

En medio de los graves acontecimientos de los primeros meses de 1847 trabajó la comisión de constitución integrada, entre otros, por Rejón, Otero y Espinoza de los Monteros. Se plantearon dos propuestas fundamentales: una consistente en que entrara en vigor la Constitución Federal de 1824, desde luego; y otra, manifestada en un voto particular de Mariano Otero relativo a que, además de la Constitución de 1824, debía entrar en vigor un acta de reformas que expidiera el propio Congreso Constituyente y no el ordinario previsto en la constitución, acta que contendría algunas modificaciones no sustanciales a la Constitución de 1824.

Finalmente, fue aceptada en el mes de abril la propuesta de Otero, con lo cual el Congreso entró a discutir el proyecto de acta de reformas presentado por el propio Mariano Otero, aprobado y publicado en el mes de mayo de 1847.

A pesar de la vocación federalista de Otero —¿o por ella?— y del amplio contenido de su voto particular con el que justificaba la necesidad de introducir reformas a la Constitución de 1824 —que nada había señalado sobre el municipio—, ni el voto particular ni el proyecto de acta de reformas de don Mariano Otero contemplan disposición alguna relativa a los municipios o a sus ayuntamientos.

Como consecuencia de lo anterior, el acta constitutiva y de reforma expedida por este Congreso Constituyente en mayo de 1847, que reconoció la plena vigencia del acta constitutiva de la federación y de la Constitución Federal de 1824 como "la única constitución política de la República", no contuvo absolutamente ninguna disposición relativa a los municipios o a sus ayuntamientos. Apenas el artículo 6o., al reconocer como estados de la Unión los señalados por la Constitución de 1824 y destacar la erección del nuevo estado de Guerrero, refiere incidentalmente a la "municipalidad de Coyucan", sin

mayores comentarios.

5. El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana

La inestabilidad política del país continuó. Las Cámaras Federales previstas en la Constitución de 1824 continuaron sesionando y en el seno de ellas se manifestó muchas ocasiones la lucha entre liberales y conservadores, unas veces dominando la escena los primeros, otras haciendo lo propio los segundos. Los años de 1848 a 1852 son particularmente ejemplificativos de esta lucha política, que ora se daba en el recinto legislativo, ora en el terreno del combate armado.

En el mes de marzo de 1853 fue llamado nuevamente de su retiro el general Santa Anna y por mayoría de votos de los estados y territorios federales se le confiere la presidencia interina, por enésima ocasión. Veleidoso como era, Santa Anna pulsó las condiciones políticas y esta vez se decidió en favor de los conservadores,³⁴ apoyándose en varios prominentes miembros de esta tendencia.

Lucas Alamán, acaso el más preclaro conservador de esta época, formuló en el mes de abril las llamadas "Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la constitución". Dicho documento organizó fundamentalmente las cinco secretarías de Estado existentes, un consejo de Estado y dispuso algunos señalamientos para el gobierno interior que, sin embargo, nada establecieron sobre los municipios.

Santa Anna, esta vez aliado a los conservadores, desterró a varios de sus enemigos políticos, tratando de lograr la solidez de su gobierno. No obstante, el conflicto permanecía, pese a lo cual pudo avanzar en su intento de vuelta a la forma de

³⁴ Idem, Pág. 480.

gobierno central; para lograrlo expidió varios ordenamientos que convirtieron a los gobernadores en simples agentes del gobierno central, pues todas las resoluciones y órdenes de aquéllos quedaron condicionadas a la última decisión de éste. Finalmente, en julio de 1853, Santa Anna ordenó la supresión de la denominación de estados, convirtiendo éstos en departamentos.

Sin embargo, los grupos opositores no retrocedían y en el mes de marzo de 1854 el general Florencio Villarreal proclamó el Plan de Ayutla, con lo que se iniciaba la revolución del mismo nombre que habría de terminar para siempre, en agosto de 1855, con los frecuentes cuanto trágicos gobiernos de Santa Anna.

El Plan de Ayutla, expedido el 10 de marzo de 1854 con la destacada participación, entre otros, del general Juan Alvarez e Ignacio Comonfort, dispuso la cesación en el ejercicio del poder de Santa Anna, convocó a un representante por "estado" o "territorio" para elegir presidente interino y señaló que éste convocaría a un Congreso extraordinario para "ocuparse exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de República representativa popular" (artículo 5o.). Dicho plan nada señaló, como es entendible, sobre los municipios.³⁵

Once días más tarde, sin embargo, el plan fue modificado y aunque el nuevo nada refirió sobre los municipios, llama la atención que una de las reformas consistió en hablar de departamentos en lugar de estados; el artículo 5o., no obstante, contuvo la misma disposición relativa a la convocatoria de un Congreso extraordinario.

A la salida de Santa Anna, en agosto

de 1855, otra vez hubo desfile en el ejercicio del poder ejecutivo. En el mes de diciembre de ese año Ignacio Comonfort es designado presidente sustituto y el 15 de mayo de 1856 expide el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", que se considera como anticipo de la constitución que el propio Comonfort había ofrecido.

Dicho ordenamiento pre-constitucional mantuvo "teórica vigencia", al decir de Tena Ramírez,³⁶ fundamentalmente a que su contenido no satisfizo a los bandos políticos en pugna, de manera particular los liberales puros se manifestaron en su contra por sus acusadas tendencias centralistas, representativo de las cuales es el artículo 114, que disponía que el presidente de la República nombraría a los gobernadores de los estados y distritos. Por estas y otras razones muchos gobernadores se negaron a publicarlo y, obviamente, a cumplirlo.

A pesar de lo anterior, el estatuto orgánico contempló varias disposiciones relativas al municipio. En efecto, aunque este documento constitucional de 125 artículos no contuvo un capitulo dedicado en forma especial al municipio, sí incorporó diversas referencias municipales.

Así, por ejemplo, en la sección novena relativa al "Gobierno de los estados y territorios", el artículo 117 al señalar las atribuciones de los gobernadores encargó a éstos, entre otras cosas, "hacer la división política del territorio del estado, establecer corporaciones y funcionarios, y expedir ordenanzas respectivas" (fracción XIII), "aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades" (fracción XVI) y "aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos" (fracción XXVII).

³⁵ El maestro Ochoa Campos afirma, sin embargo, que "la revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos". Op. Cit. Pág. 190. Probablemente, señalamos nosotros, ésto haya sucedido de facto.

³⁶ Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Op. Cit. 492.

Al hacer uso de estas atribuciones los gobernadores, decía el artículo 118, informarían al gobierno general.

Además de lo señalado, el artículo 28 advertía como obligación de los ciudadanos la de "adscribirse al padrón de la municipalidad" y en la sección octava, relativa a la "Hacienda pública", también se contenían algunas especificaciones municipales tales como que "las corporaciones municipales no podrán hacer ningún gasto que no esté comprendido en sus presupuestos" (artículo 110) y la advertencia de que "los bienes, rentas y contribuciones comunes o municipales" formen parte de los bienes de la nación (artículo 102). El estatuto señaló, también, que tales disposiciones no comprenderían a la corporación municipal de la capital de la República, "cuyos fondos y atribuciones se señalarán por una ley especial" (artículo 113).

La exposición de motivos del estatuto orgánico correspondió formularla al ministro de Gobernación Lafragua y en ella justificó la centralización como "indispensable para unificar la marcha administrativa".³⁷

El estatuto orgánico expedido por Comonfort, como se advierte, contuvo algunas disposiciones municipales que de ninguna manera pueden considerarse como trascendentes, antes bien, este documento omite la ubicación del municipio en un ámbito especial de regulación constitucional y las referencias municipales que incorpora —además de poco importantes— dejan entrever la marcada dependencia municipal de los gobernadores, de la misma manera que la de éstos con el gobierno general.

Como ha señalado Burgoa, "en el estatuto orgánico provisional de la República mexicana se vuelve a hacer alusión —nosotros diríamos indirecta— al municipio, pero sin señalar las bases de su estructura, ya que

dejó a voluntad de los gobernadores de los estados la implantación, integración y organización de las municipalidades y la fijación de la competencia de sus autoridades".³⁸

En suma, las disposiciones municipales del estatuto orgánico fueron exiguas y por ello forman parte del desfile de documentos constitucionales del siglo XIX que poco o nada hicieron en favor del municipio.

Es importante destacar, también, que durante el gobierno de Comonfort se expedieron algunas leyes de relevante importancia legislativa y política en la época; destaca —por lo que se refiere a nuestro análisis— la "Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas", conocida como Ley Lerdo de fecha 25 de junio de 1856 que, según afirma la investigadora María del Refugio González, "asestó un grave golpe a los municipios, del que no pudieron recobrar en el resto del siglo".³⁹

Dentro de las corporaciones civiles cuyas propiedades eran desamortizadas se incluía a los ayuntamientos, pues el artículo 3o. de la ley consideraba a los bienes de éstos como de "manos muertas". Sin embargo, en el propio texto de la ley puede verse cómo no todos los bienes municipales fueron objeto de esta regulación, pues se excluían, por ejemplo, "los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan", conforme al artículo 8o.⁴⁰

Diversas disposiciones secundarias expedidas en fecha posterior a la ley precisaron unas veces los bienes municipales objeto de desamortización y otras los no incluidos en tal propósito y de ellas pueden desprenderse que "algunos de los bienes de los ayuntamientos sí fueron desamortizados".⁴¹

³⁸ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 882.

³⁹ González, María del Refugio. Op. Cit. Pág. 208.

⁴⁰ Este importante documento legal puede consultarse en Partido Revolucionario Institucional. "Documentos Básicos de la Reforma. 1854-1875". Tomo I. 2a. edición. Mayo 1982. Págs. 246-250.

⁴¹ González, María del Refugio. Op. Cit. Págs. 209-210.

³⁷ Idem, Pág. 524.

El párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Federal de 1857 incorporaría, en lo sustancial, las disposiciones de esta ley al prevenir que "ninguna corporación civil o eclesiástica (...) tendrá capacidad para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución"; semejante disposición constitucional también abarcaba a los municipios, en tanto corporaciones civiles.

6. La Constitución Política de la República Mexicana de 1857

En el mes de octubre de 1855 se había expedido convocatoria para "constituir a la nación bajo la forma de República democrática, representativa, popular",⁴² para lo cual una comisión del Congreso presentó, en fecha 16 de junio de 1856, un proyecto de constitución. La comisión la integraban Ponciano Arriaga (quien, a propósito, respecto de este proyecto habría de expedir su famoso voto particular sobre el derecho de propiedad), Mariano Yáñez, León Guzmán, Castillo Velasco, Escudero y Echánove, y Cortés y Esparza; esta comisión, como el Congreso en pleno, sesionó en la ciudad de México a partir del mes de febrero de 1856.

El proyecto presentado por la comisión en junio de 1856 constaba de 126 artículos y fue la base fundamental de la Constitución mexicana de 1857, aunque la vasta y profunda discusión que suscitó el proyecto en el seno del Congreso motivó modificaciones a su texto, que enriquecieron su contenido al incorporar propuestas tanto de los miembros del Congreso considerados como liberales moderados, como de aquellos catalogados como liberales puros, si bien los primeros dominaron la escena

⁴² En realidad hubo dos decretos de convocatoria al Congreso Constituyente Extraordinario; uno de 20 de agosto y otro de 17 de octubre de 1855, el segundo, sobre todo, otorgaba cierta importancia a los ayuntamientos como primera autoridad política local en el proceso. Véase Partido Revolucionario Institucional. Op. Cit. Págs. 69 y 76-82.

parlamentaria.⁴³

Conviene destacar —por interesante— que a consecuencia de la presentación de este proyecto se suscitó en el seno del Congreso un debate trascendente, pues un grupo de legisladores se manifestaron en contra de expedir una nueva constitución y en favor de devolver su vigencia a la de 1824. Finalmente, triunfaron quienes estaban en favor de una nueva constitución y luego de largas cuanto históricas e interesantes discusiones, se expidió la Constitución Política de la República Mexicana el 5 de febrero de 1857.

La carta fundamental de 1857, producto del Congreso Constituyente integrado por la generación más preclara de mexicanos, contiene una nueva estructuración constitucional y un contenido de alcance mucho mayor que todos los textos fundamentales que le precedieron. Es ésta una de las obras constitucionales más importantes en la historia de nuestro país.

No obstante su grandeza de espíritu y contenido, la carta de 1857 prestó muy poca atención al municipio. Las referencias que respecto a él encontramos son de toda suerte incidentales.

En efecto, el artículo 31 contenía como obligación de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (fracción II) en una fórmula fiscal que es válida hasta nuestros días. Igualmente, el artículo 36, fracción I, señalaba como obligación de los ciudadanos la de inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene o la industria, profesión o trabajo de que subsiste", regulación de igual validez en el texto constitucional actual.

⁴³ El proyecto contemplaba, por ejemplo, la existencia de un consejo de gobierno en los recesos del Congreso de la Unión. Modificando no sólo el nombre, sino también sus funciones, el proyecto convertido en Constitución, lo sustituyó por diputación permanente.

Otra referencia incidental al municipio la advertimos en el artículo 49, que señala a varias municipalidades a las que se les adscribe a diversas entidades federativas, sin mayores comentarios.

Destaca por su importancia lo dispuesto en el artículo 72, fracción VI, que previene que el Congreso tiene facultad "para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".

Con excepción de lo anterior, nada más dispuso la Constitución de 1857 sobre el municipio y, en las discusiones del Congreso Constituyente, la clase intelectual más notable de la época discutió "profundamente la cuestión relativa al régimen municipal, pero casi siempre referido al Distrito Federal"⁴⁴ y muy poco o casi nada al resto de la República.⁴⁵

Dentro de la poca discusión que suscitó el municipio en la asamblea constituyente de 1856, destaca el planteamiento del diputado Castillo Velasco, quien presentó un proyecto de regulación constitucional sobre municipalidades. Dos aspectos resaltan del proyecto de Castillo Velasco: primero, señala la necesidad de reconocer la libertad de los municipios como partes integrantes de los estados, de la misma forma como se reconoce la libertad de éstos como partes integrantes de la federación; y segundo, "que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que se estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al

estado".⁴⁶ Desafortunadamente, este proyecto no prosperó y aunque es un importante antecedente del municipio libre, no llegó a formar parte del texto constitucional de 1857.⁴⁷

La ausencia de regulación municipal en esta importante ley fundamental ha merecido la censura de muchos estudiosos, que lo han considerado como un grave descuido. Daniel Moreno, por ejemplo, afirma que "la carta de 57 (...) en este capítulo falló, ya que apenas si los menciona", reprochando que "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".⁴⁸

Igual sentimiento de reproche encontramos en Tena Ramírez, quien sostiene que "instituciones democráticas, parecería que los municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fue así, las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida".⁴⁹

En igual sentido se expresa Burgoá al señalar que "bajo nuestra ley fundamental retropróxima, el auténtico régimen munici-

⁴⁴ González, María del Refugio. Op. Cit. Pág. 210.

⁴⁵ Un análisis más cuidadoso del debate relativo a la forma de gobierno del Distrito Federal en el seno del Congreso Constituyente de 1856, puede encontrarse en Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe. "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México". Ediciones INAP. México. 1985.

⁴⁶ Referido por Faya Viesca, Jacinto. "Antecedentes y Actual Estructura del Municipio Mexicano", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 8-9. Octubre 1982-marzo 1983. Ediciones INAP. México. 1983. Pág. 68.

⁴⁷ Este muy interesante voto del diputado José María Castillo Velasco puede consultarse íntegro en *Partido Revolucionario Institucional*. Op. Cit. Págs. 221-225.

⁴⁸ Moreno, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano". 3a. edición. Editorial Pax-México. México. 1976. Pág. 381.

⁴⁹ Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Op. Cit. Pág. 155.

pal fue francamente ignorado".⁵⁰

Por el contrario, Serra Rojas —en actitud de defensa— ha establecido que "la Constitución de 1857 no incluyó la organización municipal en el marco de la constitución" por estimar que con ello se violaba la soberanía de los estados, dejando a las legislaturas locales que legislaran sobre tan importante tema".⁵¹

Cualquiera que sea la razón, lo cierto es que la carta fundamental de 1857 casi nada dispuso sobre el municipio y sus ayuntamientos, y que con ello los tres principales documentos constitucionales del federalismo del siglo XIX pasan a la historia de nuestro país por no haberse ocupado, de manera importante, por la institución municipal.

La ausencia de regulación constitucional ciertamente no implicó la inexistencia de los municipios, pues, como ha señalado el maestro Martínez Cabañas, "a pesar de los grandes olvidos a nivel de orden jurídico general que sufrió el municipio, ésto no quiere decir que no existió de hecho y que no fue regulado por la legislación secundaria".⁵² Sin embargo, el marco constitucional del federalismo fue prácticamente inexistente en materia municipal y es menester destacarlo, cualquiera que sea la razón que se esgrima para censurarlo o justificarlo.

7. El Municipio en los Años de la Definición Republicana. Las Leyes de Reforma y el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

La expedición de la Constitución de 1857 significó el triunfo de los liberales sobre los conservadores; sin embargo, esta victo-

ria sólo fue formal, jurídica. En efecto, en la realidad tal evento recrudeció la lucha entre ambos bandos que se prolongaría hasta 1867, en que triunfa definitivamente la República; los diez años que median entre las dos fechas son, quizá, de los más difíciles por los que haya atravesado nuestra patria, pues al enfrentamiento entre liberales y conservadores se agrega la presencia de fuerzas extranjeras —instigadas por los últimos— que van a dar lugar a la formación del último intento de un gobierno imperial y al surgimiento de un estatuto imperial, que es importante para los efectos del análisis municipal que aquí nos hemos propuesto.

Entre 1857 y 1860 tiene lugar la guerra de tres años o "guerra de reforma", que es, como se conoce la batalla que se da entre conservadores y liberales. Como señala Tena Ramírez, con esta guerra "desaparece del léxico de la época las denominaciones de puros y moderados. Sólo quedan frente a frente, con sus idearios definidos e irreconciliables, los liberales por antonomasia y los conservadores. Los afiliados al desaparecido grupo moderado se distribuyen, según sus tendencias, entre los dos partidos fuertes".⁵³

El paquete de leyes que se expiden en estos años y que se conocen como Leyes de Reforma consolidaron los perfiles modernos del Estado mexicano, pero avivaron la lucha que hemos referido. Estas leyes fueron expedidas por el presidente Juárez en Veracruz —en donde había instalado el gobierno constitucional—, en cumplimiento del "Manifiesto del gobierno constitucional a la nación", que contenía el programa de la reforma y que expidió el propio Juárez el 7 de julio de 1859.

Es muy importante destacar que estos históricos instrumentos legales de pura

⁵⁰Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 883.

⁵¹Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 565.

⁵²Martínez Cabañas, Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal de México". Ediciones INAP-CONACYT. México. 1985. Pág. 127.

⁵³Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Op. Cit. Pág. 630.

cepa liberal, ninguna referencia hicieron del municipio o sus ayuntamientos. Leyes como la de nacionalización de los bienes eclesiásticos (12 de julio de 1859), de matrimonio civil (23 de julio de 1859), orgánica de registro civil y sobre el estado civil de las personas (28 de julio de 1859), decreto por el que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos (31 de julio de 1859) y ley sobre libertad de cultos (4 de diciembre de 1860) regulan, por primera vez, atribuciones del estado que se hicieron recaer en el gobierno federal y en los de los estados, sin ninguna intervención municipal.

Nos parece trascendente este señalamiento porque leyes posteriores y particularmente la Constitución de 1917, al incorporar como normas constitucionales estas disposiciones sí dieron lugar a facultades municipales, principalmente en materias como estado civil de las personas y cultos.

En 1858, dando lugar a la "guerra de reforma" que hemos referido, fue derrocado Ignacio Comonfort y ascendió al poder Félix Zuloaga, quien reimplantó el régimen centralista. Miguel Miramón, otro conservador importante de la época, habría de ocupar la presidencia en forma sustituta en 1859 y de su gestión destaca la expedición de la "Ley Orgánica de la Municipalidad de México y de sus Fondos", mediante la cual se otorgaba la administración de los fondos de la ciudad de México a una junta de propios y arbitrios.⁵⁴

Más tarde, el 15 de junio de 1959, Miramón expidió la "Ley Provisional para el Gobierno Económico de los Departamentos y Territorios", en esa ley se estableció la existencia de ayuntamientos en las capitales de los mismos, así como en las cabeceras de distritos, determinándose que los gobernadores designarían a los miembros

de dichos ayuntamientos, sujetándose a diversas prescripciones señaladas por la propia ley, conforme a los artículos 57 y 58.⁵⁵ Aunque estas leyes carecieron del rango de una norma constitucional, hemos creído prudente destacarlas porque se trata de importantes antecedentes municipales de la época, así sean de origen conservador, para variar.

En el mes de enero de 1861, luego de varias derrotas infringidas por los liberales a los conservadores —particularmente después del triunfo de González Ortega sobre Miramón en diciembre de 1860—, hizo su entrada victoriosa a la capital el presidente Juárez, con lo cual concluía la Guerra de Reforma o de Tres Años.

Instalado en la capital el gobierno constitucional de Juárez, en su carácter de presidente interino constitucional,⁵⁶ en mayo de 1861 quedó instalado el segundo Congreso Constituyente que al mes siguiente declaró presidente constitucional a Benito Juárez.

Los conservadores, no obstante, no se dieron por vencidos y continuaron la lucha buscando, incluso, apoyos en el extranjero. El gobierno legítimo de Juárez soportó estoicamente las arremetidas conservadoras y aun la invasión de fuerzas francesas bajo el argumento de adeudos mexicanos. Una comisión de extranjeros, aprovechando las circunstancias, ofreció la "corona de México" a Maximiliano de Habsburgo

⁵⁵ Idem, Págs. 494-503.

⁵⁶ Derrocado Comonfort, Juárez asumió el poder ejecutivo conforme a lo dispuesto por la Constitución de 1857, pues ésta instruía que a falta del presidente, interinamente ejercería el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cargo que a la sazón desempeñaba Juárez. Las circunstancias impidieron que lo ejerciera en la ciudad de México y por ello esta época se caracteriza por la existencia de dos gobiernos, el de Juárez establecido con arreglo a la constitución y el de los conservadores producto del golpe de Estado contra Comonfort; el de Juárez, sin embargo, hubo de llevarlo por varias partes de la República, mientras la sede de los poderes legalmente establecidos estuvo ocupada por los conservadores.

⁵⁴ Secretaría de la Presidencia. "México a Través de los Informes Presidenciales. La ciudad de México". Tomo 16. Vol. I. México. 1976. Págs. 473-493.

quien la aceptó, finalmente, en el mes de abril de 1864.

Desde la aceptación de la Corona, que llevaba implícito el otorgamiento de poderes constituyentes al soberano, Maximiliano señaló que los conservaría "el tiempo preciso para crear en México un orden regular y para establecer instituciones sabiamente liberales", prometiendo "colocar la monarquía bajo la autoridad de leyes constitucionales tan luego como la pacificación del país se haya conseguido completamente".⁵⁷

Como consecuencia de sus ofrecimientos, Maximiliano expidió varias leyes que contuvieron una connotada concepción liberal, sobre todo en materia de cultos y llegó, incluso, a integrar su gabinete con distinguidos liberales moderados, miembros algunos de ellos del Congreso Constituyente de 1856. Igualmente y para cumplir su compromiso de gobernar con arreglo a normas constitucionales, el efímero emperador expidió el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", del que ha dicho Tena Ramírez "careció de vigencia práctica y de validez jurídica, además de que no instituía propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador".⁵⁸

El estatuto provisional del imperio, de fecha 10 de abril de 1865, es un documento constitucional de 81 artículos que instauró como forma de gobierno "la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico" (artículo 1o.) y que dedicó especial interés a la regulación municipal. En efecto, son varios los preceptos del estatuto que se refieren al municipio, desta-

cando los incluidos en el título IX relativo a "los prefectos políticos, subprefectos y municipalidades".

Por la importancia de su contenido, conviene reproducir los artículos que regulan la cuestión municipal y que son del 36 al 44.

Artículo 36. Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Artículo 37. La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

Artículo 38. Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio.

Artículo 39. Son atribuciones de los alcaldes:

- I. Presidir los ayuntamientos.
- II. Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquier clase.
- III. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.
- IV. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Artículo 40. El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al gobierno por conducto y con

⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Constitucionales de México". Op. Cit. Pág. 668.

⁵⁸ Idem. Pág. 669.

informe del prefecto del departamento a que la municipalidad corresponda.

Artículo 41. En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales por uno o más tenientes. El número de éstos se determinará conforme a la ley.

Artículo 42. En las poblaciones en que el gobierno lo estime conveniente, se nombrará un letrado que sirva de asesor a los alcaldes y ejerza las funciones de síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

Artículo 43. Los ayuntamientos formarán el consejo de municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.

Artículo 44. Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales y reglamentará su elección".

Además de las disposiciones anteriores, el estatuto contuvo dos preceptos más relativos al municipio. El artículo 52 que señalaba que las municipalidades eran una forma de división territorial de los distritos y que una ley fijaría el número de éstos y su respectiva circunscripción y el 74 que prevenía, como garantía individual, que "ninguna carga ni impuesto municipal puede establecerse sino a propuesta del consejo municipal respectivo".

Como puede desprenderse de lo anterior, la regulación municipal contenida en el estatuto provisional del imperio fue amplia y aunque de importantes rasgos positivos, incluyó también algunos aspectos negativos. Dentro de los primeros han de señalarse la disposición relativa a que todas las poblaciones tuvieran una administración municipal propia, la existencia de ayuntamientos, la facultad de éstos de formar sus proyectos de presupuestos y el

origen de elección popular de los propios ayuntamientos. Dentro de los negativos destaca la condición de subordinación de las autoridades municipales a los prefectos políticos, que tan nefastos habrían de ser en los años posteriores, la escasez de atribuciones de los alcaldes y ayuntamientos y la falta de elección popular de los alcaldes, a pesar de facultárseles para presidir los ayuntamientos. Las fuentes que hemos tenido a la mano no registran que la ley secundaria a que se refiere el artículo 44 se haya expedido, pues a ésta habría de corresponder la regulación de las atribuciones de los funcionarios municipales y la reglamentación de su elección.

La amplitud de la regulación municipal en el estado provisional ha sido reconocida por la doctrina municipalista. Al respecto, ha dicho Tena Ramírez que "mejorando las dos precedentes centralistas, la legislación del imperio, emanado de la intervención francesa, dio normas para la organización municipal no superadas hasta nuestros días".⁵⁹

Igual reconocimiento encontramos en Daniel Moreno, quien señala que "debemos mencionar que durante el breve imperio de Maximiliano se hizo un esfuerzo importante por darle a los municipios la categoría que les corresponde".⁶⁰

Moya Palencia, por el contrario, ha afirmado que "durante la época de la Reforma, el régimen municipal derivado de la Constitución de Cádiz y de las leyes centralistas no evolucionó. Los jefes políticos de los que hablaba el texto gaditano —censura— se convirtieron en los prefectos".⁶¹

Aunque la vigencia de este documento fue breve y no general, su validez jurídica sumamente discutible y sus orígenes ideo-

⁵⁹ Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Op. Cit. Pág. 155. Recuérdese que la edición consultada de esta obra es de 1975.

⁶⁰ Moreno, Daniel. Op. Cit. Pág. 381.

⁶¹ Moya Palencia, Mario. "El Régimen Municipal", en *Temas Constitucionales*. UNAM, México. 1978. Pág. 42.

lógico-políticos desdeñables desde el punto de vista de una conciencia y espíritu liberales, no cabe duda que su contenido municipal es plausible y a ello obedece que lo hayamos dejado aquí asentado.

La invasión francesa y la presencia de Maximiliano en México llevaron a Juárez a deambular, otra vez, con el gobierno constitucional por distintos lugares patrios, defendiendo la legitimidad de los poderes derivados de la Constitución de 1857.

Unos años más tarde, cuando el emperador se apoyaba nuevamente y de plano en el bando conservador, las fuerzas liberales obtuvieron el triunfo absoluto y la ejemplar intransigencia juarista logró la restauración definitiva de la República en Querétaro en el mes de mayo de 1867, volviendo los poderes legítimos a la capital del país —su sede constitucional— dos meses después. Así, terminaba uno de los capítulos más bellos, por heroicos, que la historia de nuestro país registra con el nombre de la Reforma.

8. El Municipio Durante la Dictadura Porfirista

Reinstalado el gobierno republicano en la capital, en agosto de 1867, se expidió convocatoria para la elección de los supremos poderes federales, con arreglo a la Constitución de 1857. Reelegido Juárez, gobernó hasta 1872 en que lo sorprendió la muerte.

En el período comprendido entre 1867 y 1872 Juárez promovió diversas reformas al texto de la ley fundamental, pero ninguna tuvo que ver con los municipios. Preocupaba más a Juárez lograr que entre los poderes legislativo y ejecutivo hubiese mayor equilibrio, desapareciendo la gravitación de poder que se había hecho recaer en el primero mediante un sistema de acusados perfiles congresionales, que no es el caso de analizar en este ensayo.

La muerte de Juárez provocó el resur-

gimiento de la lucha interna por el poder. Por disposición constitucional asumió la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada, quien concluyó el período correspondiente a Juárez, al término del cual reasumió la presidencia por vía de la reelección.

La reelección de Lerdo de Tejada provocó el levantamiento del otrora glorioso coronel Porfirio Díaz, quien se rebela mediante los planes de Tuxtepec y la Noria que, como es de suponerse, nada mencionan sobre los municipios. Derrocado Lerdo de Tejada, Díaz asume el poder por un primer período que comprende de 1876 a 1880; de 1880 a 1884 gobierna el general Manuel González sólo para que —a virtud de reformas constitucionales introducidas por el propio Porfirio Díaz— éste retomara definitivamente la presidencia que habría de ejercer ininterrumpidamente hasta 1911, dejando sin efecto su propio postulado de no reelección.

Durante este largo período de la historia conocido como "el Porfiriato", el municipio sufrió el mayor retroceso que registra su evolución; sucumbiendo en su naturaleza se le minimizó y, aunque no desapareció del todo, pasó a ser una instancia secundaria subordinada definitivamente a los llamados "prefectos políticos".

Como señalamos en la parte conducente de este ensayo, la Constitución de 1857 sólo refirió incidentalmente a los municipios, con excepción de los correspondientes al Distrito Federal, respecto de lo cual se establecía en el artículo 72, fracción VI, que los ciudadanos capitalinos elegirían "popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". En el período comprendido entre 1857 y 1910, la Constitución Federal de 1857 sufrió 31 reformas en su texto, ninguna de ellas favoreció al municipio y sí, por el contrario, hubo una que desapareció del

texto constitucional de la reforma la única disposición suprema que destacó la importancia municipal.

En efecto, el 31 de octubre de 1901 el Congreso de la Unión, a instancias del presidente Díaz, modificó el texto de la fracción VI del artículo 72 constitucional, para dejarlo como sigue: "El Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal". Con ésto desaparecía la facultad de los ciudadanos capitalinos de elegir a las autoridades municipales del Distrito Federal, potestad de sufragio que el texto original de la constitución liberal de la reforma les había concedido.

Conviene destacar que unos meses antes, el 14 de diciembre de 1900, el Congreso de la Unión expidió un "Decreto sobre Autorización para Reformar la Organización Municipal del Distrito y Territorios Federales", que autorizó al presidente Díaz para modificar la organización política y municipal del Distrito y territorios, caracterizando a los ayuntamientos como simples cuerpos consultivos.⁶²

Como consecuencia de este decreto y de la reforma constitucional antes señalada, con fecha 26 de marzo de 1903 el presidente Díaz expidió la "Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal", que consideró a los ayuntamientos como meros cuerpos consultivos; si bien se les reconoció el carácter de elección popular ésta ya no fue directa, sino indirecta en primer grado; se les despojó tajantemente de personalidad jurídica y apenas se les concedían facultades relativas a la vigilancia y a lo relacionado con servicios públicos. Por contra, dicha ley "al crear y dar funciones a los prefectos políticos, a éstos atribuía realmente el gobierno

y control de las municipalidades del Distrito (Federal), indicando expresamente (en su artículo 32) que los ayuntamientos estarían bajo la inspección y dependencia del prefecto político".⁶³

Estas disposiciones legales que hemos referido significaron la puntilla para el municipio que así, al arribar al siglo XX, lo hacía desprovisto de la importancia y eficacia gubernativa que le había caracterizado en el pasado. La dependencia de los ayuntamientos respecto de los prefectos políticos en el caso de los municipios del distrito y territorios federales, conforme a la ley que hemos citado, se extendió a toda la República, pues en los estados de la Unión el fenómeno de la dependencia y minimización municipal se extendía con las mismas características, de ahí que no sea exagerada la sentencia de Jorge Carpizo al afirmar que "durante el porfirismo, el municipio realmente desapareció, quedando ahogado por los jefes políticos, los prefectos y los subprefectos".⁶⁴

En buena medida, el contenido de los artículos 60 y 61 de la precitada Ley de Organización Municipal de 1903 relativa al Distrito Federal, fue ejemplo que cundió en todo el país y que se reprodujo en legislaciones municipales secundarias. Dichos preceptos señalaban que "los prefectos serán la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades" y que serán "los jefes de todos los servicios en las mismas municipalidades".

Panegiristas de la época intentaron en su tiempo, sin embargo, la defensa de la oprobiosa situación municipal. Conviene destacar dos juicios que por sí mismos se expli-

⁶² Secretaría de la Presidencia. Op. Cit. Tomo 16. Vol. II. Pág. 412.

⁶³ Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe. Op. Cit. Pág. 69.

⁶⁴ Carpizo, Jorge. "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México", en Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego. Op. Cit. Pág. 234.

can: En su libro de derecho constitucional publicado en 1875, afirmaba el publicista Ramón Rodríguez que "el poder municipal considerado por muchos como una importante garantía de libertades públicas, no es, a mi juicio, supuesta nuestra actual organización política, sino una reliquia tan venerable como inútil".⁶⁵

Por su parte, don Miguel S. Macedo en su obra sobre la evolución social de México, publicada en 1901, defendiendo la situación del municipio en esa época señalaba "el municipio ha sido nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después".⁶⁶

No obstante tales señalamientos, el juicio doctrinario más reciente se ha manifestado en forma unánime en contra de la actuación porfirista con respecto al municipio. Vale la pena destacar algunos comentarios de ameritados municipalistas mexicanos.

Ochoa Campos ha sostenido que durante el Porfirismo "la centralización ahogó la vida municipal. Los prefectos que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos, acabando con la libertad municipal... estos prefectos eran representantes del centralismo y tenían el carácter de gentes del gobierno y presidentes natos de los ayuntamientos".⁶⁷

En similar tono se expresa Burgoa cuando señala "la historia política de México comprendida en el período de vigencia formal de la Constitución de 57, demuestra claramente la desaparición del municipio, fenómeno que se corroboró durante el prolongado gobierno del general Porfirio Díaz, de quien los aludidos funcionarios (jefes políticos, prefectos y subprefectos) no eran sino incondicionales agentes que tenían la consigna de sofocar por cualquier medio todo intento de democratización que hubiese brotado del espíritu comunitario de los pueblos".⁶⁸

Más agudo en su crítica es Tena Ramírez, quien sostiene que "los prefectos de origen centralista, pues, fueron instituidos por la Constitución de 36, eran los agentes del gobierno central cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran con frecuencia crueles e ilegales; su actuación hacía incompatible con cualquier asomo de libertad municipal. El odio que despertaron tales funcionarios —continúa el maestro Tena —fue uno de los motivos inmediatos de la revolución".⁶⁹

En el mismo sentido se expresa Pichardo Pagaza, al señalar que "la presencia de los jefes políticos como superiores jerárquicos de los ayuntamientos, ahogó la participación ciudadana y con ello la vida municipal, semejante situación es considerada como una de las causas importantes que dio origen al fermento de la revolución, que elevó como bandera de lucha la postulación del municipio libre, en su sentido moderno".⁷⁰

⁶⁵ Rodríguez, Ramón. "Derecho Constitucional". Reimpresión facsimilar de la segunda edición original de 1875. UNAM, Coordinación de Humanidades. México. 1978. Pág. 225.

⁶⁶ Citado por Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Op. Cit. Pág. 154.

⁶⁷ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 190.

⁶⁸ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 883.

⁶⁹ Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Op. Cit. Pág. 156.

⁷⁰ Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México". Tomo 2. INAP-CONACYT. México. 1984. Pág. 278.

El juicio histórico, pues, ha sido preciso señalando la opresión que vive el municipio durante el período del régimen porfirista, la escasa libertad de que gozaron los municipios fue socavada por los prefectos políticos, cumpliendo éstos papeles de autoridades intermedias entre los gobernadores de los estados y los ayuntamientos; las facultades de estos últimos fueron prácticamente desaparecidas y, con ello, su importancia reducida al mínimo grado. Como es coincidente en los planteamientos doctrinales referidos, el municipio casi fue desaparecido en la realidad, ahogando, de ese modo, el primario palpitar de la democracia.

9. El Municipio en la Revolución Mexicana

9.1. Municipio libre como postulado de planes y programas en los prolegómenos de la revolución

Como es lógico suponer, la marginación política que caracteriza a los municipios durante el prolongado porfiriato generó el surgimiento de una concreta, cuanto justa, demanda revolucionaria: la supresión de las prefecturas o jefaturas políticas y el reestablecimiento del municipio libre. Este planteamiento vamos a encontrarlo frecuentemente en los planes y programas que contienen las demandas de grupos opositores al régimen porfirista hasta 1910 y de facciones revolucionarias en el período comprendido entre 1911 y 1917, fecha esta última en que se expide la Constitución de Querétaro que incorpora el postulado del municipio libre en su artículo 115.

Por lo que se refiere a las demandas de libertad municipal en los planteamientos de planes y programas precursores del movimiento armado de 1910, éstas son frecuentes, profundas y muy interesantes.

A mediados del año de 1900, Camilo Arriaga había lanzado su "invitación al Partido Liberal", cuyo congreso se celebró el año siguiente, destacando dentro de las

resoluciones tomadas en dicho congreso —al decir del maestro Tena— el señalamiento de la búsqueda de la libertad municipal⁷¹. Es este el antecedente inmediato del más conocido de los clubes liberales de la época, el "Club Liberal Ponciano Arriaga", que en 1903 hizo público su manifiesto político que representa, muy probablemente, el primer germen opositor del régimen porfirista y uno de los primeros antecedentes ideológico-políticos de la revolución mexicana.

Para 1906 los principales dirigentes de este grupo opositor, tales como los hermanos Flores Magón, los hermanos Sarabia, el profesor Librado Rivera y Antonio I. Villarreal, entre otros, habían tenido que huir de la represión porfirista hacia los Estados Unidos, en donde expidieron —en San Luis Missouri— el "Programa del Partido Liberal", un documento de 52 puntos publicado el 1o. de julio de 1906, que contenía dos pronunciamientos de relevante importancia para el municipio. En efecto, el punto 45 del programa destacaba la "supresión de los jefes políticos" y, por su parte, el punto 46 demandaba la "organización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal".⁷²

El trabajo de los grupos opositores continuó unas veces clandestino y otras veces públicos, pero siguió desarrollándose. Incluso hay brotes de rebelión como es el caso de la huelga minera de Cananea en 1906 y la huelga textil de Río Blanco en 1907.

Para 1908 las declaraciones del presidente Díaz al periodista norteamericano James Creelman, en el sentido de que el

⁷¹ Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Op. Cit. Pág. 722.

⁷² Partido Revolucionario Institucional. "Textos Revolucionarios". T.R. 02. *Pronunciamientos Liberales de Precursores de la Revolución Mexicana: 1903-1911*. Edición Conmemorativa del 75 Aniversario de la Revolución Mexicana. 1985. Pág. 21.

país estaba maduro para acceder a la democracia y que vería con buenos ojos el surgimiento de partidos opositores, avivaron la lucha de algunos frentes de oposición.

A principios de 1909, don Francisco I. Madero hizo circular su libro "La sucesión presidencial de 1910", en donde manifestaba su conformidad con que el general Díaz continuara en el ejercicio de la presidencia, reclamando solamente condiciones democráticas en la elección del vicepresidente, figura política contemplada en la Constitución de 1857, a virtud de reformas introducidas por el propio general Díaz. Para lograr lo anterior, Madero proponía la creación del Partido Antirreeleccionista.⁷³

A mediados del propio año de 1909 Madero formó, conjuntamente con los hermanos Vázquez Gómez, Toribio Esquivel Obregón, Filomeno Mata, Luis Cabrera y otros destacados personajes —miembros algunos de ellos, años más tarde, del Congreso Constituyente de Querétaro— el Centro Antirreeleccionista de México, que meses más tarde expidió un manifiesto a la nación donde destaca su bandera de "Sufragio Efectivo, No Reección", advirtiendo como objetivos de la misma "...salvar a la República de las garras del absolutismo, volver a los estados su soberanía, a los municipios su libertad, a los ciudadanos sus prerrogativas, a la nación su grandeza".⁷⁴

La imposibilidad de que Madero pudiera transar con el general Díaz la vicepresi-

dencia a favor de un candidato del Partido Antirreeleccionista en la justa electoral de 1910, le llevaron a la convicción de que dicho partido debía tener sus propios candidatos para dicha contienda. Como consecuencia de lo anterior, se llevó a cabo, en el mes de abril de 1910, una Convención Nacional Independiente que permitió la alianza de los partidos Nacional Antirreeleccionista y Nacionalista Democrático; en el acta de la convención, levantada el 15 de abril de 1910, se estableció que los señores Francisco I. Madero y Francisco Vázquez Gómez serían los candidatos de dichos partidos a la presidencia y vicepresidencia de la República.

En dicha acta quedaron establecidos ocho lineamientos generales de política que deberían normar la política de los candidatos, destacando el séptimo lineamiento que señalaba "mayor ensanche del poder municipal, aboliendo las prefecturas políticas".⁷⁵

Al aceptar el ofrecimiento de la candidatura a la presidencia Madero explicó en un discurso de 19 puntos sus principales propósitos políticos, dentro de los cuales el séptimo se refería al municipio, al afirmar que "pondré en juego toda la influencia del ejecutivo para hacer que las entidades federativas reformen sus constituciones locales, prohibiendo la reelección de sus gobernadores y presidentes municipales, dando mayores libertades a los municipios y aboliendo la institución de las jefaturas y prefecturas políticas".⁷⁶

Como es de explorada historia, a partir de entonces Madero inició su campaña electoral en busca de la presidencia de la República, siendo aprehendido en el mes de junio de 1910 —unos días antes de las elecciones— en la ciudad de Monterrey por

⁷³ Es importante destacar que por estas fechas se formó también el llamado Partido Democrático —del que formaron parte Benito Juárez Maza, Manuel Calero y Jesús Urueta, entre otros— y que dentro de sus demandas estaba la relativa a la libertad municipal, "considerando al municipio libre como la celdilla que resume en su vida la vida entera del organismo, quitando a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos", según ha dicho el maestro Jesús Romero Flores. Citado por Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 884.

⁷⁴ Partido Revolucionario Institucional. "Textos Revolucionarios". T.R. 06. *Manifiestos Antirreeleccionistas 1909-1911*. Op. Cit. Pág. 8.

⁷⁵ Idem. Pág. 23.

⁷⁶ Partido Revolucionario Institucional. "Textos Revolucionarios". T.R. 08. *Pronunciamientos de Jefes Revolucionarios*. Op. Cit. Págs. 10 y 11.

fuerzas porfiristas y llevado prisionero a San Luis Potosí, donde fraguó la insurrección revolucionaria y el plan que le dio fundamento. Madero logró fugarse el 5 de octubre de 1910 y días más tarde en San Antonio, Texas, formuló el Plan de San Luis, al que le dio el nombre del sitio donde estuvo prisionero y la fecha de su fuga.

El Plan de San Luis Potosí es un documento conciso de 11 puntos, mediante el cual se desconoce el gobierno del general Díaz, se declaran nulas las elecciones celebradas en junio y julio de ese año, se determina que Madero asuma la presidencia provisional de la República y convoca para que los ciudadanos tomen las armas el 20 de noviembre siguiente para arrojar del poder a las autoridades que entonces lo detentaban.

El punto 4o. del plan de manera importante destacaba que sería ley suprema de la República "el principio de no reelección del presidente y vicepresidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas". Además de esto, nada señaló el Plan de San Luis Potosí en relación con los municipios en el cuerpo formal del mismo.

Sin embargo, en el proemio del plan que sirvió, asimismo, de manifiesto político, pueden leerse importantes pronunciamientos en favor del municipio. En efecto, al hacer un diagnóstico de la situación política del país se concluye que la libertad de los ayuntamientos, al igual que la división de poderes, la soberanía de los estados y los derechos del ciudadano, "sólo existen escritos en nuestra carta magna" y que "los gobernadores de los estados son designados por él (Porfirio Díaz) y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales".⁷⁷

⁷⁷Transcrito en Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Op. Cit. Págs. 733 y 734.

El llamamiento del Plan de San Luis Potosí fue atendido y la revolución se desencadenó a fines de 1910, iniciándose con ello un movimiento revolucionario pletórico de planteamientos sociales y de reivindicaciones populares, que son la savia que nutre la ideología de los gobiernos que de él han emanado.

Como es fácil deducir, la demanda reivindicadora del municipio libre estuvo presente en los planes y programas de los prolegómenos revolucionarios. La necesidad de desterrar las prefecturas políticas y de devolver su libertad al municipio estuvo presente tanto en el programa del Partido Liberal como en los planteamientos del Partido Democrático, en los postulados del Plan de San Luis y en el ideario político de Madero. El municipio libre fue, pues, al inicio de la revolución una de las principales demandas de los grupos opositores al régimen porfirista.

9.2. Municipio libre como bandera de facciones revolucionarias durante la etapa armada de la revolución

La lucha armada convocada por Madero dio inicio. Madero habría de triunfar apoyado en la insurrección popular. Sin embargo, el triunfo maderista fue efímero, pues apenas pudo mantenerse unos meses en la presidencia antes de sucumbir derrocado por Victoriano Huerta, es un hecho que significa un lunar negro en la historia de nuestro país.

El golpe huertista dio lugar al surgimiento de don Venustiano Carranza en el escenario político nacional, quien encabezó la revolución constitucional que habría de desembocar en la asamblea constituyente de Querétaro.

Los años que median entre 1911 y 1920 constituyen lo que podríamos denominar la etapa armada de la revolución. Sin embargo, como suele ser común en este tipo de conflagraciones, este decenio revolucio-

nario fue testigo de la formación de facciones que, atendiendo a diversos intereses y objetivos, sostenían también diversas concepciones de la lucha revolucionaria y enarbolaban banderas que discrepaban no sólo en las tácticas, sino también en los principios.

Por este particular sentido de discrepancia a que la revolución dio lugar, resulta muy importante destacar que la tesis del municipio libre fue bandera común sustentada o acogida por casi todas las corrientes en pugna.

Antes de pasar a examinar el contenido de los documentos que concretan la expresión de estas ideas revolucionarias en materia municipal, conviene señalar que por los primeros meses del año de 1911 Luis Cabrera expuso, en algunos artículos denominados "La Solución del Conflicto", publicados en el periódico *La Opinión* de Veracruz, su punto de vista sobre cuáles eran los problemas políticos más importantes de la época y lo que aconsejaba como medidas de solución, respondiendo así a las imputaciones de fácil crítica que le adjudicaba el senador porfirista Esteban Maqueo Castellanos.

Resulta muy importante señalar que en estos artículos periodísticos Luis Cabrera —que posteriormente habría de ser uno de los grandes ideólogos de la revolución— destacaba la necesidad de "rehabilitar el poder municipal" y "suprimir las jefaturas políticas" en los siguientes términos: "sería necesario reformar las leyes de algunas entidades, devolviendo a los ayuntamientos el poder que se les había quitado... En el supuesto de que los ayuntamientos vuelvan a ser verdaderos gobiernos municipales puede ya plantearse el problema de las jefaturas políticas, el cual tiene que resolverse o haciendo al jefe político un funcionario temporal de elección popular o, como en Nuevo León se resolvió, suprimiendo al jefe político y cambiando la división distrital en división municipal para abrir paso a relaciones direc-

tas entre el gobierno y los municipios".⁷⁸

Sin embargo, Luis Cabrera no estaba tan convencido de la necesidad de suprimir a los jefes políticos, pues a renglón seguido señalaba: "En mi concepto el jefe político es un órgano de difícil amputación, sobre todo en los estados grandes, y convendría tal vez convertirlo por lo pronto en un funcionario temporal y residenciable o en una especie de visitador transitorio, como teóricamente se hace en Tamaulipas, para transformarlo más tarde en una autoridad temporal designada por los mismos ayuntamientos para un término no mayor de dos años e irrelegible".⁷⁹

Aunque tangencialmente, hemos creído prudente referir este antecedente sobre todo por la estatura política que habría de adquirir posteriormente Cabrera.

Para mediados del año de 1911 el movimiento insurgente convocado por Madero había triunfado. Tras los tratados de Ciudad Juárez, el general Díaz presentó su renuncia el 25 de mayo y finalmente abandonó el país en el vapor "Ipirango", que al llevarse a Díaz se llevó también los vestigios de la última tiranía de este país.

No obstante lo anterior, la idea de Madero no era llevar el proceso revolucionario por el camino de las demandas del Partido Liberal, encabezado por los hermanos Flores Magón o de otros grupos más radicales. Por ello, pronto surgieron las diferencias que dieron lugar a los enfrentamientos que la historia registra por estos años.

A fines de 1911, el 28 de noviembre, en la Villa de Ayala, en el estado de Morelos, se formuló el famoso Plan de Ayala por un grupo de insurgentes encabezados por Emiliano Zapata, el caudillo del sur que en su

⁷⁸ Partido Revolucionario Institucional. "Textos Revolucionarios". T.R. 07. *Causas de la Revolución Mexicana*. Op. Cit. Pág. 17.

⁷⁹ Idem.

intransigencia revolucionaria dio sentido social, popular y progresista a la lucha armada de principios de este siglo. El Plan de Ayala es un documento de 15 puntos; mediante el cual se desconoce a Madero como jefe de la revolución y presidente de la República, reconoce a Pascual Orozco o en caso de rechazo a Emiliano Zapata como jefe de la lucha armada y establece la obligación de devolver las tierras, montes y aguas a sus legítimos propietarios que fueron despojados de ellos.

En suma, se plantea —según el proemio del mismo— como “un plan libertador de los hijos del estado de Morelos, afiliados al ejército insurgente que defiende el cumplimiento del Plan de San Luis”.⁸⁰ En ninguna parte del Plan de Ayala de 1911 se planteó compromiso alguno en relación con los municipios o sus ayuntamientos ni aún incidentalmente.⁸¹

No obstante lo anterior, el pensamiento zapatista no fue omiso con respecto a la necesidad de reivindicar el municipio libre. En efecto, según investigaciones del Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, existen “documentos que evidencian la honda preocupación del general Emiliano Zapata por hacer del municipio la piedra de toque de la estructura política del país y darle todo su apoyo”.⁸²

⁸⁰ Tena Ramírez, Felipe. “Leyes Fundamentales de México”. Op. Cit. Pág. 741.

⁸¹ Conviene señalar que el antecedente inmediato del Plan de Ayala fue el Plan Político Social de 18 de marzo de 1911, proclamado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, firmado por Gildardo Magaña, Gabriel Hernández y otros que, reconociendo a Madero, demandaban la restitución de tierras usurpadas y la dotación de terrenos incultos. Este plan sí contuvo algunas demandas relativas a la libertad del municipio, según afirma Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 235.

⁸² Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. “Zapata y el Municipio”. México. 1982. Pág. 5.

Entre otros de los documentos referidos destacan por su importancia una “Ley General sobre Libertades Municipales” y otra “Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos”. La primera de estas leyes es un documento de 7 artículos firmado por el general Zapata en su cuartel general de Tlaltizapan, el 15 de septiembre de 1916; de los considerados de este documento sobresale el establecimiento de que “entre las principales promesas de la revolución, figuran las de la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento (sic) de los fueros y libertades comunales” y que “...la libertad municipal resulta irrisoria si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arrendo de los principales asuntos de la localidad...”.⁸³

Esta ley de libertades municipales declaraba “emancipados de toda tutela gubernativa (a) los municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico o hacendario” (artículo 1o.), previniendo que “cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer a las necesidades locales y para expedir los reglamentos y bandos o disposiciones que juzgue necesarias para su régimen interior” y establecía que “el municipio estará representado y regido por un ayuntamiento o corporación municipal electa popularmente, en el concepto de que la elección será directiva y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados”.⁸⁴

Esta ley de innegable trascendencia por su avanzado contenido, sin duda debió ejercer influencia en las labores del Congreso Constituyente reunido en Querétaro apenas tres meses después y significa una importante aportación del movimiento zapatista a la lucha libertaria del municipio mexicano.

⁸³ Idem. Pág. 7.

⁸⁴ Idem. Pág. 8.

La segunda de las leyes antecitadas se refiere a la organización de los ayuntamientos del estado de Morelos; se trata de un ordenamiento de 43 preceptos expedido por el general Emiliano Zapata en su cuartel general de Tlaltizapan el 20 de abril de 1917, es decir, 45 días después de promulgada la carta de Querétaro.

Esta ley consta de 13 capítulos relativos a la administración y división municipal; a la organización de los ayuntamientos, a quienes concibe como "corporaciones exclusivamente administrativas y (que) no podrán tener comisión o encargo alguno que atañe a la política, ni mezclarse (sic) en ella, con excepción de las funciones electorales" (artículo 3o.); a los ayudantes municipales; a las obligaciones de los ayuntamientos, las cuales se separan por ramos (gobernación, hacienda, instrucción pública, seguridad, comercio y abastos, rastros, policía, ornato y obras públicas, cárceles, fomento, festividades cívicas, diversiones públicas, fiel contraste y registro y cotejo de fierros); a las facultades de los ayuntamientos; a las atribuciones del presidente municipal; a las atribuciones de los regidores, de los síndicos y de los ayudantes municipales; reguló además, las comisiones municipales e, incluso, lo relativo a las renunciaciones de las autoridades municipales.

Revisando este ordenamiento de contenido tan vasto e importante no podemos menos que expresar que nos parece que esta ley aun en condiciones del desarrollo municipal actual, puede considerarse paradigmática en muchas partes de su contenido. Tanto esta ley como la anteriormente referida son de un valor de suma trascendencia, pues aun cuando no llegaron a estar en vigor representan un antecedente histórico, cuyo escaso conocimiento debe superarse y su escasa difusión ser objeto de censura.

Como es conocido, en el mes de febrero de 1913 Madero y Pino Suárez son apre-

hendidos y asesinados a virtud del cuartelazo de Victoriano Huerta, quien mediante artificios legales ocupa el poder. Contra él se levantó Venustiano Carranza en Coahuila, quien promueve lo que puede denominarse el segundo período de la etapa armada de la revolución.

El movimiento carrancista tuvo como punto de partida el Plan de Guadalupe, firmado en la hacienda del mismo nombre el 26 de marzo de 1913. Dicho plan contiene 7 pronunciamientos fundamentales, partiendo del señalamiento de que Huerta, al desconocer la confianza que en él depositó Madero, debía ser considerado como traidor.

El Plan de Guadalupe, por tal razón, desconocía a Victoriano Huerta como presidente; desconocía, también, a los poderes legislativo y judicial de la federación y a los gobiernos de los estados que mantuvieron su reconocimiento al de Huerta; designaba a Carranza como "primer jefe" del "Ejército constitucionalista" —llamado así por defender la vigencia de la Constitución de 1857— y señalaba que éste ocuparía interinamente la presidencia de la República, tan luego como dicho ejército ocupara la ciudad de México.⁸⁵ Sin embargo, vale señalarlo, el plan ninguna referencia dedicó a los municipios o a sus ayuntamientos, habiendo sido aceptado por Carranza el 18 de abril de 1913 en Monclova, Coahuila, en su calidad de gobernador constitucional de dicho estado.

No obstante lo anterior, meses más tarde y mientras la lucha revolucionaria continuaba, el 3 de octubre de 1914 Carranza manifestó en una convención de generales su propósito de promover reformas sociales y políticas al texto constitucional de 1857, dentro de las cuales apuntaba, al decir de Ochoa Campos, "el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división polí-

⁸⁵Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Op. Cit. Pág. 744.

tica de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas".⁸⁶

Precisamente como consecuencia de este compromiso adquirido por Carranza, unos cuantos días después, el 12 de diciembre de 1914, introdujo "adiciones al Plan de Guadalupe", que le confirieron amplias facultades para expedir la legislación necesaria a fin de cumplir sus ofrecimientos normativos. Con motivo de lo anterior, varios grupos de trabajo se pusieron a formular 19 proyectos legislativos específicos, de los cuales 5 versaron sobre asuntos municipales, a saber: la ley orgánica del artículo 109 constitucional consagrado al municipio libre, la ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios, la que les faculta para la expropiación de terrenos para el establecimiento de aquéllos, la que fija el procedimiento de expropiación correspondiente y la relativa a la organización municipal en el distrito y los territorios federales.⁸⁷

Unos días más tarde, el 26 de diciembre de 1914, Carranza expidió el decreto con el que se reformaba el artículo 109 constitucional, quedando de la siguiente manera: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el gobierno del estado".⁸⁸ La redacción de la reforma carrancista equivale a la cabeza del artículo 115 constitucional que meses más tarde aprobaría el Constituyente de Querétaro.

Estos antecedentes resultan de amplia importancia porque, si bien el Plan de Guadalupe originalmente no atendió la demanda de libertad municipal, Carranza fue lo suficientemente inteligente como para incorporarla tan luego como advirtió que se trataba de un planteamiento generalizado en todos los grupos revolucionarios. Como ha señalado con acierto Ruiz Massieu, "aunque en los 7 años de lucha nunca hubo un programa cabal de reforzamiento municipal, el primer jefe se ocupó de la cuestión en varias de las leyes preconstitucionales".⁸⁹

Conviene recordar que el decreto de reformas al artículo 109 constitucional, así como el resto de leyes municipales expedidas por Carranza —al igual que otros ordenamientos preconstitucionales como la Ley Agraria de 6 de enero de 1915— fueron producto del ejercicio de facultades extraordinarias con que fue investido el primer jefe por las adiciones al Plan de Guadalupe, las cuales también señalaban que "...cuando la primera jefatura se estableciera en la ciudad de México, convocaría a elecciones municipales y del Congreso de la Unión, ante el cual Carranza daría cuenta del uso que hubiere hecho de (las mismas) y le sometería las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha armada con el fin de que... las ratifique, enmiende o complemente y para que eleve a precepto constitucional a aquéllas que deban tener dicho carácter...".⁹⁰

Carranza se reinstaló en la ciudad de México en el mes de abril de 1916 y a pesar de que el dominio de los carrancistas no era total en la República, se propuso establecer el orden constitucional y cumplir con los ofrecimientos de las adiciones al Plan de

⁸⁶ Citado por Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 884.

⁸⁷ Referido por Carpizo, Jorge. Op. Cit. Págs. 234-235.

⁸⁸ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 885.

⁸⁹ Ruiz Massieu, José Francisco. "El Nuevo Artículo 115 Constitucional". Op. Cit. Pág. 442.

⁹⁰ Ulloa, Bertha. "La Constitución de 1917", en *Historia de la Revolución Mexicana*. Tomo 6. 1914-1917. El Colegio de México. México, 1983. Pág. 496.

Guadalupe. De esta manera, el 12 de junio de ese año decretó la convocatoria para la elección de ayuntamientos conforme a su reforma del artículo 109 constitucional y un día después de las elecciones, el 4 de septiembre, "suprimió el cargo de jefe político y para complementar la autonomía del municipio lo dotó de una base fiscal más cercana a lo adecuado".⁹¹

Con todo lo anterior, el proceso de reivindicación de la libertad municipal estaba en marcha para dar respuesta a las demandas que en ese sentido habían planteado los grupos revolucionarios, a fin de hacer del municipio la célula básica de la organización política del país.

Bien ha dicho Carpizo que "el movimiento social mexicano de este siglo sostuvo como uno de sus principios políticos más importantes al municipio, al cual se calificó de libre para que quedara claro que se le quería autónomo, fuerte, base de las libertades políticas en el país".⁹²

La siguiente lucha por la búsqueda de estas características municipales se habría de librar en el seno de la asamblea de Querétaro.

10. El Municipio en el Congreso Constituyente de 1916-1917

En defensa del principal postulado político de su movimiento —el cumplimiento de la Constitución de 1857— y en cumplimiento de su compromiso, Carranza decretó el 14 de septiembre de 1916 que era necesario convocar a un Congreso Constituyente, para reforzar el viejo texto de la Constitución de 1857. Para ello, el primer jefe se comprometía a presentar un proyecto para someterlo a dicha asamblea.

La convocatoria fue expedida el 19 de septiembre y más tarde la ley electoral respectiva, conforme a lo cual se eligieron diputados propietarios y suplentes que integrarían el Congreso Constituyente, que se reuniría en Querétaro a partir del primero de diciembre siguiente.

En el proceso electoral para la integración del Congreso Constituyente contendieron diversos partidos políticos y a él llegaron, por conducto del voto ciudadano libremente expresado y ampliamente respetado, diputados que, aunque comprometidos con los postulados de la revolución, denotaban diferencias de actitud en la defensa de los ideales revolucionarios que dieron lugar a una calificación ulterior, muy frecuentemente utilizada, de los grupos parlamentarios en "radicales" y "moderados".

Tal como estaba previsto, la apertura de sesiones del congreso fue el 1.º de diciembre de 1916 y a ella compareció Carranza con su "Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857". Del mensaje dirigido por el primer jefe a los constituyentes, a la presentación de su proyecto, destaca la referencia municipal en los siguientes términos: "El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores..."⁹³

⁹¹ Idem.

⁹² Carpizo, Jorge. Op. Cit. Pág. 235.

⁹³ Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Op. Cit. Pág. 757.

El proyecto de Carranza comprendía la regulación municipal en el artículo 115, casi en los mismos términos de la reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, que el propio Carranza había introducido en diciembre de 1914. En efecto, los dos primeros párrafos del artículo 115 del proyecto señalaban textualmente: "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, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado".

"El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente". El resto del precepto se dedicaba a regular al gobierno de los estados.

Sin embargo, aun cuando el artículo 115 del proyecto contenía el ansiado postulado de libertad municipal, había otras disposiciones en el proyecto de Carranza que se referían al municipio. En efecto, el artículo 31, por ejemplo, contenía dos obligaciones de los mexicanos vinculadas a los municipios, la primera relativa a la obligación de "concurrir en los días y horas designadas por el ayuntamiento a recibir instrucción cívica y militar" y la segunda correspondiente a la obligación de contribuir a "los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". La primera de estas obligaciones no tiene antecedentes y es una novedad del proyecto, la segunda corresponde a la misma redacción de la fracción II del artículo 30 de la Constitución de 1857.

También el artículo 36 del proyecto, al señalar las obligaciones de los ciudadanos de la República, refería dos de éstas a los

municipios. La primera contenida en la fracción I que señalaba la obligación de los ciudadanos de "inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, la industria, profesión o trabajo de que subsista", y la segunda correspondiente a la fracción V que establecía la obligación de "desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida". La primera de las obligaciones corresponde, casi literalmente, al artículo 36, fracción I, de la Constitución de 1857, la segunda carece de antecedentes.

Finalmente, el artículo 73 del proyecto en su fracción VI regulaba la existencia de los municipios en el Distrito Federal y en los territorios, dividiéndolos en municipalidades "a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa...".

Correspondió el análisis del artículo 115 del proyecto de Carranza a la segunda comisión de constitución del Congreso Constituyente, cuyo dictamen fue leído en la 52a. sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917.

Del dictamen presentado por la segunda comisión —que versaba sobre los artículos 115 al 122, inclusive, del proyecto de Carranza— destacan los siguientes comentarios vertidos con respecto al municipio: "La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país".

"Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones —continuaba el dictamen— y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida, y su indepen-

dencia, condición de su eficacia".⁹⁴

Para lograr lo anterior, el dictamen estimaba necesario introducir en el artículo 115 tres reglas que sirvieran para "dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal", referidos a "la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente, y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc."⁹⁵

Con fundamento en lo señalado, la segunda comisión presentó un proyecto de artículo 115 —relativo al municipio— en los siguientes términos:

"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, conforme a las tres bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señale la legislatura local.

Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

Como puede deducirse fácilmente del proyecto de la segunda comisión, éste contenía —con respecto al proyecto de Carranza— dos egresados fundamentales: el relativo al libre manejo de su hacienda y el correspondiente al otorgamiento de personalidad jurídica. El resto de su contenido sí había sido contemplado por Carranza, incluso en redacción muy similar.

La disposición del dictamen de la comisión, relativo al municipio, se llevó a cabo en tres sesiones ordinarias del congreso constituyente. Las dos primeras se efectuaron el día 24 de enero de 1917 y la tercera el 29 de enero del propio año. A dichas sesiones correspondieron los numerales 59, 60 y 66 en el orden de las sesiones ordinarias del congreso constituyente. Cabe destacar que la fracción II, que fue la parte más discutida del dictamen, requirió de discusiones adicionales en la sesión permanente celebrada los días 29, 30 y 31 de enero, con la cual el congreso de Querétaro cerró sus sesiones.

El debate central de la asamblea constituyente se centró en la fracción II del proyecto de asamblea que se refería a la libertad hacendaria. Ni la cabeza del artículo ni la fracción I despertaron mayor interés de la asamblea, que manifestó su aceptación

⁹⁴H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados. L. Legislatura. "Los Derechos del Pueblo Mexicano". *México a Través de sus Constituciones*. Tomo VIII. Segunda edición. Manuel Porrúa, S.A. Librería. México. 1978. Pág. 310.

⁹⁵Idem.

por la parte conducente del proyecto; lo mismo sucedió por cuanto a los dos últimos párrafos de la fracción II, relativos al municipio, aun cuando sí hubo algunas intervenciones, sobre todo en lo relativo a la personalidad jurídica municipal, no obstante lo cual la parte conducente del proyecto fue aprobada en sus términos.

En la 59a. sesión ordinaria del 24 de enero se inició la discusión del artículo 115, que de inmediato se centró en los aspectos relativos a la hacienda municipal.

Ante algunas dudas manifestadas por varios diputados, como Josafat Márquez, Rodríguez González y José Alvarez, el general Heriberto Jara, diputado miembro de la comisión, justificó los términos de la redacción del proyecto, señalando que "...no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente... Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido impuestos por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los respectivos estados, en una palabra: al municipio se le ha dejado en libertad muy reducida, casi insignificante..."⁹⁶

Contra el dictamen de la comisión, y obviamente de las argumentaciones del general Jara, se manifestó el diputado Martínez de Escobar, quien señaló: "...La fracción II del artículo 115, no obstante que parece ser muy liberal, es en el fondo enteramente conservadora; si incurro en un error, que así se me juzgue, como error, pero nunca vaya a creerse que trato de agredir a los dignos miembros de la 2a. comisión de puntos constitucionales... Los municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los

impuestos que pertenezcan directamente al municipio..."⁹⁷

En igual sentido se manifestó el diputado Cepeda Medrano, quien afirmó "...Si nosotros llegamos a aprobar el dictamen de la 2a. comisión, sencillamente habremos firmado la sentencia de muerte de la mayor parte de los estados de la República mexicana".⁹⁸

Con respecto a la intervención que el dictamen daba a la Corte Suprema de Justicia para resolver conflictos hacendarios entre los municipios y el estado, el diputado Hilario Medina —miembro de la 2a. comisión— argumentaba: "Los municipios, al salir a la vida libre, van a tropezar con muchas dificultades; van a tener enemigos entre los antiguos elementos que, probablemente, acaso lleguen a deslizarse a los puestos públicos; de tal manera que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia y, de esa manera... hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia..."⁹⁹

El debate continuó por la noche del mismo miércoles 24 de enero en la 60a. sesión ordinaria. En ella el diputado Lizardi, quien en principio se anotó para hablar en favor del dictamen, terminó por proponer una nueva redacción de la fracción II en los siguientes términos: "Los municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local", bajo el argumento de que de estado a estado pueden existir diferentes sistemas de recaudación.¹⁰⁰

La discusión continuó en esta sesión sin que se lograra el consenso de la asamblea.

⁹⁶ Idem. Págs. 314-315.

⁹⁷ Idem. Pág. 318.

⁹⁸ Idem. Pág. 330.

⁹⁹ Idem. Pág. 333.

¹⁰⁰ Idem. Pág. 336.

Ante la imposibilidad de acuerdo sobre los términos de la fracción II por la multiplicidad de propuestas, la secretaría de la mesa de debates sugirió continuar la lectura del resto de párrafos y fracciones del artículo 115 del dictamen de la 2a. comisión, a lo cual se dedicó el resto de la sesión.

En la 61a. sesión ordinaria, celebrada el jueves 25 de enero, continuó la discusión relativa a los últimos párrafos del artículo 115, centrándose el debate en la parte referida a los requisitos para ser gobernador de un estado. En esta sesión fue sometido a votación el proyecto de artículo 115, con excepción de la fracción II, habiendo sido aprobado por mayoría.¹⁰¹ Así, habría sido aprobado el proyecto de la 2a. comisión casi en los términos de su dictamen; restaba solamente lo relativo a la fracción II.

Por la noche de ese mismo día, jueves 25 de enero, en la 62a. sesión ordinaria se llevó a votación la fracción II del artículo 115 contenido en el dictamen, habiendo

sido negativo el resultado de la votación de la asamblea que se expresó con 110 votos en contra y sólo 35 a favor.¹⁰²

Tras la negativa de aprobación de la fracción II del artículo 115 contenido en el dictamen de la 2a. comisión, se volvió a revivir su discusión en la 66a. sesión ordinaria celebrada el 29 de enero de 1917.

En esta sesión, los diputados Heriberto Jara a Hilario Medina presentaron un voto particular sobre la tan llevada y traída fracción II, proponiendo el texto que finalmente fue aprobado por el constituyente y que permaneció intacto hasta las reformas acaecidas en 1982. La fracción II decía:

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales".

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. "Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas", en *Los Municipios de México*. UNAM. México. 1978.

Acosta Romero, Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo". 3a. edición. Porrúa. México. 1983.

Albi, Fernando. "La Crisis del Municipalismo". Instituto de Estudios de Administración Local. España. 1966.

Benson, Nettie Lee. "La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano". 2a. edición. Cámara de Diputados. LI Legislatura. México. 1980.

Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Quinta edición. Porrúa. Mé-

xico. 1984.

Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. "Zapata y el Municipio". México. 1982.

De la Torre Villar, Ernesto. "La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano". 2a. edición. UNAM. México. 1978.

Faya Viesca, Jacinto. "Antecedentes y Actual Estructura del Municipio Mexicano, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 8-9, octubre 1982-marzo 1983. INAP. México. 1983.

Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Decimosexta edición. Porrúa, México. 1976.

¹⁰¹ Idem. Pág. 362.

¹⁰² Idem.

- González Avelar, Miguel. "La Suprema Corte y la Política". UNAM. México. 1979.
- González, Ma. del Refugio. "Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX. En Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego. "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano". Porrúa. México. 1983.
- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe. "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México". INAP. México. 1985.
- Lanz Duret, Miguel. "Derecho Constitucional Mexicano". Quinta edición. Séptima impresión. CECSA. México. 1980.
- Marquet Guerrero, Porfirio. "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano". UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1975.
- Martínez Cabañas, Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal de México". INAP-CONACYT. México. 1985.
- Martínez de la Serna, Juan Antonio. "Derecho Constitucional Mexicano". Porrúa. México. 1983.
- Moreno, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano". Tercera edición. Pax-México. México. 1976.
- Moya Palencia, Mario. "El Régimen Municipal", en *Temas Constitucionales*. UNAM. México. 1978.
- Ochoa Campos, Moisés. "El Municipio. Su Evolución Institucional". Colección de Cultura Municipal. Banobras. México. 1981.
- Partido Revolucionario Institucional. "Documentos Básicos de la Reforma. 1854-1875". Tomo I. 2a. edición. Mayo, 1982.
- Partido Revolucionario Institucional. "Textos Revolucionarios". Edición Conmemorativa del 75 Aniversario de la Revolución Mexicana. México. 1985.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México". Volumen 2. INAP-CONACYT. México. 1984.
- Presidencia de la República. "Reunión Nacional de Evaluación de la Reforma Municipal". México. 1985.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. "Derecho Municipal". Porrúa. México. 1985.
- Rivera Pérez Campos, José. "La Justicia en los Municipios", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 4, octubre-diciembre 1981. INAP. México.
- Ruiz Massieu, José Francisco. "El Nuevo Artículo 115 Constitucional", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Número 6. Sobretiro. Escuela Libre de Derecho. México. 1983.
- Secretaría de Gobernación. "Democratización Integral: Reforma Municipal". México. 1983-1984.
- Secretaría de la Presidencia. "México a Través de los Informes Presidenciales. La Ciudad de México". Tomo 16. Volumen I. México. 1976.
- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I. Séptima edición. Porrúa. México. 1976.
- Solís Acero, Felipe. "Reformas y Adiciones al Marco Constitucional del Municipio Mexicano", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 12-13, octubre 1983-marzo 1984. INAP. México.
- Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Decimotercera edición. Porrúa. México. 1975.
- Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamen-

tales de México''. Séptima edición. Porrúa. México. 1976.

Ugarte Cortés, Juan. "La Reforma Muni-

pal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio''. Porrúa. México. 1985.