirse sino después de dos años de haber ocupado el cargo.¹⁴⁷

Dentro de una amplia gama de actividades será el Ayuntamiento el encargado de cuidar de las cárceles, hospitales, escuelas, ornato de la ciudad, construcción de caminos.¹⁴⁸

¹³⁹ Cfr. art. 208.

¹⁴⁰ Cfr. art. 217.

¹⁴¹ Cfr. art. 223.

¹⁴² Cfr. art. 231.

¹⁴³ Cfr. art. 230.

¹⁴⁴ Cfr. art. 236.

¹⁴⁵ Cfr. art. 271 fr. I, V.

¹⁴⁶ Cfr. art. 1.

¹⁴⁷ Cfr. arts. 4, 5.

¹⁴⁸ Cfr. arts. 17 a 22.

También procurarán la buena calidad de alimentos o productos que se expendan al público.¹⁴⁹

Además velará por el adelanto en el comercio, industria y agricultura.¹⁵⁰

Del lugar de los acuerdos del Ayuntamiento

A diferencia de las ordenanzas de 1837, el edificio que se destina para celebrar cabildo se llama Palacio Municipal, mientras que el espacio en donde deliberan sus miembros se llama Sala capitular.¹⁵¹

Dispone que la Sala capitular tendrá espacio para que el pueblo pueda asistir a sus sesiones.¹⁵²

Del Presidente

El Prefecto funge como Presidente del Ayuntamiento.¹⁵³

Las atribuciones del Presidente son las de conceder licencias a los regidores y procuradores; imponer multas a los capitulares por faltas en su cumplimiento; convocar a cabildo extraordinario etc.¹⁵⁴

De los Capitulares

El Capitular tiene la obligación de asistir a las sesiones de cabildo ya sean ordinarias o extraordinarias.¹⁵⁵ Su incumplimiento, sin causa justificada, con esta disposición era castigada por el Presidente del Ayuntamiento.¹⁵⁶

De los Procuradores

Los Procuradores tendrán la obligación de velar por los intereses del pueblo, a los que representa. Además va a cumplir otras funciones como la de representar al ayuntamiento en juicios, asistir a los remates de propios, etc.¹⁵⁷

Del Secretario

Es nombrado por cabildo en sesión extraordinaria.¹⁵⁸

¹⁴⁹ Cfr. art. 14.

¹⁵⁰ Cfr. art. 23.

¹⁵¹ Cfr. art. 40.

¹⁵² Cfr. art. 46.

¹⁵³ Cfr. art. 42.

¹⁵⁴ Cfr. art. 43 fr. X, XI, XII.

¹⁵⁵ Cfr. art. 49.

¹⁵⁶ Cfr. art. 50.

¹⁵⁷ Cfr. art. 56.

¹⁵⁸ Cfr. art. 58.

Para ser secretario se requiere de un conocimiento especial, ya que se dispone que además de reunir el carácter de ciudadanía, se tendrá que tener instrucción en los asuntos de gobierno y en la dirección de los papeles.¹⁵⁹

Es su responsabilidad llevar todas las actas celebradas por el cabildo; autorizar comunicaciones; llevar libro de minutas, conocimiento, salida de caudales y borrador.¹⁶⁰

De los cabildos ordinarios

La sesión ordinaria de cabildo se celebrará todos los jueves de cada semana. Los Capitulares acordarán la hora en que comenzará la sesión y la duración será dos horas.¹⁶¹

Las sesiones tendrán el carácter de públicas y secretas.¹⁶²

Para que haya cabildo es necesario la concurrencia de la mitad más uno de sus miembros.¹⁶³

De los cabildos extraordinarios

El Prefecto estará facultado para convocar a cabildo extraordinario.¹⁶⁴

Será a través de citatoria el medio idóneo para citar a los miembros de cabildo.¹⁶⁵

Los cabildos extraordinarios podrán realizarse fuera del recinto que señala la ley, siempre y cuando exista conmoción popular o actos de guerra.¹⁶⁶

De la división de los cuarteles

La división del municipio en cuarteles tiene como finalidad evitar los robos, homicidios y toda clase de desorden. El Regidor es el encargado de cada cuartel, disponiéndose el número de diez para la Capital.¹⁶⁷

El Regidor contará para la vigilancia de su cuartel, con un guarda cuartel y ayudante respectivo.¹⁶⁸

De las comisiones

Para cumplir con sus atribuciones el Ayuntamiento crea las siguientes comisiones: La de hacienda; fiel ejecutoria; caminos y paseos; aseo y limpieza de calles, aguas limpias y

¹⁵⁹ Cfr. art. 59.

¹⁶⁰ Cfr. art. 60.

¹⁶¹ Cfr. arts. 62, 65.

¹⁶² Cfr. arts. 75, 81.

¹⁶³ Cfr. art. 68.

¹⁶⁴ Cfr. art. 43 fr. X.

¹⁶⁵ Cfr. art. 77.

¹⁶⁶ Cfr. art. 86.

¹⁶⁷ Cfr. arts. 87, 100.

¹⁶⁸ Cfr. art. 89.

sucias; vigiladora de semillas; alumbrado; beneficencia, hospitales y cárceles; fiestas e instrucción pública; mercados y cumplimiento de bandos de policía; coches de sitio y ornato de la población.¹⁶⁹

De los oficiales de la Secretaría

Realizan trabajos que coadyuvan al mejor desempeño de las funciones del Secretario, son designados por los miembros del Ayuntamiento.

De las discusiones

Las proposiciones hechas por los Capitulares se harán por escrito y el fundamento de las mismas podrán hacerse verbalmente.¹⁷⁰

No podrá el Capitular hacer uso de la palabra más de tres veces en una discusión.¹⁷¹

Cuando se llame al orden no se tomará como uso de la palabra.¹⁷²

Todo reglamento o proyecto será discutido primero en lo general.¹⁷³

De las votaciones

Las votaciones se realizarán nominalmente, poniéndose de pie los que aprueben la resolución, y por escrutinio secreto.¹⁷⁴

Ningún Capitular puede excusarse de votar, excepto cuando manifieste tener interés en él.¹⁷⁵

Cuando se trate de votación nominal se asentará la opinión vertida por el Capitular.¹⁷⁶

Ceremonial

Respecto al Ceremonial, diferenciándose de lo establecido por las ordenanzas Municipales de 1837, dispone que los miembros del Ayuntamiento asistirán a las fiestas públicas en las que por costumbre ha asistido.¹⁷⁷

Se deja de señalar las la participación religiosa en lo que respecta al Ceremonial del Cabildo.

¹⁶⁹ Cfr. art. 92.

¹⁷⁰ Cfr. art. 133.

¹⁷¹ Cfr. art. 158.

¹⁷² Cfr. art. 151.

¹⁷³ Cfr. art. 162.

¹⁷⁴ Cfr. art. 171.

¹⁷⁵ Cfr. art. 176.

¹⁷⁶ Cfr. art. 179.

¹⁷⁷ Cfr. art. 193.

Asistencias públicas

La participación del Ayuntamiento a diferentes actos de carácter religioso deja de darse por disposición de las Ordenanzas de 1877. Tomando únicamente participación en las funciones cívicas que señala la ley.¹⁷⁸

Del depósito de propios y arbitrios y de la administración de estos fondos

Los fondos municipales se integran por los propios y arbitrios que establezcan las leyes.¹⁷⁹

Será el Ayuntamiento quién nombre a la persona que tendrá la responsabilidad de la depositaria de los propios.¹⁸⁰

Es importante el hecho que en este capitulado se cita a las ordenanzas de 1837, como legislación que complementa el articulado que aquí se aborda.

Del portero

El ayuntamiento designa a quien ocupe el cargo de portero. Entre sus obligaciones están la de conservar el recinto de cabildo en condiciones que permitan el trabajo en dicho inmueble.¹⁸¹

Además por otra parte, es el encargado de llevar los citatorios a los miembros de cabildo tratándose de sesiones extraordinarias.¹⁸²

¹⁷⁸ Cfr. art. 200.

¹⁷⁹ Cfr. art. 206.

¹⁸⁰ Cfr. art. 207.

¹⁸¹ Cfr. art. 245 fr. I.

¹⁸² Cfr. art. 245 fr. V.

EL MUNICIPIO A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE 1917

CONSTITUCION FEDERAL DE 1917

La Constitución de 1917, a diferencia de las constituciones liberales que le precedieron, va ocuparse por sentar las bases para el desarrollo del Municipio.

El hecho a destacar en este primer párrafo del artículo 115 es el establecer que el Municipio es la base en división territorial, y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación.¹⁸³

Además establece la elección popular y directa de todos los miembros del Ayuntamiento, por lo que respecto a la reelección de sus integrantes dispone una limitante que al establecer que los funcionarios que hayan tenido el carácter de propietarios no podrán ser electos en el periodo inmediato.¹⁸⁴ En nuestra Constitución local es frecuente encontrar la posibilidad de que los funcionarios se reeligieran, por considerar que se aprovechaba su experiencia adquirida en el desempeño de sus funciones.

El proyecto de Constitución señalaba que los Municipios recaudarían todos los impuestos, sin embargo después del debate que suscitaría tal precepto se determinó que sólo recaudaran aquellos pertenecientes a su hacienda, y que la legislatura señalaría cuales le corresponden.

Una vez disminuido el municipio por la legislación que precedió a la Constitución de 1917, veremos que la lucha que seguirán los Municipios es por la libertad política y la independencia económica.

Considerado el Municipio como la célula básica de la sociedad, es a través de aquél por el cual la sociedad debe de conquistar sus anhelos de democracia y justicia.

CONSTITUCION LOCAL DE 1917

La Constitución Estatal de 1917 regula, en su título séptimo, la vida municipal. Algunas diferencias que encontramos de lo establecido por las Constituciones predecesoras son:

Los Ayuntamientos dejan de ser únicamente cuerpo deliberantes, concebidos así por las Constituciones de 1869 y 1879, constituyéndose ahora a en órganos de gobierno.¹⁸⁵

La elección directa será el medio para integrar a cada uno de los miembros del Ayuntamiento.¹⁸⁶

¹⁸³ “Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...” V. TENA, op. cit. p. 867.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ Cfr. art. 125 de las Constituciones Locales de 1869 y 1879.

¹⁸⁶ Cfr. art. 129 de la Constitución Local de 1917.

La intermediación que realizaba el Prefecto y subprefecto se nulifica, estableciéndose que no existe autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y el Gobierno Estatal.¹⁸⁷

En el Presidente Municipal se concentra tanto la representatividad tanto política como administrativa, dejando de lado el carácter exclusivamente administrativa con que se revestía a la figura del Presidente en las Constituciones de 1869 y 1879.¹⁸⁸

LEY ORGANICA MUNICIPAL DE 1917

Durante el gobierno del Comandante militar Federico Montes, se publica la Ley Orgánica del Municipio de Querétaro, esta nueva ley traerá consigo el ideario de los precursores del movimiento de la revolución.

La nueva ley acata los postulados consignados tanto en la Constitución Federal como en la Estatal, de ahí que se establezca la idea del municipio libre, la elección popular y directa de los miembros del Ayuntamiento, eliminar toda mediación entre el Gobierno estatal y el Municipal.

Las facultades de los ayuntamientos no varían mucho ya que continua entre sus obligaciones el procurar por la educación primaria, las cárceles,

la seguridad de los caminos, la beneficencia pública, atención a la salubridad etc.

Estos aspectos han sido regulados por el Ayuntamiento desde mucho antes de esta ley orgánica, el cambio fundamental será el que la Constitución del Estado como la Federal se establece que el municipio es un nivel de gobierno, y por lo mismo el medio adecuado para satisfacer las necesidades de la población que los ha elegido.

¹⁸⁷ Cfr. art. 132 de la Constitución Local de 1917.

¹⁸⁸ Cfr. art. 125 de las Constituciones Locales de 1869 y 1879.

LIBERTAD DE COMERCIO

La libertad de comercio establecida por la Constitución de 1917, tiene sus antecedentes en diversos ordenamientos jurídicos, de entre ellos estudiaremos lo dispuesto por los siguientes: Plan de Ayutla de 1854, Constitución de 1857, Decreto de 1 de noviembre de 1865 expedido por Maximiliano, y finalmente en la Constitución de 1917.

PLAN DE AYUTLA (1º de marzo de 1854)

Los promotores de dicho Plan encontramos a Florencio Villarreal, Juan Alvarez, e Ignacio Comonfort. El objetivo del mismos fue el desconocimiento del Presidente Gral. Antonio López de Santa Anna; incluyendo en sus primeros artículos la libertad de comercio:

“Artículo 6. Debiendo ser el ejército el apoyo del orden y de las garantías sociales, el Gobierno interino cuidará de conservarlo y atenderlo, cual demanda su noble instituto, así como proteger la libertad de comercio interior y exterior, expidiendo a la mayor brevedad posible los aranceles que deben observarse, rigiendo, entre tanto para las Aduanas Marítimas el publicado bajo la administración del señor Ceballos.”¹⁸⁹

PLAN DE AYUTLA REFORMADO EN ACAPULCO (11 de marzo de 1854)

El Plan de Ayutla fue reformado , en la ciudad de Acapulco el 11 de marzo de 1854, estableciendo la libertad de comercio en su artículo séptimo que dice:

“Artículo 7. Siendo el comercio una de las fuentes de la riqueza pública y uno de los más poderosos elementos para los adelantos de las naciones cultas, el Gobierno provisional se ocupará desde luego de proporcionarle todas las libertades y franquicias que a su prosperidad son necesarias: a cuyo fin expedirá inmediatamente el Arancel de Aduanas marítimas y fronterizas que deberá observarse, rigiendo entretanto el promulgado durante la Administración del Señor Ceballos, y sin que el nuevo que haya de substituirlo, pueda basarse bajo un sistema menos liberal.”¹⁹⁰

CONSTITUCION DE 1857

La Constitución de 1857 retomaría la idea planteada por el Plan de Ayutla, proponiendo en su artículo 17 la libertad de comercio, el cual sería puesto a debate.

“Artículo 17.- “La libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio o trabajo que sea útil y honesto, no puede ser coartada por la ley, ni por la autoridad, ni por los particulares a título de propietarios. Exceptuándose los casos de privilegio exclusivo concedido conforme a las leyes, a los inventores, perfeccionadores o introductores de alguna mejora.”¹⁹¹

En el debate que se origina el texto del artículo 17, se va a centrar en las ideas vertidas por Vallarta, diciendo al respecto:

¹⁸⁹ ULLOA Berta y Joel Hernández Santiago (coords.), Planes de la Nación Mexicana, Libro V, 1ª ed, México, Senado de la República-COLMEX, 1987, p. 228.

¹⁹⁰ Idem. p. 231.

¹⁹¹ Cámara de Diputados LV Legislatura, El Debate de la Constitución de 1857, t. II, México, Cámara de Diputados, 1994, p. 681.

“El derecho al trabajo libre es una exigencia imperiosa del hombre, porque es una condición indispensable para el desarrollo de su personalidad.”¹⁹²

“... nuestra Constitución debe limitarse sólo a proclamar la libertad del trabajo. No descender a pormenores eficaces... porque sobre ser ajeno de una Constitución descender a formar reglamentos, en tan delicada materia puede, sin querer, herir de muerte a la propiedad, y la sociedad que atenta contra la propiedad, se suicida.”¹⁹³

“... la proclamación del principio de la libertad del trabajo, llena nuestros deberes de legisladores constituyentes...”¹⁹⁴

“La libertad de comercio... la considero como la realización del género humano, como la aplicación más absoluta de la máxima económica de la necesidad de la división del trabajo...”¹⁹⁵

“Pero esa libertad del comercio exterior, por cuya realización suspiro y que alguna vez he defendido como filósofo, no la puedo aprobar como legislador mexicano.”¹⁹⁶

“La libertad de comercio exterior importa no sólo la alza de prohibiciones, sino la abolición del sistema restrictivo.”¹⁹⁷

“... el trabajo es la única propiedad del pobre que no tiene ni fincas, ni fábricas, ni otra clase de bienes.”¹⁹⁸

Añade “... si se opone a la libertad del comercio extranjero, no opina lo mismo respecto al comercio interior...”¹⁹⁹

Al tratar el tema de la libertad de comercio exterior Vallarta procede con cautela, considerando peligroso para el país la apertura total, sin embargo, no piensa así respecto del comercio interior y de la protección a los trabajadores.

En la defensa que hace Vallarta de la libertad de industria, maneja las ideas de Quesnay, y Adam Smith, concluyendo que sólo el interés del individuo es el que debe proteger a la industria.²⁰⁰

Este será una de los temas que tratará el Constituyente del 17, al dedicar un artículo específico de la constitución para tratar el tema relativo al trabajo y por consecuencia la protección de los trabajadores.

Otra de las ideas respecto de la libertad de comercio la da la Comisión respectiva, en voz Diputado Arriaga que expreso lo siguiente:

¹⁹² Idem. p. 683.

¹⁹³ Idem. p. 688.

¹⁹⁴ Ibidem.

¹⁹⁵ Idem. p. 689.

¹⁹⁶ Ibidem.

¹⁹⁷ Ibidem.

¹⁹⁸ Idem. p. 690.

¹⁹⁹ Ibidem.

²⁰⁰ De ahí que Gonzáles Navarro diga: “Vallarta con apoyo de Quesnay y Smith, defendió ante todo la propiedad y la producción. por eso, repito, no fué casual esa confusión de Vallarta entre la libertad de industria, y la de trabajo.” GONZALEZ Navarro, Moisés, Vallarta y su ambiente político, México, Junta Mexicana de investigaciones Históricas no. 7, 1949, p. 123.

“La comisión lo que quiere es hacer cesar el abuso de que los propietarios prohiban vender, comprar y trabajar a los que pasan por su casa, cuando llaman su casa a diez o veinte sitios de ganado mayor, tal vez incultos...”²⁰¹

Finalmente para el 11 de agosto de 1856, la Comisión presentó reformado el artículo 17 del Proyecto de Constitución, quitando el carácter de privilegio exclusivo a los introductores de alguna mejora.

El texto aprobado queda como sigue:

“Artículo 4. Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovechar de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuanto ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.”²⁰²

En cuanto al considerar si los conceptos profesión, industria o trabajo son sinónimos es incorrecto ya que cada termino se emplea en la designación de actividades del hombre totalmente distintas, prueba de ello son los comentarios vertidos por los Constituyentes del 57.²⁰³

Lo útil y honesto tiene una connotación de carácter moral, dejando de lado el empleo de algún concepto más jurídico, que permitiera lograr una interpretación más exacta de ambos términos, de ahí que el Constituyente del 17 se diera al trabajo de eliminar dichos términos.²⁰⁴

Por sentencia judicial entenderemos aquella resolución expedida por la autoridad judicial, y que tiene por objeto decidir sobre el litigio que se le ha planteado.

Entendemos que se violan derechos de terceros, cuando al iniciar una litis el objeto de ella será determinar si existe o no violación de los derechos de una de las partes, y en caso de darse aquella restituir al individuo en el goce de los mismos.

Para LOZANO el cuando la Constitución se refiere en términos que marque la ley, entiende que ésta no sólo es la que emana del poder legislativo, sino que comprende además aquella

²⁰¹ Idem. p. 691.

²⁰² Idem. p. 694.

²⁰³ “**Profesión**, en el sentido en que se emplea esta palabra nuestro artículo constitucional, es el empleo, facultad ú oficio que cada uno tiene y ejerce públicamente; **industria**, es el oficio ó profesión mecánica que alguno ejerce, el arte por cuyo medio el hombre acomoda á su uso las primeras materias que le ofrece la naturaleza, y que no podrá utilizar en sus formas naturales o primitivas... el **trabajo**, que comprendido toda aplicación de nuestras facultades á algún objeto...” LOZANO, José María, Estudio de Derecho Constitucional Patrio en lo relativo a los Derechos del Hombre, 4ª ed., facsimilar, México, Edit. Porrúa, 1987, pp. 152-153.

²⁰⁴ A decir de LOZANO el caracter de util y honesto solo pueden aplicarse al trabajo: “Bien definido en el uso común el sentido de las palabras “profesor,” “industrial,” no hay temor de que se apliquen á personas que ejercen algún trabajo no útil ó no honesto; de manera que la restricción que contiene el artículo constitucional, solo puede recaer sobre el trabajo, que comprendido toda aplicación de nuestras facultades á algún objeto, puede algunas veces ser inútil ó no honesto. *Ibidem*.

expedida por la autoridad administrativa y que puede presentarse como reglamentos y bandos.²⁰⁵

DECRETO DEL EMPERADOR MAXIMILIANO DE 1865

Durante la vigencia del Segundo Imperio se reconoció la libertad de comercio en el decreto expedido el 1 de noviembre de 1865. Dicho decreto tenía por finalidad regular al trabajo que realizaban los peones del campo.

“Artículo 7.- Los dueños o arrendatarios de las fincas no tiene derecho para impedir que los comerciantes ambulantes entren a las fincas y vendan sus efectos a los trabajadores.”²⁰⁶

CONSTITUCION DE 1917

La idea que predominó en el Constituyente del 57 en relación al artículo 17 (Artículo 4 de la Constitución) prevaleció respecto del artículo torno 4 del Proyecto de Constitución presentado por Carranza.²⁰⁷

El artículo en cuestión dice en su primer párrafo:

“Artículo 4.- A ninguna persona se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito, ni privarla de sus productos sino por determinación judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.”²⁰⁸

Los Constituyentes debatían sobre si el comercio de las bebidas embriagantes y juegos de azar deberían de considerarse como lícitos. A decir de la asamblea esta actividad traía consigo la miseria y la degradación del pueblos mexicano.

Finalmente el texto aprobado quedaría como sigue:

“Artículo 4.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión industria o comercio que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen derechos de tercero, o por resolución

²⁰⁵ “... dictada en los términos que marque la ley. Ya se comprende, que con esta palabra se significan no solamente las prescripciones de la autoridad legislativa, con toda propiedad llamadas leyes, sino las que emanan de la autoridad administrativa, como los reglamentos que expide para la ejecución de aquellas y los bandos llamados de policía y buen gobierno, expedidos por las autoridades políticas ó municipales en la órbita de sus atribuciones legales. Así, cuando la autoridad municipal prohíbe que se tengan zahurdas en el interior de la Ciudad, que se expedan bebidas embriagantes en ciertos lugares o pasada cierta hora, que se sitúen puestos en las calles...” LOZANO, op. cit. p. 156.

²⁰⁶ Decreto del a 1º de noviembre de 1865, dictado en atención a los dispuesto por los Artículos 58, 69 y 70 del Estatuto Orgánico del Imperio.

²⁰⁷ LV Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, 4ª de. México, Edit. Porrúa, Tomo I, p. 1226.

²⁰⁸ Idem. p. 1187.

gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofendan los derechos de la sociedad.”²⁰⁹

El contenido del artículo 4 pasa a formar el actual artículo 5 constitucional en los mismo términos.

El Artículo 5° de la Constitución Federal establece:

“Artículo 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernamental, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofendan los derechos de la sociedad...”²¹⁰

En lo general dicho artículo entraña en sí dos garantías; la de Libertad y de Propiedad. Sin embargo, solo abordaremos la garantía de LIBERTAD.

El artículo inicia de manera negativa al decir que a nadie se le puede impedir el dedicarse a una actividad, las que a continuación describe, y son: PROFESION, INDUSTRIA, COMERCIO O TRABAJO.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo las profesiones son: "actividades u oficios de los particulares en la sociedad..."²¹¹ así considerada dicha actividad u oficio debe reunir ciertos requisitos por parte de las instituciones que avalan dicha profesión, además de cubrir los requisitos que señale la ley en cada entidad federativa. Lo anterior en cumplimiento con lo señalado en el segundo párrafo del artículo 5 de la Constitución Federal.²¹² Entendemos que es aquella actividad que requiere de un conocimiento especializado y por lo tanto que sea avalado por una institución académica y en todo caso que la persona que realiza dicha actividad sea reconocida por la autoridad como una persona apta para realizar el ejercicio de la profesión de que se trate.

Existe una amplia gama de actividades que pueden realizarse con la única salvedad de ser LICITA; por lo que es necesario determinar que es lícitud, y sólo diremos que se trata de aquello que no es contrario a la ley.²¹³

Además se dice que dicha libertad podrá vedarse en determinados casos, siendo uno de estos, cuando se ataquen derechos de terceros. En cuanto a lo que entenderemos por determinación judicial, será el hecho en el cual una autoridad judicial, federal o local, al dirimir una controversia (entre particulares, estado contra particular, o entre la federación y

²⁰⁹ Idem. p. 1239.

²¹⁰ Art. 5 de la Constitución de 1917.

²¹¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2ª ed., México, 1988, Porrúa-UNAM, Vol. III, p. 2594.

²¹² "La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo." V. art. 5º II párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹³ Cfr. 1693. Código Civil para el Estado de Querétaro.

los estados.), concluya en sentido contrario a la referida actividad. Sin embargo, su resolución sólo tendrá efecto para las partes que se sometieron a la autoridad judicial.²¹⁴

De lo anterior resultará que una vez que el individuo opte por realizar su actividad dentro de la ley, y sin que afecte a terceros; podrá ocuparse aún en la actividad que anteriormente le fue vedada.

La autoridad al emitir resoluciones -administrativas- deberá hacerlo bajo los términos que marque la ley, tomando a ésta en su doble sentido -formal y materialmente- es decir, que la resolución que emitan los órganos de gobierno será acorde a una disposición emitida por el Organismo Legislativo, y que sea una disposición creadora, modificadora o extintiva de situaciones generales, abstractas e impersonales, de lo cual desprendemos que un Reglamento, no es el fundamento en que se basa la autoridad gubernativa para emitir dichas resoluciones.²¹⁵

También es necesario determinar cuando se atacan los derechos de la sociedad. Al no señalar la Constitución en que casos se ofenden aquellos, es de considerarse que corresponde al legislador ordinario hacer la determinación:

"II. Se ofenden los derechos de la sociedad en los casos previstos en las leyes y en los siguientes: a) Cuando declarada una huelga en los términos que establece esta Ley, se trate de substituir o se substituya a los huelguistas en el trabajo que desempeñan, sin haberse resuelto el conflicto motivo de la huelga, salvo lo que dispone el artículo 468. b) Cuando declarada una huelga en iguales términos de licitud por la mayoría de los trabajadores de una empresa, la minoría pretenda reanudar sus labores o siga trabajando, según lo dispone el artículo 4 de la Ley federal del Trabajo."²¹⁶

La determinación de que existe una lesión de derechos siempre se establecerá a posteriori, es decir, que nadie podrá resolver anticipadamente sobre una controversia y en base a ello hacerse justicia.

²¹⁴ A que al decir de BURGOA: "Lo que el constituyente quiso fue no establecer la posibilidad de que un hombre fuese privado de la libertad de trabajo, considerada ésta como facultad del individuo para dedicarse a cualquier oficio, profesión, comercio, etc., que más le agrade, sino facultar al juez para prohibir a una persona que continúe ejerciendo una actividad perjudicial para los derechos de terceros." BURGOA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, 1ª ed., México, Edit. Porrúa, 1984, p. 284.

²¹⁵ "... ley, en su connotación más completa, es una regla obligatoria expedida por el Poder Legislativo (aspecto formal) que crea, modifica o extingue situaciones abstractas e impersonales (aspecto material) RAMIREZ Fonseca, Francisco, Manuel de Derecho Constitucional, 4ª ed. México, Edit. PAC, 1985, p. 50.

²¹⁶ V. SCHMILL Ordóñez, Ulises, El sistema de la Constitución Mexicana, México, 1971, Edit. Textos Universitarios, p. 380.

CONCLUSIONES

El Municipio novohispano hunde sus raíces en los antecedentes de los cabildos y concejos españoles, estando hoy abandonada la vinculación con los municipios romanos.

La legislación indiana consideró en subordinación absoluta al órgano de gobierno municipal. El testimonio de constantes conflictos con otras autoridades coloniales revela una tendencia buscar espacios para ajustarse a los intereses y las necesidades de los grupos dominantes de la sociedad local.

En Querétaro el Ayuntamiento se funda en 1655, aunque antes había Repúblicas de Indios, esto es, cabildos que gobernaban a los indios.

El ayuntamiento tenía a su cargo el gobierno de las comunidades, villas y ciudades. Todo el quehacer del gobierno estaba a su cargo. Cuando había una autoridad real, ésta tenía el llamado gobierno superior.

El Ayuntamiento competían las fiestas públicas religiosas y profanas, las obras públicas, el abasto, la higiene, el ornato y arreglo de la ciudad, los servicios públicos, la cárcel, la alhóndiga y otras funciones de menor importancia.

En la materia de comercio, el ayuntamiento tenía una gran injerencia: establecía precios, fijaba derechos de introducción, cobraba derechos de piso en las plazas, administraba la alhóndiga, remataba el abasto de carnes para la ciudad, así como el de panaderías. El funcionario más importante del cabildo es el procurador del común, que interviene en todos estos asuntos, o los regidores designados diputados especialmente. Un funcionario menor era el fiel ejecutor, encargado de la vigilancia de los pesos y medidas, de la calidad de las mercancías y de su precio. El quehacer del ayuntamiento en estas materias se encuentra ampliamente reglamentado en la época colonial.

La facultad de intervenir en la regulación comercial no sufrió mengua con la Independencia. No fue sino hasta la consolidación de la Reforma liberal, cuando a la luz de criterios individualistas y economicistas el Ayuntamiento fue despojado de recursos, al privársele de los propios y arbitrios. El Municipio ya no pudo intervenir en el comercio, porque imperaba el principio de la libertad, elevado a rango de garantía individual. Ya no podía haber alhóndiga, ni concesiones de exclusividad, ni remate del abasto, ni monopolios municipales, todos tenían derecho de vender al precio que el mercado fijara. El ayuntamiento había pasado a ser otra institución gubernativa sin injerencia en estos asuntos. El cúlmen vino cuando la materia comercial pasó a ser federal.

BIBLIOGRAFIA

BURGOA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, 1ª ed., México, Porrúa, 1984.

Cámara de Diputados LV Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, 4ª ed. Tomo I, México, Porrúa, 1994.

-----, El Debate de la Constitución de 1857, Tomos II, III, México, 1994.

CAPITULACIONES de Querétaro de 1655, Título de ciudad, atribuciones municipales, escudo y primeras actas de Cabildo, 1ª ed. Querétaro, 1994.

COLECCION de decretos de los años 1873-1877, Biblioteca del Congreso del Estado,

COLECCION de decretos de los años 1877-1883, Biblioteca del Congreso del Estado.

COLECCION de Decretos del Congreso del Estado de Querétaro, expedidos desde el 17 de agosto de 1833 hasta el 27 de mayo de 1835, Imprenta de Francisco Frías, 1851.

COLECCION de decretos del Imperio de los años 1865, 1866, Biblioteca del Congreso del Estado.

COLECCION de Leyes y Decretos 1777-1881, desde marzo de 1877 hasta el 31 de diciembre de 1881, Tomo III, Querétaro, Tipografía de González Cosío, 1886.

COLECCION de los Decretos y Ordenes del Primer Congreso Constitucional de Querétaro.

CONSTITUCION para el régimen interior del Estado Libre y Soberano de Querétaro, Querétaro, Imprenta de Luciano Frías y Soto, 1869.

CONSTITUCION para el régimen interior del Estado Libre y Soberano de Querétaro, Querétaro, Imprenta de Luciano Frías y Soto, 1869.

CONSTITUCION para la administración y gobierno interior del propio estado, México, Imprenta de la Águila, 1825.

CONSTITUCION para la administración y gobierno interior del propio estado, México, Impreso por Juan Ojeda, 1833.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel, Elementos de Derecho Constitucional, 1ª ed., México, ICAP, 1982.

DÍAZ RAMÍREZ, Fernando, Historia del estado de Querétaro, Tomo I, Ediciones Gobierno del Estado de Querétaro, 1979.

DICCIONARIO Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2ª ed., México, Vol. III, Porrúa-UNAM, 1988.

GALEANA de Valadés, Patricia, Las relaciones Iglesia-estado durante el Segundo Imperio, 1ª ed., México, UNAM, 1991.

GONZÁLEZ Navarro, Moisés, Vallarta y su ambiente político, México, Junta Mexicana de investigaciones Históricas no. 7, 1949.

LOZANO, José María, Estudio de Derecho Constitucional Patrio en lo relativo a los Derechos del Hombre, 4ª ed., facsimilar, México, Porrúa, 1987.

MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 9ª ed., México, Pax, 1985.

NORIEGA CANTÚ, Alfonso, Las Ideas Políticas en las Declaraciones de Derechos de las Constituciones de México (1814-1917), 1ª ed. México, UNAM, 1984.

OBREGÓN, Toribio, Apuntes para la historia del derecho en México, Tomo II, México, Polis, 1938.

OCHOA Campos, Moisés, La Reforma Municipal, 4ª ed, México, Porrúa, 1985.

ORDENANZA para la división en cuarteles y creación de alcaldes de la Muy Noble y Leal ciudad de Santiago de Querétaro, expedidas por el Corregidor de Letras Lic. José Ignacio Ruíz Calado en 1796, Introducción de Manuel Septién y Septién, Querétaro, Gobierno del Estado de Querétaro, 1962.

ORDENANZAS Municipales para el arreglo interior de los Ayuntamientos del Departamento de 1837.

ORDENANZAS Municipales para el arreglo interior de los Ayuntamientos del Departamento, sancionadas el 31 de octubre de 1877, Querétaro, Imprenta de Luciano Frías y Soto, 1877.

PÉREZ Alvirde, Moisés, Erecciones municipales, villas, ciudades, anexiones y segregaciones territoriales del Estado de México, 1994.

Primeras Ordenanzas de la Ciudad de Santiago de Querétaro, estudio preliminar de Manuel Septién y Septién, Querétaro, Gobierno del Estado, 1971.

Proyecto de Constitución filosófico política, presentado por la Comisión Redactora, Tomo II, Morelia, Imprenta de Octavio Ortiz, 1863.

Proyecto de Reformas a la Constitución del Estado 1872-1879, Tipografía de González y Legarreta, 1972.

RAMÍREZ Fonseca, Francisco, Manuel de Derecho Constitucional, 4ª ed. México, PAC, 1985.

RUIZ Massieu, José Francisco y Diego Valadés (coords.), Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, 1ª ed., México, Porrúa, 1983.

SAYEG Helú, Jorge, Introducción a la Historia Constitucional de México, 1ª reimpresión 1983, México, UNAM, 1983.

SCHMILL Ordóñez, Ulises, El sistema de la Constitución Mexicano, México, Porrúa, 1971.

SUÁREZ Muñoz, Manuel y Juan Ricardo Jiménez Gómez, Constitución y Sociedad en la Formación del Estado de Querétaro, Tomo I, Constitución de 1825, Instituto de Estudios Constitucionales, ediciones del Gobierno del Estado, 1992.

TENA Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México, 1808-1987, 14ª ed, México, Porrúa, 1987.

ULLOA Berta y Joel Hernández Santiago (coords.), Planes de la Nación Mexicana, Libro V, 1ª ed, México, Senado de la República-COLMEX, 1987.