



La libertad
municipal en México
(1824-1928)



LA LIBERTAD MUNICIPAL EN MÉXICO (1824-1928)

BLANCA ACEDO ANGULO



MÉXICO 2009



El título de nuestro periódico indica bastante cuál es su objeto y cuál su programa. Partidarios decididos y constantes de las instituciones que la nación se ha dado, consideramos indispensable para su afianzamiento y desarrollo la libertad municipal, sin la que aquéllas carecen de base de sustentación, y están, como lo han estado hasta aquí, expuestas a hundirse en el desprestigio y quizá a desaparecer. A conquistar, pues, este principio dedicaremos nuestras humildes editoriales.

El Municipio Libre, Nuestro Programa, 4 de julio de 1877.





La autora agradece a la Comisión de Desarrollo Municipal del Senado de la República, a la Fundación Konrad Adenauer y a la Asociación de Municipios de México, A.C. el apoyo brindado para la realización de este libro.

A mis papás,
por su complicidad

Primera edición, abril de 2009

© D.R. Blanca Acedo Angulo
La libertad municipal en México (1824-1928)

© D.R. El Colegio de la Frontera Norte 
Carretera escénica Tijuana Ensenada, km 18.5,
San Antonio del Mar 22560, Tijuana, Baja California
www.colegio.mx 

Coedición: Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,
Fundación Konrad Adenauer, Asociación de Municipios de México, A.C.

Diseño: Rafael López Castro • Formación: Julio Castro • Corrección: Dolores Ponce

ISBN: 978-479-002-3 
México, D.F.

Prólogo

Arnaldo Córdova

Los estudios históricos del Municipio, en general, sobre su problemática política y constitucional en México son, muy preocupantemente, escasos y sin continuidad entre los mismos. Las investigaciones municipalistas que tienen que ver con los problemas fiscales, sociales y administrativos de la comuna municipal, desde luego, son cada vez más abundantes desde que, en 1977, se inauguró el proceso de la reforma política. Pero lo que llamaríamos la problemática histórica y política de nuestra organización estatal básica sigue virtualmente ausente en la atención de los interesados en el Municipio. Ni siquiera la participación ciudadana en los procesos electorales municipales ha sido un objeto de estudio frecuentado por los especialistas, por no hablar del involucramiento siempre creciente de la ciudadanía en la conducción de los gobiernos municipales.

En más de un sentido se trata de una historia olvidada. Casi ya nadie recuerda el rico debate que en el siglo XIX, después de la promulgación de la Carta Magna de 1857, se dio en nuestro país sobre el fundamento constitucional que está en la base del Municipio en nuestro orden estatal. Entre otros, José María del Castillo Velasco hizo notar que el principio de la soberanía popular estipulado en el artículo 39 de la Constitución tenía sentido si se le veía originado en la comuna municipal. Allí empieza la construcción del Estado nacional concebido como una federación. El contrato social que se imagina en la base de la soberanía popular sólo puede verse actuante desde el principio en el Municipio. Como recordaba Tocqueville, primero fue la comuna ciudadana, luego los Estados y, al final, la Federación.



Se olvidaron también los memorables debates que se dieron sobre el papel del Municipio en la organización del Estado federal en los primeros años veinte del siglo XX. Y, en fin, se olvidó el mismo texto constitucional que consagra como el origen de nuestras instituciones la soberanía popular (artículos 39, idénticos, en las Constituciones de 1857 y de 1917). *La libertad municipal en México (1824-1928)*, el libro que el lector tiene en las manos, debido a una investigación acuciosa de las fuentes documentales y escrito con un profundo espíritu municipalista, que nos ofrece Blanca Acedo Angulo,





quiere tener la misión de colmar esa falta de memoria que tanto nos ha costado en estos tiempos de reforma del Estado que sigue caminando por la periferia y que no acierta a entrar en la materia de lo que realmente hay que reformar en el Estado mexicano.




De aquellos enjundiosos y ricos debates entre, podríamos decir, soberanistas y centralistas, que, de haberse recogido y convertido en materia de estudio de nuestras escuelas de jurisprudencia, habrían cambiado en mucho el rumbo de las discusiones sobre la soberanía popular y sobre el papel que en ella desempeña el Municipio, incluso a nivel legislativo, este libro nos cuenta su desarrollo, sus posiciones encontradas y sus muy ilustradas razones, poniendo ante nuestros ojos una historia intelectual vívida y muy propositiva que nunca antes pudo recogerse. El origen natural de la soberanía popular está en las comunidades de los ciudadanos que, a pesar de las peculiaridades de los regímenes que los gobernaban, supieron vivir su elemental vida política, en medio de esos problemas cotidianos, y preguntándose todo el tiempo cómo podían resolver sus problemas, vale decir, cómo autogobernarse como dueños de sus vidas que eran.

La vida en común, observaba Tocqueville en su memorable viaje a los Estados Unidos, se vuelve por fuerza vida política cuando se trata de hombres libres. Tal vez no podría decirse que los nuestros en aquellas épocas fueran libres, pero el hecho es que vivían en común y su vida entre todos, por fuerza, se volvía política. Nuestros teóricos municipalistas que se atrevieron a ligar libertad municipal y soberanía popular, sabían eso. Casi todos nuestros pueblos, por no decir todos, eran víctimas de cacicazgos y dominaciones de todo tipo (incluida la de los clérigos), pero el principio era claro: si queremos hablar del tema de dónde nace la soberanía, hay que pensar en nuestros pueblos, en esas comunidades, donde los individuos se ven obligados a actuar, ponerse de acuerdo o a manifestarse en desacuerdo para regular y normar su vida comunal, o bien, luchar entre sí hasta exterminarse y desaparecer. La convivencia en comunidad es difícil. Eso es preferible al exterminio mutuo.

Todos aquellos brillantes teóricos de la soberanía popular conocían a Montesquieu (con su teoría sobre la división de poderes), a Rousseau (con su teoría de la soberanía popular) y a Tocqueville (con su historia documentada y teorizada del nacimiento, desarrollo y consolidación del federalismo norteamericano). Todos ellos eran teóricos, ni duda cabe; pero hablaban de problemas reales que eran, justo, los que le podían dar sentido al establecimiento de un Estado nacional democrático en nuestro país. Además, por muy teóricos que fueran y, podría admitirse, por muy utópicos que fueran, sabían de lo que

se trataba cuando hablaban de la edificación del Estado nacional en México, dándole fundamentos de doctrina que no era muy común, por entonces, discutir abiertamente en nuestro país. Su empeño fue ejemplar y la fuerza con la que planteaban sus argumentos demostraba sus convicciones: ellos querían un Estado de verdad democrático, fundado en la voluntad del pueblo, y a  pablo lo encontraban, en primer término, en sus comunidades naturales que,  ya desde entonces, comenzaron a llamar *comunidades originarias*.

Incluso para quienes conozco  s textos que aquí se citan será de una enorme utilidad este libro, por el  sólo hecho de haberlos ordenado, expuesto en sus detalles y dándoles el rico sabor de un relato histórico de las ideas bien plantado en un objetivo claro de estudio que era rescatar aquellas polémicas para enriquecer los debates en los que ahora nosotros estamos involucrados. Desde la primera página, se nota a leguas, la autora se muestra profundamente apasionada con su tema (como corresponde, por lo demás a un verdadero investigador) y lucha denodadamente (y podría decirse, furiosamente) con sus autores para hacerlos decir mucho más de lo que dijeron en su momento e, incluso, mucho más de lo que ellos mismos quisieron decir, con el objetivo (comprensible en un historiador de las ideas) de desentrañar la trascendencia que aquellos debates tenían para el futuro de nuestro país. Y yo creo que lo logra con creces, destacando lo que hoy es el verdadero tema de la democratización de México: saber cómo y hasta dónde las gentes, los ciudadanos,  pueden ser y deberían ser los verdaderos autores de este proceso.  México depende, para cambiar, de sus ciudadanos. Eso es todo.

 Pero deseo hacer ver algo que es esencial en aquellos debates: cómo la vida común de los ciudadanos con su variedad infinita de problemas particulares y de experiencias de vida se conjunta, se liga, se mezcla inmediatamente, se confunde, con la vida política de su pueblo, su comunidad, y del país en que viven. Rescatar esa visión que los municipalistas soberanistas tenían tan profundamente afirmada, es el principal mérito de este libro. Aquellos grandes abogados que se convirtieron en teóricos geniales del municipalismo federalista, en realidad, no andaban proponiendo teorías utópicas (aunque  sabían que la suya, en una sociedad tan poco evolucionada y  tan atrasada, era, en el fondo, una propuesta utópica) sino argumentos que buscaban fundarse en la realidad, partiendo de cómo vive la gente su vida en comunidad e ilustrando el modo en que nace la cohesión que da solidez a la vida política, para mostrar, al mismo tiempo, el fundamento más objetivo y ajeno a teorías y utopías que se podía dar al Estado que los mexicanos se empeñaban en fundar y edificar. Su idealismo era profundamente realista y serio.

Aquellos grandes juristas no sólo trataban de dar un fundamento real, enclavado en la vida social tal y como se desarrollaba en los pueblos y las comunidades, sino al mismo Estado nacional. De hecho era en el Estado federal que ellos pensaban. El principio de la soberanía nacional, inscrito en el artículo 39 de la Carta Magna, les parecía demasiado abstracto y, en el fondo, poco creíble, que, en consecuencia, daba al mismo Estado nacional un fundamento igualmente abstracto y sin convicción popular. El modo más práctico de defender y justificar el nuevo Estado consistía, para ellos, en fijar la atención en su origen en el seno mismo del pueblo tal y como vivía en sus comunidades y en donde decidía sus asuntos, independientemente del modo que encontrara para hacerlo.

Se querían anticipar, así, a la insidiosa campaña de desprestigio teórico que los constitucionalistas e intelectuales del porfirismo emprendieron en contra de la Constitución de 1857, al presentarla como un simple texto idealista, lleno de buenas intenciones, pero que no tenía nada que ver con la abrupta realidad en la que nuestro pueblo vivía. Esa norma fundamental no servía para gobernar y de lo que se trataba era, justamente, de gobernar, con mano de hierro si se quería. Fue el modo más cómodo que encontraron para justificar la dictadura que, esa sí, sabía, ante todo, gobernar. Para ellos el pueblo, en nombre del cual se había elaborado la Constitución, no era más que una masa andrajosa e ignorante incapaz de saber, siquiera, para qué servía un diputado (Rabasa). El poder de gobernar debían tenerlo sólo los dueños de la cultura y la riqueza (Rabasa). Fue curioso que, no obstante desacreditar de tal suerte la Carta Magna, hicieran todos ellos hincapié en el hecho, para ellos meritorio, de que el dictador era muy cuidadoso de las formas legales y constitucionales, permitiéndose sólo cambiarlas cuando se le antojara.

Alguna vez hicieron notar, con evidente sorna, que, por ignorantes y pobres, los pueblos sólo podían ser gobernados por caciques. Pero los soberanistas habrían podido fácilmente responder que de lo que se trataba no era de reivindicar un principio abstracto, sino de dar poder a los propios pueblos para ponerlos en condiciones de decidir su destino. Así no habría más cacicazgos. De hecho, algunos, como el mismo Del Castillo Velasco, lo pusieron en evidencia. Un Estado fundado en el poder que le daban unos pueblos militantes y celosos de su poder popular, daría el fundamento que los principios abstractos no podían dar al nuevo Estado de la Nación mexicana. En su perspectiva teórica, habría, dentro de cada Estado de la Unión, un federalismo ya actuante: los pueblos soberanos decidirían constituir una pequeña federación que fundaría el poder común en cada entidad de la República, en el que todos estuvieran

representados y que los representaría a todos. Luego, cada Estado de la República se uniría en el Pacto Federal con los demás para fundar el poder nacional en que todos estarían representados y él los representaría a todos, protegiéndolos y conduciéndolos para que la Nación no corriera riesgo de desintegrarse o ponerse en peligro por amenazas exteriores o interiores. Tan sencillo como eso y, según ellos, perfectamente realizable.

Revivir hoy aquellos debates tan esclarecedores significa traer a nuestra realidad actual algo que habíamos perdido: la capacidad de razonar sobre los fundamentos sociales, políticos e, incluso, filosóficos, del Estado que nos gobierna. Sería deseable que pudiéramos volver a discutir y a pensar como lo hicieron aquellos soberanistas y sus oponentes, con buenas razones, con buenos argumentos y, sobre todo, pensando en algo que es de todos, el Estado, y que éste existe porque nosotros, los ciudadanos lo queremos como pensamos que puede ser mejor para todos. Este es el mérito de este pequeño libro. Hasta a los especialistas, los constitucionalistas, en primer término, podrá ser provechosa su lectura y, por todo lo que vale, yo me permito recomendarlo para su lectura a todos los que tengan la oportunidad de que les caiga en las manos.

Introducción

Con la reforma política pactada en 1977 se crearon las condiciones para que se llevara a cabo la transformación democrática de las instituciones mexicanas. Fueron reformas a la Constitución federal las que paulatinamente facilitaron que la voluntad popular se expresara en los municipios, y se modificara lo que había sido la vida municipal durante el régimen autoritario. La alternancia de los partidos políticos nacionales empezó en los municipios, y los cambios que esto trajo consigo se reflejaron también en el ámbito académico. De ser el municipio un tema abordado durante décadas sólo desde la perspectiva administrativa, en la medida en que resurgía el nuevo municipio mexicano pasó a ser un tema de investigación, enseñanza y divulgación en otras especialidades, como la ciencia política.

En dicho contexto (de los cambios ocurridos en el municipio mexicano durante la transición democrática y de la documentación de los interrogantes y retos que han acompañado a estos cambios) surgió la inquietud de investigar un concepto que nació en la trayectoria particular de nuestro régimen federal: el reclamo y la aspiración de la libertad municipal.

En este volumen se revisa la formulación del ideario de la tesis de la libertad municipal en el federalismo mexicano en el periodo comprendido entre 1824 y 1928. El objetivo es analizar las coordenadas del debate y las ideas que se confrontaron para que la libertad municipal se instituyera en el ámbito constitucional federal. Aunque en 1914 Carranza modificó el artículo 109 de la Constitución de 1857 para reconocer el municipio libre, principio que fue refrendado por el Constituyente de 1916-1917 en el artículo 115, la mera adopción del principio constitucional no fue suficiente para garantizar la libertad municipal. La década siguiente atestiguó, probablemente como nunca en la historia de nuestro país, el despliegue en el terreno de las ideas de las limitaciones de la nueva institución, acompañado de una variedad de propuestas de reforma que incorporaron nuevos elementos a las ideas sustanciales de la libertad municipal.

Inicialmente nuestro interés fue revisar el debate parlamentario que suscitó que la libertad municipal se adoptara en la Constitución federal, pero compro-

bamos que, a pesar del abundante material legislativo y de las ideas en relación con el tema, éste únicamente fue objeto de debate parlamentario. Propiamente dicho en el Constituyente de 1916-1917. Ante este hecho, optamos por que la revisión de las ideas fundadoras del concepto de la libertad municipal cubriera las propuestas incorporadas en el material legislativo, hubiera habido o no debate parlamentario. Este fue el hilo conductor del presente trabajo.

Las fuentes imprescindibles fueron, además de los trabajos de los constituyentes federales de 1823-1824, 1856-1857 y 1916-1917, las constituciones estatales emanadas de cada uno de ellos y todas las iniciativas de reforma constitucional que logramos recopilar, independientemente de que hubiesen sido presentadas o debatidas en el Poder Legislativo federal. Los autores de las propuestas han sido de lo más diversos: diputados constituyentes, senadores, diputados federales, comisiones, algunas creadas *ex professo*, representantes de las corrientes que participaron en la Revolución mexicana, asociaciones de ayuntamientos (cuyos representantes no necesariamente eran miembros de los mismos) y ciudadanos.

En el volumen se cubre de 1824 a 1928 porque en ese periodo se plantearon, en el terreno de las ideas y de las propuestas legislativas, los elementos más relevantes que permiten ubicar la formación del concepto de la libertad municipal en el régimen federal mexicano. El tema no se presenta en forma permanente, sino en algunos momentos en los que se incorporaron, con aciertos y desaciertos, los elementos esenciales que han conformado la tesis de la libertad municipal. Finalizamos en 1928 no porque el debate haya concluido en esa fecha. Todo lo contrario, no ha dejado de estar presente desde 1929, ya que los problemas conceptuales de fondo permanecen y requieren ser atendidos por la reforma del Estado. Pero revisamos la década de los veinte porque en esos años, al ser evidentes las limitaciones de la nueva figura constitucional, se incorporaron nuevos elementos a la tesis de la libertad municipal. Finalmente, 1928 marcó el fin de una etapa con la supresión de los municipios en el Distrito Federal y los territorios, que dejó claro lo que el régimen emanado de la Revolución mexicana deparaba al municipio libre.

Establecer cuándo se empezó a reivindicar en México la libertad municipal no es fácil, pero fue en el Constituyente de 1856-1857 cuando por primera ocasión se propuso que la Carta Magna garantizara la libertad municipal. En nuestra trayectoria constitucional el concepto se acuñó en el Constituyente de 1856-1857; es un principio que emanó de nuestro federalismo no sólo porque se reivindicó cuando la nación refrendó el régimen federal, sino porque sus precursores demandaban para los municipios, con base en el principio de la

soberanía popular, la libertad que los estados reclamaban para sí mismos en el pacto federal.

nuestro estudio no tomamos como punto de partida el Constituyente de 1856-1857, como era nuestro planteamiento original; dos razones nos hicieron remontarnos al de 1823-1824. Por un lado, el primer Constituyente federal estableció en la Constitución el principio de que los estados son soberanos en todo lo que corresponde a su régimen interior, principio cuya interpretación ha estado estrechamente vinculada a la suerte de la ampliación de la libertad municipal en el texto federal. Por el otro, fue imprescindible revisar las primeras constituciones promulgadas por los estados que conformaron la república federal mexicana, ya que en ellas se establecieron las bases para la organización de los ayuntamientos, lo que nos permitió contrastar las propuestas que reivindicaban la libertad municipal.

Entre 1824 y 1928 destacan algunos periodos en los que el debate por la libertad municipal alcanzó la cima, y en función de ellos organizamos nuestro trabajo. En cada uno se enfatizaron diversos elementos que han conformado las coordenadas de la discusión sobre la tesis de la libertad municipal.

El debate se inició con la reivindicación de la libertad municipal como un principio emanado de la soberanía popular y la propuesta de que se reconociera al municipio como un poder, ambas planteadas en el Constituyente de 1856-1857. Si bien ninguna de estas propuestas se incorporó en el texto federal, las constituciones de Tlaxcala (1868) e Hidalgo (1870) instituyeron al municipio como un cuarto poder estatal, hecho que marcó un hito en la trayectoria constitucional mexicana. Por primera vez se reconocía, desde el ámbito estatal, al municipio como un poder. Para que esto se plasmara en la Constitución federal transcurriría más de un siglo, lo que sucedió con la reforma constitucional del artículo 105 en la última década del siglo xx.

Un segundo momento del debate fue posterior al triunfo de la Revolución de Tuxtepec; en él se plantearon la independencia municipal respecto del Poder Ejecutivo estatal y la demanda de la libertad municipal vinculada a garantizar la libertad del sufragio. Entre 1877 y 1879 se elaboraron diversas iniciativas en el Congreso para que la libertad municipal estuviera garantizada en la Carta Magna. Por primera ocasión, se creó en la Cámara de Diputados una comisión para que dictaminara al respecto y se incorporó una propuesta que sería recurrente durante las siguientes décadas: la expedición por el Congreso de la Unión de una ley orgánica municipal.

La efervescencia legislativa que se dio durante el primer periodo de gobierno de Porfirio Díaz para asegurar la independencia municipal en la Constitu-

ción federal no derivó en una reforma constitucional. En la medida en que se consolidaba la dictadura, la vida municipal se limitó y quedó asfixiada por el control que ejercían los jefes políticos y los poderes estatales, los que, a su vez, estaban subordinados al Ejecutivo federal. La exclusión de las libertades locales durante la dictadura quedó de manifiesto con las reformas constitucionales de principios de siglo, que redujeron la esfera de acción de los municipios ubicados en el Distrito Federal.

Otro momento importante se dio durante la Revolución mexicana. En los años de la lucha armada se decretaron dos proyectos de ley sobre el municipio libre, con Carranza y Zapata. Los planteamientos que retomó el Constituyente de 1916-1917 fueron los del primer jefe y no tuvo eco la idea de libertad municipal entendida como autogobierno y participación de los vecinos en los asuntos de la localidad. En el debate parlamentario se propuso que en los artículos 40 y 41 se reconociera a los municipios como expresión de la soberanía popular, lo que no prosperó. Cuando se discutió el 115, el debate se centró en asegurar su libertad económica, concepción que los diputados tenían de la libertad municipal, que tampoco se logró asegurar.

Paradójicamente, aunque en esa ocasión hubo debate parlamentario y después de más de sesenta años se reconoció la institución del municipio libre en la Constitución federal, las coordenadas del debate en relación con la libertad municipal se estrecharon. Los diputados constituyentes no reconocieron la tradición que les antecedía. Rechazaron la concepción de que el municipio fuera expresión de la soberanía popular así como su reconocimiento como poder político. Entendieron al municipio libre como una entidad administrativa supeditada a la soberanía de los estados. Por ello es común que las primeras constituciones estatales reconocieran al municipio libre como una institución subordinada directamente a los gobernadores, sin autoridades intermedias, modelo que prevaleció durante décadas en Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas en el siglo XIX.

Por último, en los años posteriores a la promulgación de la Constitución de 1917 se registró una efervescencia de propuestas que reclamaban que en el ámbito federal se garantizara efectivamente la libertad municipal. Las deficiencias de la nueva figura constitucional se manifestaban en la indefensión tanto de los ayuntamientos respecto de los poderes estatales como de la ciudadanía ante la arbitrariedad de los ediles. Las dos iniciativas elaboradas después del Constituyente dieron un giro de 180 grados a los planteamientos que predominaron en Querétaro. Este periodo se caracterizó por el hecho de que los ayuntamientos alentaron el debate de la reforma municipal, el que

se tradujo en una iniciativa de reformas constitucionales a los artículos 40, 41 y 115, presentada ante la Cámara de Diputados en 1922. En ese proyecto la recién constituida Unión Nacional de Ayuntamientos recuperó la idea primaria de la tesis de la libertad municipal que concebía al municipio como una expresión de la soberanía popular, reclamaba su autonomía y ampliaba las bases para su organización. Tres años después, en 1925, la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados elaboró un proyecto de ley orgánica federal del municipio libre sustentado en la reivindicación de la participación de los vecinos en los asuntos de la localidad. El proyecto destaca porque es el primero que establece las bases para la organización democrática de los municipios así como un régimen de responsabilidad para los ediles. Sin embargo, la madurez de las propuestas para asegurar el municipio libre no se reflejó en una reforma constitucional.

Después del Constituyente de 1917, cuando el Congreso de la Unión legisló sobre la materia lo hizo para recortar las libertades municipales, como cuando eliminó el régimen municipal en el Distrito Federal y los territorios. Esta reforma incrementó la concentración del poder político en el presidente de la república y fue un punto de inflexión en el futuro del municipio libre en México.

En los años posteriores a la promulgación de la nueva Constitución llegó a su cenit el pensamiento sobre la libertad municipal. No sólo se recuperaron los conceptos que dieron vida a la tesis de la libertad municipal (soberanía popular, poder político e independencia), sino que se complementaron con la concepción de una entidad autónoma, democrática y responsable. La herencia es enorme. A ella contribuyeron Del Castillo Velasco, Espiridión Moreno, Lira y Ortega, Prisciliano M. Díaz González, Juan M. Vázquez, Zapata, Molina Enríquez, Rolland y Castorena, entre otros.

Sin embargo, han sido otras las posiciones que con los años han tenido mayor influencia sobre la concepción de la libertad municipal. Del porfirista Manuel Cruzado heredamos el traslape entre lo superficial y lo sustancial. En su obra se sentó el precedente de sustituir el objetivo (reconocimiento y ampliación de la libertad municipal) por los elementos secundarios (establecimiento de una serie de principios uniformes en la Constitución federal para organizar a todos los municipios del país); de Carranza, la concepción que privilegió la eliminación de las autoridades intermedias como elemento definitorio de la libertad municipal (cuando el modelo de los reformistas tuxtepecanos nunca fue el de Coahuila, Nuevo León o Tamaulipas, sino el de Tlaxcala e Hidalgo); de los Constituyentes de 1916-1917, la idea de autonomía municipal como

libertad económica (de la que se desprendió el requisito de que los municipios fueran autosuficientes para poder subsistir), y de Obregón, la convicción de la imposibilidad de la coexistencia de los municipios libres en la sede de los poderes federales.

Un hecho destaca en el periodo comprendido entre 1824 y 1928: hay una gran distancia entre las ideas que nutrieron la tesis de la libertad municipal y las reformas aprobadas por el Poder Legislativo federal. ¿Cuál fue en esos años la trayectoria constitucional del municipio en México en los regímenes federales?

La primera ocasión en que en el régimen federal se establecieron las bases para organizar a los municipios fue en las constituciones estatales que dedicaron un apartado no al municipio, sino al gobierno interior de los pueblos (los ayuntamientos). La primera Constitución federal no hizo alusión a ellos, por considerarlos propios del régimen interior de los estados; la de 1857 utilizó el término municipio, pero se mantuvo fiel a la tesis de que correspondía a los estados establecer las bases para su organización (con excepción del Distrito Federal, que por no ser considerado plenamente una entidad soberana, la Carta Magna estableció algunos criterios para su organización, entre ellos, la elección popular de las autoridades de los municipios asentados en su territorio; en 1901 el Congreso federal quedó facultado para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, con lo que se eliminaron los derechos que a la ciudadanía defienda le había concedido la Constitución de 1857); en 1914 se reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857 para incorporar la nueva institución constitucional del municipio libre; la Constitución de 1917 mantuvo la figura y las bases del municipio libre pero en otro artículo, el 115; en 1928 se eliminó el régimen municipal en el Distrito Federal y los territorios.

¿Por qué no prosperaron las iniciativas que pretendían asegurar la libertad municipal? Es difícil responder pero, sin lugar a dudas, su suerte estaba vinculada a las dificultades que enfrentó la nación independiente para hacer de México un país democrático. Lo que documentamos en este libro son los obstáculos, *en el terreno de las ideas*, que inhibieron la aprobación de las propuestas.

En 1939 un editorial del periódico *El Universal* vaticinó que en México jamás sería efectivo el régimen del municipio libre mientras su democracia resultara un mito. Y así fue. El municipio libre reconocido por la Constitución de 1917 fue visto, durante décadas, como un fracaso, un desastre, un mito, un ideal, un reclamo, una aspiración, pero no una realidad. Fue hasta 1977, con la reforma política, cuando se crearon las condiciones para que se transformaran los municipios.

La trayectoria de la libertad municipal ha estado vinculada no sólo a la democracia municipal (ciudadanos libres que deciden sobre los problemas de su localidad), sino también a la construcción de un Estado democrático. Ciertamente, las elecciones libres dieron vida a los municipios en nuestro país, pero esto no ha sido suficiente. Es necesario que los municipios estén organizados de otra manera.

¿Qué es el municipio en el régimen constitucional mexicano? Además de los principios que se incorporaron en el Constituyente de 1917 (el municipio como la base de la organización política y administrativa de los estados, la elección popular y directa de los ayuntamientos, el que dispongan de recursos suficientes para subsistir y que gocen de personalidad jurídica), el municipio libre se ha definido principalmente con lo que incorporaron las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115.

La reforma constitucional de 1983 precisó las atribuciones de los municipios. Su eje conceptual fue la descentralización, concepto que no aparece en el periodo en el que se formó la tesis de la libertad municipal. Las competencias nunca fueron un problema de fondo en esa época, salvo en el caso de la facultad tributaria, propuesta que en última instancia cuestionaba el hecho de que los ayuntamientos gozaran de la facultad legislativa. Si bien la precisión de competencias facilitó que los municipios definieran la administración de su régimen interior, también convirtió, equivocadamente, a la descentralización en el elemento sustantivo, el *desiderátum* de la reforma municipal.

De la reforma de 1999, votada favorablemente por todos los partidos políticos, se ha destacado el hecho de que se reconociera al municipio como gobierno cuando en nuestro país, desde antes de que se convirtiera en nación independiente y adoptara el régimen federal, era común la utilización del término. A pesar de que la reforma de 1999 se aprobó en una época en que los partidos políticos nacionales ya estaban arraigados en los municipios y la alternancia política era común (lo que hacía difícil poner en duda que los municipios fueran gobernados), la algarabía que causó la incorporación del término tiene una explicación. En la medida en que se consolidó el régimen emanado de la Revolución mexicana se acabó con cualquier vestigio del municipio libre, no sólo en los hechos, sino también en la doctrina y la jurisprudencia, como lo refleja la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en 1966 negó a los ayuntamientos la facultad de expedir reglamentos por considerar que el municipio era una entidad administrativa.

Las reformas recientes no han aclarado la libertad municipal, ni la reflejan los principios incorporados en la Constitución federal. Ante la reforma del

Estado, es indispensable enfrentar los interrogantes profundos que han acompañado la trayectoria municipal en el régimen federal. ¿Qué entendemos por libertad municipal? ¿Qué significa que el municipio sea la célula básica de la República mexicana? ¿Cómo traducir que es la base para la organización política y administrativa de los estados? ¿Cuál es su relación con los estados de la federación? ¿Qué es el municipio libre en el régimen federal mexicano?

El reconocimiento del municipio libre en la Carta Magna no se tradujo en que se le reconociera como un poder político y menos como emanado de la soberanía popular. Es necesario aclarar estos conceptos para construir una institución democrática, eficiente y responsable.

I. EL MUNICIPIO EN LOS RÉGIMENES FEDERALES DEL SIGLO XIX

1. El gobierno interior de los pueblos en las primeras constituciones estatales

Con la adopción del régimen federal en México surgió la concepción de que la organización de los municipios era competencia de los estados de la federación. Esta interpretación tuvo su origen en el principio político que asegura la libertad y soberanía de los estados para organizar su régimen interior. De acuerdo con esto, las constituciones federales vigentes durante el siglo XIX no se hicieron cargo del municipio, y fueron los textos estatales los que lo instituyeron.

Ni el Acta Constitutiva ni la Constitución federal de 1824 se refirieron al *gobierno interior de los pueblos*, por considerarlo propio del gobierno y administración interior de los estados de la federación. En el discurso preliminar enviado por la Comisión de Constitución que presentó el proyecto de Acta Constitutiva que debía regir en tanto se promulgaba la que sería la primera Constitución federal, los miembros de la Comisión adelantaban:

En el establecimiento de gobiernos y poderes de cada Estado, no ha querido la Comisión sino fijar y reducir a práctica los principios genuinos de la forma de Gobierno General ya adoptada, dejando que los poderes de los mismos estados se muevan en su territorio para su bien interior en todo aquello que no pueda perturbar el orden general ni impedir la marcha rápida y majestuosa de los poderes supremos de la federación.¹

Este principio político fundacional del federalismo mexicano se incorporó en el artículo 6 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana con la siguiente redacción: “Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la Constitución general”.² Les resultó menos

¹ Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano. Los orígenes*, tomo 1, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 1974, p. 391.

² Acta Constitutiva de la Federación Mexicana: *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional de 1824*, editado por Mariano Galván Rivera (1828), edición facsimilar, Miguel Ángel Porrúa, México, 1988, tomo 1, pp. 2 y 3. Previamente, en el artículo 3, se había establecido el principio de la soberanía nacional: “La soberanía reside ra-

complicado a los diputados llegar a un acuerdo para que los estados fueran libres e independientes, que en cuanto a su calidad de soberanos, como se reflejó en la votación.³ En el artículo 161 de la primera Constitución federal se estableció: “Cada uno de los Estados tiene obligación: de organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva”.⁴

El debate parlamentario en 1823-1824 sobre los principios del régimen federal se concentró en la calidad de soberanos de los estados. Los detractores argumentaban que la soberanía popular es indivisible y que no podían coexistir dos soberanías. Que no deberían instituirse las soberanías parciales.⁵ El principio de que fueran libres e independientes en lo concerniente a su administración y gobierno interior no fue objeto de debate sino que, por el contrario, condensaba la esencia del régimen federal. Es posible que debido a este principio federalista, los temas de los pueblos y de su gobierno y del ayuntamiento no estuvieran presentes en el Constituyente de 1824.

Desde la fundación del régimen federal mexicano ha sido muy polémico el concepto de soberanía estatal. Hasta la fecha se discute si los estados

dical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más” (*ibid.*, p. 2).

³ Mientras que la primera parte del artículo (independientes y libres) se aprobó con una amplia diferencia –63 votos contra 6–, la segunda votación (soberanos) estuvo más cerrada, 41 contra 28. José Barragán, *Introducción al federalismo*, Universidad de Guadalajara, primera reimpresión, 1994, pp. 196 a 205 y en Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano. Los orígenes*, cit., pp. 414 a 417. Al respecto, González Oropeza ha señalado: “La censura que actualmente se formula contra la concepción soberana de los estados, se escuchó desde el Congreso Constituyente de 1823, y los diputados..., basándose fundamentalmente en que sólo la nación es soberana y en que la *superomnia* es indivisible, objetaron dicha concepción” (*La intervención federal en la desaparición de poderes*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987, p. 26).

⁴ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional de 1824*, cit., p. 90.

⁵ El diputado Florentino Martínez se opuso a que se considerara a los estados soberanos y utilizó un argumento que con el tiempo sería utilizado para reivindicar la libertad municipal: “Que si han de ser soberanos en el sentido que se ha explicado de la soberanía parcial, también se debe dar aquel nombre a los partidos, a los pueblos y a los individuos porque todos tienen cosas cuyo dominio les pertenece exclusivamente; pero que la soberanía es una e indivisible, y ni con respecto al ejercicio y objeto de ella se puede llamar soberanos a los estados” (Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano. Los orígenes*, cit., p. 415).

son soberanos o únicamente autónomos,⁶ es decir, libres e independientes de acuerdo con los términos inscritos en la Constitución. Más allá de este tema no resuelto entre los constitucionalistas, en los orígenes del federalismo mexicano los municipios se ubicaban dentro del régimen interior de los estados, y esto no se puso en duda durante la primera mitad del siglo XIX. Los ayuntamientos eran entidades subordinadas y enmarcadas dentro del Poder Ejecutivo local.

Los constituyentes estatales que fueron convocados después de la promulgación de la Constitución federal de 1824 siguieron el modelo de la Constitución de Cádiz y dedicaron un apartado al gobierno interior de los pueblos, en el que reconocían no el municipio como tal sino *el derecho de los pueblos a constituir ayuntamientos*, que quedó plasmado en todas las constituciones de los estados.⁷ Como lo han advertido diversos autores, el elemento más innovador de la Constitución gaditana en esta materia fue que introdujo la elección popular de los integrantes de los ayuntamientos, elemento que fue retomado en las cartas locales,⁸ con lo que se dejó el concepto de que los cargos eran hereditarios o perpetuos.

⁶ Diversos autores consideran que los estados no son soberanos, sino sólo autónomos. Sobre este tema véase Mario de la Cueva, “El constitucionalismo mexicano”: *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1957, tomo II, pp. 1317 a 1319; Miguel de la Madrid Hurtado, “La soberanía popular en el constitucionalismo mexicano y las ideas de Rousseau”: *Presencia de Rousseau*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1962, pp. 353, 355 y 356. Arnaldo Córdova difiere de la posición anterior: “Esta soberanía [de los estados] no puede equivaler a *independencia*, pues, en ese caso, haría imposible la misma idea de la federación. La soberanía de las entidades federales se da, *exclusivamente*, en el acto fundacional del Estado federal. Después, lo que pueden y deben reclamar es, *únicamente*, su autonomía, con los poderes que les quedan en la federación, para ejercer su autogobierno en la unidad federal” (Arnaldo Córdova, “Repensar el federalismo”: *Diálogo y Debate*, núm. 4, Federalismo, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., México, s/f., pp. 24 y 25).

⁷ Constitución Política de la Monarquía Española, título VI, Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos, capítulo I, De los ayuntamientos, artículos 309 al 323; Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, Porrúa, México, 2002, pp. 95 y 96. Sólo la Constitución de Guanajuato se refería al gobierno de las municipalidades.

⁸ Martín Puente Arteaga, “Génesis, evolución y desarrollo del municipio en México”, tesis para obtener el título de licenciado en derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Nacional de Jurisprudencia, México, D.F., 1954, p. 32; Roger Cunniff, “Reforma electoral en el municipio 1810-1822”: Nettie Lee Benson [introducción], *México y las cortes españolas. 1810-1822. Ocho ensayos*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LII Legislatura, Serie Estudios Parlamentarios núm. 4, primera edición en español, México, 1985, p. 95; María del Carmen Salinas Sandoval, *Política y sociedad en los municipios del estado de México (1825-1880)*, El Colegio Mexiquense, A.C., México, 1996, p. 31.

En las constituciones estatales hay varias disposiciones, como el número mínimo de habitantes de una comarca para tener derecho a elegir un ayuntamiento, su integración, el número de miembros, los requisitos para formar parte de ellos, los impedimentos para asumir el cargo, la duración del mandato de los miembros y en algunos casos las atribuciones de estas corporaciones.⁹ Las constituciones de Chihuahua, Puebla, Tamaulipas y Veracruz fueron más escuetas en sus disposiciones para instituir los ayuntamientos, para lo que remitían a una ley estatal. De esta manera, la legislación municipal expedida por los estados surgió con el régimen federal una vez que las constituciones locales reconocieron a los ayuntamientos.¹⁰

En la administración del gobierno interior de los estados, además de la autoridad superior del Ejecutivo local coexistían otras autoridades: los ayuntamientos, instituciones constituidas desde la época de la Colonia, que habían proliferado a partir de las disposiciones establecidas en la Constitución de Cádiz,¹¹ y las autoridades intermedias entre éstos y el Poder Ejecutivo estatal como los prefectos, subprefectos, jefes de policía, de departamento y de partido que administraban los departamentos, distritos, partidos o cantones.

⁹ Es indudable que los constituyentes estatales tomaron como referencia el texto de Cádiz. Los aspectos que abordan las Cartas locales son muy similares a los contenidos en la Constitución de 1812. Esta última establecía cómo se integrarían los ayuntamientos; la población mínima requerida para que hubiera un ayuntamiento; la elección anual indirecta de los regidores; la elección por mitad de los regidores que integran el ayuntamiento; la duración anual del cargo de presidente municipal; la no reelección inmediata de los miembros del cabildo; los requisitos para ser alcalde, regidor o síndico procurador, y las materias que estarían a cargo de los ayuntamientos, entre otras disposiciones.

¹⁰ "... el federalismo del siglo XIX, incluyendo la Constitución de 1857, no incorporó a la esfera constitucional federal el régimen municipal, sino que fueron las constituciones de los estados las que fijaron el régimen local y con base en ellas cada estado expidió su respectiva Ley Orgánica Municipal que no llevó este nombre, sino el de Ordenanzas Municipales del Estado". (Moisés Ochoa Campos, "Cuatro siglos de legislación municipal", *Excelsior*, 8 de enero de 1977.)

¹¹ En el artículo 310 de la Constitución gaditana se establecía: "Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga 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" (Constitución Política de la Monarquía Española, Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, cit.). Dos decretos promulgados en 1812 y 1813 facilitaron la creación de ayuntamientos, expedidos ante la protesta de los diputados americanos contra el requisito de las mil almas. Varios autores han documentado la proliferación de los ayuntamientos en esa época. Antonio Annino, "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821" en Antonio Annino, coordinador: *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1995. El autor (pp. 209 y 210) da algunos datos: en 1810 los cabildos de españoles eran 35, frente a un sinnúmero de cabildos indígenas; para 1820 calcula que existían alrededor de 630 ayuntamientos. Véase Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 23 a 25.

Los diputados constituyentes estatales consideraron los asuntos pertenecientes al gobierno y a la administración de los pueblos como una ramificación del Ejecutivo local. Siete de las diecinueve constituciones estatales incorporaron a los ayuntamientos en el apartado del Poder Ejecutivo del estado;¹² en algunos de los textos constitucionales había disposiciones que articulaban la actuación de los ayuntamientos con las autoridades intermedias, subordinadas al gobernador. Por ejemplo, en Chiapas los prefectos tenían la facultad de presidir los ayuntamientos sin derecho a voto, y de visitarlos; en el estado de México gozaban de la atribución de velar por la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos; en Michoacán el prefecto era el medio de comunicación de las órdenes del gobierno a los subprefectos, de éstos a los ayuntamientos o tenientes, y a la inversa se enviaban las contestaciones; en Oaxaca su tarea era calificar las elecciones municipales; en Querétaro, cuidar la instalación de los ayuntamientos y su renovación en las fechas señaladas; en San Luis Potosí eran el conducto de comunicación entre el gobernador, los jefes inferiores y los pueblos; en Occidente los jefes de policía tenían la obligación de visitar a todos los pueblos al menos una vez al año, cuidar la buena administración de los fondos municipales de su departamento, exigir cuentas anuales y enviarlas al gobernador; en Jalisco las juntas cantonales de policía tenían entre sus atribuciones cuidar de la buena inversión de los fondos municipales de su cantón, exigir las cuentas anuales de estos fondos, examinarlas y glosarlas para dar cuenta después al gobierno y conceder licencia a los ayuntamientos para gastos extraordinarios.

Nuevo León era un caso especial, ya que no consideraba la existencia de autoridades intermedias y la Constitución ubicaba a los ayuntamientos como instituciones *directamente subordinadas* al gobernador.

La mayoría de los textos constitucionales señalaba que los ayuntamientos fueran electos popularmente, con las limitaciones que dichas cartas establecían para el ejercicio del voto, ya que además de ser indirecto, estaba restringido tanto el derecho de ser elector como el de ocupar puestos de representación popular. Así, todas las constituciones preveían una serie de causales, con algunos matices entre una y otra, por las que se suspendía el ejercicio de la ciudadanía: por incapacidad física o moral; por ser deudor; por no tener domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido; por conducta viciada; por el estado de sirviente doméstico; por no saber leer y escribir; por no cumplir el requisito

¹² Chiapas, Coahuila y Tejas, Guanajuato, México, Tamaulipas, Jalisco y Zacatecas.

de determinada edad. Sólo los ciudadanos en ejercicio de este derecho de ciudadanía, derecho censitario, podían votar y ser votados.¹³

En todas las constituciones estatales se establecía una población mínima para que los pueblos tuvieran derecho a constituir ayuntamientos; sólo tres entidades –Chiapas, Coahuila y Tejas, y Jalisco– mantuvieron los mil habitantes que marcaba la Constitución de Cádiz; el resto elevó la cifra, lo que refleja que los nuevos estados no simpatizaban con la proliferación de municipios en su territorio;¹⁴ en los casos en que los pueblos no pudieran cubrir este requisito, al menos doce estados preveían la existencia de una autoridad especial. En Guanajuato, Jalisco, Occidente, Tabasco y Yucatán las autoridades también eran electas popularmente.

En cambio, las autoridades intermedias no eran electas y aunque las designaba el gobernador, en algunos casos se especificaban mecanismos de consulta para su nombramiento. Por ejemplo en los estados de Coahuila y Tejas, Guanajuato, San Luis Potosí, Occidente, Tabasco y Tamaulipas se tomaba en cuenta la opinión de los ayuntamientos ubicados en la demarcación, y en los estados de Guanajuato, Veracruz y Tamaulipas se requería la aprobación del Congreso local. En otros, intervenían en el proceso otras instancias, como la junta consultiva o el concejo (es el caso de los estados de Chiapas, Coahuila y Tejas, Michoacán y Occidente); en Jalisco, la propuesta era realizada por el Senado de la entidad.

Los legisladores locales trasladaron algunas de las atribuciones de las cortes y las diputaciones provinciales¹⁵ que contenía el texto gaditano a las nuevas instituciones estatales emanadas del régimen federal: las legislaturas locales

¹³ La calidad de ciudadano se definía en las constituciones estatales. Sería hasta 1857 cuando en el texto de la Constitución federal se establecieran los requisitos que debían reunir los varones para ejercer la ciudadanía: todos los que tuvieran la calidad de mexicanos y hubieran cumplido 18 años siendo casados o 21 si no lo eran y tuvieran un modo honesto de vivir.

¹⁴ Así está documentado en el caso del estado de México: “En el proyecto que dio forma a la ley de 1825 [Ley Orgánica Provisional, en lo que se expedía la Constitución estatal de 1827] sobresalieron varios asuntos sobre el gobierno interior de los pueblos: disminución del número de ayuntamientos y de sus integrantes, mayores requisitos para poder ser autoridad local, permanencia de la elección indirecta, y aumentan las comisiones en que se dividía el gobierno municipal... El primer interés de los federalistas en el poder fue reducir el número de ayuntamientos, para superar, en su opinión, los problemas y obstáculos ocasionados por las leyes coloniales al fomentar un gran número de ellos” (María del Carmen Salinas Sandoval, *cit.*, p. 38).

¹⁵ La facultad de aprobar las ordenanzas de los ayuntamientos residía en las cortes; eran presentadas con un informe de la diputación provincial. La aprobación de arbitrios adicionales también seguía esta vía. La inspección de los ayuntamientos estaba a cargo de la diputación provincial, así como la aprobación de la distribución de las contribuciones que les correspondían de las asignadas a la provincia.

y los gobernadores,¹⁶ con lo que se establecieron los trazos del perfil que adquirirían los ayuntamientos decimonónicos en los regímenes federales. Por ejemplo, en más de la mitad de los estados se concedía a las legislaturas locales al menos una atribución en relación con los ayuntamientos para aprobar las ordenanzas municipales;¹⁷ planes de arbitrios;¹⁸ el establecimiento o supresión de los mismos;¹⁹ la elaboración de las reglas para su organización²⁰ o para hacer la división del territorio del estado.²¹ En Chihuahua, Durango, Oaxaca y Veracruz entre las facultades del Poder Ejecutivo estaba la de suspender ayuntamientos, y en Oaxaca el gobernador también aprobaba las ordenanzas municipales.

Por otro lado, se reconocía en los ayuntamientos la facultad de proponer al Congreso local proyectos de ley en los estados de Michoacán, San Luis Potosí, Nuevo León y Zacatecas, incluso en los dos últimos también gozaban de este derecho los ciudadanos. Igualmente, en Nuevo León y Zacatecas encontramos el antecedente de que se tomaba en cuenta a los ayuntamientos en el proceso de reformar la Constitución estatal, cuando todavía no se incorporaba en la Constitución federal el requisito de que las legislaturas locales participaran en el proceso de reformas a la Carta Magna.²² La Constitución de Zacatecas establecía que los ayuntamientos debían someter al conocimiento de los habitantes del municipio (no de todos, únicamente de aquellos que cubrieran determinado perfil) las propuestas de reforma o derogación de las leyes enviadas por el Legislativo local, antes de que el cabildo se pronunciara al respecto.²³

¹⁶ “El control de las finanzas pasó del intendente a la diputación provincial y después a los estados. La autoridad política del intendente sobre el funcionamiento interno de los cabildos pasó, en la mayoría de las provincias, a su sucesor, el jefe político bajo el régimen de las diputaciones y después al gobernador en los nuevos estados” (François-Xavier Guerra, *México, del antiguo régimen a la Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, tomo 1, p. 258).

¹⁷ Chiapas, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, Occidente y Yucatán.

¹⁸ Chiapas, Guanajuato, Nuevo León, San Luis Potosí, Occidente, Tamaulipas y Yucatán.

¹⁹ Nuevo León.

²⁰ México y Nuevo León.

²¹ México, Puebla, Veracruz y San Luis Potosí.

²² “No fue sino hasta la Constitución federal aprobada el 5 de febrero de 1857 cuando se adoptó el sistema de reforma formal que todavía subsiste en la carta vigente y que se tomó del modelo de la ley suprema federal de los Estados Unidos. Tanto el artículo 127 de la anterior como el 135 de la Constitución actual, tienen la misma redacción” (Héctor Fix Zamudio, “Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano de las leyes orgánicas”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, p. 198).

²³ “Art. 130. Las atribuciones de los ayuntamientos son: 1. Informar al Congreso o manifestar

En las primeras constituciones estatales eran escasísimas las disposiciones que tomaban en cuenta a la población para los asuntos de la municipalidad. Sólo ubicamos referencias al respecto en las de Nuevo León y Occidente. En la primera se establecía la obligación de los ayuntamientos de publicar en los parajes más frecuentados la cuenta de entrada e inversión de los propios y arbitrios y que las ordenanzas municipales fueran puestas a consideración de la junta de vecindario antes de que se solicitara la aprobación del Congreso; en la segunda, el derecho de los vecinos a quejarse de los ayuntamientos ante el jefe de distrito o el gobierno.²⁴

El régimen federal no se mantuvo con el triunfo de los liberales en el Constituyente de 1823-1824. Los siguientes años estuvieron marcados por diversos avatares e, incluso, en 1835 se adoptó un régimen unitario que eliminó los estados y dividió el territorio en departamentos. El nuevo régimen no sólo dio fin al federalismo sino que también fue contrario al sistema representativo, ya que los gobernadores de los departamentos eran nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las juntas departamentales. En la Sexta de las Leyes Constitucionales se estableció la división de los departamentos en distritos y de éstos en partidos, que estarían a cargo de un prefecto y un subprefecto, respectivamente. En esta ley también se fijaron los principios para organizar a los ayuntamientos: el mínimo de población para que los pueblos tuvieran derecho a constituir ayuntamientos, que era ocho veces mayor de lo que disponía la Constitución de Cádiz; el máximo del número de integrantes de los cuerpos edilicios y las atribuciones de los alcaldes y jueces de paz. Aunque se disponía que los ayuntamientos fueran electos, entre los requisitos para ser funcionarios del cabildo se establecía la obligación de contar con determinado capital.

su opinión en todos los proyectos de ley, de su reforma o derogación que se les remitan, sin que puedan sancionarse sin oírlos en los términos que previene la Constitución. II. Para usar de esta prerrogativa, los ayuntamientos, luego que reciban el proyecto, lo harán publicar en el distrito de su municipalidad, haciendo que todas las personas residentes en él, y que gocen reputación en cualquier ramo de instrucción, les manifiesten su opinión, antes que los mismos ayuntamientos sienten la suya en su acuerdo capitular, el que deberán remitir en el tiempo que les señalare el gobierno” (Constitución Política del Estado Libre de Zacatecas promulgada el 17 de enero de 1825, en *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional de 1824, cit.*, tomo 3, pp. 463 y 464).

²⁴ Véase Constitución del Estado de Nuevo León del 5 de marzo de 1825, art. 230, fracciones v y xx, y Constitución Política del Estado Libre de Occidente del 2 de noviembre de 1825, art. 193, fracción 17.

2. Las propuestas que se presentaron en el Constituyente de 1856-1857

En el Constituyente de 1856-1857 la idea federal no estuvo sujeta a debate, sino si se restituía la Constitución de 1824 o se discutía el proyecto elaborado por la Comisión de Constitución. A diferencia del Congreso Constituyente de 1824, en los debates de 1856 y 1857 se presentaron iniciativas que proponían que el nuevo pacto político incorporara a los municipios. No era fortuito, además, que ya no se utilizara el término de ayuntamiento o gobierno interior de los pueblos, sino el de municipio, que no se restringía al gobierno porque incluía demarcación territorial y habitantes de la localidad.

Las propuestas presentadas por dos diputados constituyentes recuperaban la aspiración a que la Constitución federal reconociera a los municipios como entidades emanadas de la soberanía popular (como un poder político más). Su preocupación, sustentada en el régimen federal, era asegurar las bases de la libertad municipal en todo el país, no de los principios para el funcionamiento de los ayuntamientos como había sucedido en las constituciones previas, como la de Cádiz y la de 1836, por lo que reivindicaron que en el texto federal estuvieran reconocidos los principios de *libertad y poder municipal*.

Debemos a Del Castillo Velasco la vinculación, sin ambages, de los municipios con el principio de la soberanía popular, de la que se derivó la tesis de la *libertad municipal* que desde entonces se incorporó al debate parlamentario. El legislador, en su voto particular presentado el 16 de junio de 1856, esgrimió los siguientes argumentos:

El proyecto de Constitución, que he tenido la honra de suscribir, establece como principio incontrovertible la soberanía del pueblo, y el Congreso lo proclamará también. De este principio nace que la libertad que se reconoce a las partes de la federación, que son los estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los estados, que son las municipalidades [y con mucha atingencia se preguntaba uno de los más destacados exponentes del ala radical] ¿Por qué los ciudadanos han de tener la facultad, la posibilidad de proveer al bienestar y desarrollo de su estado y no han de tenerla también para proveer al bien y al desarrollo de su municipalidad? Si para atender a los intereses del estado basta la concurrencia de los ciudadanos que lo forman, para atender a los intereses de la municipalidad debe bastar también la concurrencia de los que componen esa municipalidad; porque el

pueblo no deja de ser soberano, ni los individuos pierden la inteligencia a medida que se circunscribe la esfera de su acción.²⁵

El diputado oriundo de Oaxaca estaba convencido de que la libertad municipal era una de las instituciones políticas que necesitaba la república para propiciar el autogobierno y organizar un régimen federal democrático. Pero no sólo eso, también consideraba que era indispensable una nueva organización política en el ámbito local para enfrentar la extrema desigualdad social que privaba en el país y en particular agobiaba a la población indígena. La exposición de motivos e incluso la redacción de su propuesta de adiciones a la Constitución federal están impregnadas de esta problemática, lo que ha valido para que su voto se haya valorado más como una propuesta orientada a reformar el régimen de propiedad que como una preocupación por la libertad municipal.²⁶

En las adiciones a la Constitución reivindicaba que cada municipalidad, de acuerdo con su colegio electoral, pudiera decretar las obras y medidas que considerara convenientes para el municipio, así como aprobar y recaudar sus impuestos, con la única condición de que no se perjudicara a otra municipalidad o al estado. Asimismo, establecía el derecho de los pueblos a disponer de terrenos para el uso común de los vecinos y el derecho de los ciudadanos que carecieran de trabajo a adquirir un pedazo de tierra para cultivo que les permitiera subsistir.

La propuesta no prosperó. El diputado constituyente adelantó en su voto particular los argumentos que impidieron que fuera tomada en cuenta, ya que daba por sentado que había acuerdo en relación con la problemática por él considerada:

En contra de estas razones, sólo se ha opuesto por las personas a quienes he consultado la objeción de que las adiciones que propongo no son propias en la Constitución federal, sino que tienen su lugar legítimo en

²⁵ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México, 1956, p. 362.

²⁶ Reyes Heróles minimiza las intervenciones de Del Castillo Velasco sobre la libertad municipal y su impacto en la concepción del régimen federal, y sólo las atiende en relación con el tema del liberalismo social: “Castillo Velasco presentó como voto particular adiciones que, abordando el problema de los municipios, en realidad contenían una fórmula para enfrentarse a la cuestión social” (Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano, La integración de las ideas*, tomo III, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 1974, p. 590).

las constituciones de los estados; pero yo no sé si, por ahorrar algunas palabras en el Código general o por el temor de arreglar por medio de una base común algunos puntos de la administración de los estados, deba el Soberano Congreso exponer a la República a que continúen los males que he indicado y que causarán su ruina.²⁷

Indudablemente la mayor aportación del diputado radica en el hecho de que vinculó la tesis de la libertad municipal con los principios de soberanía popular, incorporados en los artículos 39, 40 y 41 de la nueva Constitución.²⁸ Es probable que Del Castillo Velasco, como miembro de la comisión que presentó el proyecto de Constitución,²⁹ hubiera participado en la redacción de los artículos, por lo que entendía perfectamente los principios relativos a la soberanía popular. Llama la atención que el legislador no se intimidara con las disposiciones contenidas en el artículo 40 en lo concerniente a que la república federal estaba compuesta de *estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior*. Es evidente que para él este principio (plasmado desde los orígenes del régimen federal mexicano) no se contradecía con la libertad municipal asegurada en el texto federal.

También desde el ala moderada conservadora del Congreso se reivindicó que la nueva Constitución reconociera el poder municipal sustentado en las ideas de la soberanía popular. El representante por el estado de Jalisco, Espiridión Moreno, presentó un proyecto que incorporaba una nueva visión del municipio. Establecía la división del territorio en estados libres y soberanos y la de éstos en municipios “con los derechos y usos necesarios a la libertad y a la soberanía”.³⁰ Definía que tanto los estados como los municipios eran libres en su régimen interior, pero sujetos a las leyes generales de la Unión.

²⁷ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, cit., pp. 364 y 365.

²⁸ Véase Constitución de 1857, Título segundo, sección I, De la soberanía nacional y de la forma de gobierno, en Eduardo Ruiz, *Curso de derecho constitucional y administrativo*, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, México, 1888, tomo I, pp. 50 y 51.

²⁹ “El proyecto de la comisión se presentó en la sesión del 16 de junio de 1856 y estuvo únicamente firmado por cinco de los miembros titulares –Arriaga, Castillo Velasco, Escudero y Echánove, éste con reservas, Guzmán y Yáñez– y por los dos miembros suplentes, Cortés Esparza y Mata. Los miembros del partido moderado se abstuvieron de concurrir a la firma del dictamen” (Mario de la Cueva, “El constitucionalismo mexicano”, en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, cit., p. 1279).

³⁰ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, cit., p. 374.

En el título II, sobre la forma de gobierno, el diputado ubicaba al municipio como *poder*, primera vez que se utilizaba el término en el Congreso federal. Probablemente inspirado en la Constitución francesa de 1789, definía al municipio como un cuarto poder junto con el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.³¹ Sin embargo, en forma poco clara definía el poder municipal y lo vinculaba con el principio de la soberanía popular: “la expresión espontánea de todos y cada uno de los municipios del pueblo mexicano es la soberana, y sus actos ejecutados conforme a su declaración en el ejercicio de la soberanía, en negocios comunes de interés público, se tendrá, como realmente es, por la voluntad expresa del pueblo y por la única regla de su gobierno”.³²

Empero, estas dos propuestas que reivindicaban la libertad municipal y el poder municipal no fueron incorporadas en la Constitución de 1857, ni siquiera fueron debatidas,³³ con lo que se frustró la aspiración de que el municipio se reconociera como un poder emanado de la soberanía popular, aunque se le equiparara en los artículos 31 y 36 con los otros dos poderes, federal y estatal, asidero al que recurrió Ignacio Ramírez para que se le reconociera como la cuna de la ciudadanía.³⁴ Como advirtió Andrés Lira González, fue en la Constitución de 1857 cuando por primera vez apareció el término municipio. En efecto, en el artículo 31 se incorporó la obligación de todo mexicano de contribuir con los

³¹ “La Revolución Francesa sentó nuevos principios en relación con la naturaleza del municipio que, en sí, fueron la más genuina expresión de los ideales de libertad, igualdad y fraternidad... La ley de 14 de diciembre de 1789 afirmó la existencia de un poder municipal, con derechos propios y específicos. Junto a los tres poderes clásicos de Montesquieu, el municipio adquirió el carácter de cuarto poder, y se convirtió en base del Estado nacional” (Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, Porrúa, cuarta edición, México, 1985, p. 206). Véase Jesús Rodríguez Rodríguez, “Historia y política del municipio en México”, tesis para obtener el título en derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, 1942, pp. 51 y 52.

³² Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, cit., pp. 375 y 376.

³³ Sólo hubo algunas intervenciones aisladas en relación con esta problemática. El diputado De la Rosa, ministro de Relaciones Exteriores y diputado constituyente, en su intervención en nombre del gobierno, manifestó la inquietud de que hubiera algo en la Constitución que obligara a los estados a reconocer el poder municipal. En Francisco Zarco, *ibid.*, p. 243. El diputado García Granados se había pronunciado (7 de julio de 1856) en el mismo sentido: “Extraña que el proyecto no establezca el poder municipal, que es el verdadero poder del pueblo” (*ibid.*, p. 479). Véase también María del Refugio González, “Debates sobre el régimen del municipio en México en el siglo XIX”, en José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1983, p. 211.

³⁴ Véase Ignacio Ramírez, *Escritos periodísticos 2*, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C., México, 1984, pp. 178 y 179.

gastos públicos de la federación, los estados y el municipio en el que residiera y en el artículo 36, el deber de los ciudadanos de inscribirse en el padrón de su municipalidad; la Constitución sólo obligaba al Distrito Federal y los territorios a organizarse en municipios, cuando en el artículo 72 consideraba que se debía legislar sobre la elección de las autoridades municipales en estas entidades.³⁵

Independientemente de la suerte que corrieron las propuestas de Del Castillo Velasco y Espiridión Moreno, conviene resaltar la importancia de que en el Congreso Constituyente de 1856-1857 se reivindicara que la nueva Constitución reconociera la libertad y el poder municipal con base en el principio de la soberanía popular, elementos aportados por estos legisladores para el diseño del régimen federal mexicano en la perspectiva de la construcción de un Estado moderno y democrático.

3. El poder municipal en Tlaxcala e Hidalgo

¿Cómo instituyeron al municipio los constituyentes estatales convocados una vez promulgada la Constitución de 1856-1857? A diferencia de las primeras constituciones publicadas después del Congreso de 1824, en esta etapa la mayoría de los estados adoptó al municipio como división territorial, e igual que en sus predecesoras, en todas se mantuvo al ayuntamiento como el órgano de gobierno.³⁶ Aunque todavía algunos textos constitucionales se referían a los *pueblos*, lo que remite a Cádiz y su influencia en las primeras constituciones estatales de la tercera década del siglo XIX, en esta época ya era común el uso

³⁵ Andrés Lira González, “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio”, en Brigitte Boehm de Lameiras (coordinadora), *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, México, 1987, p. 51. Producto de esta concepción federalista es que las únicas entidades que de acuerdo con lo establecido en la Carta Magna estaban obligadas a organizarse en municipios eran el Distrito Federal y los territorios.

³⁶ Para revisar las constituciones estatales recurrimos a la colección publicada en 1884, por lo que, estrictamente, no todos los textos son los posteriores inmediatos a la promulgación de 1857, ya que para 1884 algunas entidades habían reformado su carta local. Además, la Constitución de 1857 sólo reconocía 23 estados, más el estado del Valle de México (D.F.) y el territorio de la Baja California. Para 1884 cuatro nuevos estados formaban parte del pacto federal: Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos. François-Xavier Guerra establece la siguiente periodización de las cartas estatales en la segunda mitad del siglo XIX: “Las constituciones locales, en la segunda mitad del siglo XIX, se elaboran, o se reelaboran, en lo esencial, en tres periodos diferentes: de 1857 a 1861, de 1860 a 1871, y de 1891 a 1894. En su mayor parte corresponden al periodo de instalación del régimen liberal de 1857, al principio de la República restaurada y a la etapa de la modernización emprendida en la segunda época del porfiriato” (François-Xavier Guerra, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, cit., tomo 1, p. 274).

del término municipalidad.³⁷ Se mantenía la elección popular de los ayuntamientos, pero a diferencia del criterio que había prevalecido en la primera mitad del siglo XIX, una tercera parte de las entidades federativas había transitado de la elección por electores a la elección directa en los comicios municipales,³⁸ aunque en algunos estados persistían restricciones para votar y ser votado, ligadas a la propiedad o la ocupación.³⁹ En la mayoría de los textos locales se sustituyó la división territorial en departamentos por distritos, e incluso en Sonora y Zacatecas, se estableció la elección directa de las autoridades intermedias.

Se reforzó la idea del municipio como parte del Poder Ejecutivo. Quince de los veintisiete textos constitucionales incorporaron a las municipalidades en el apartado del Poder Ejecutivo.⁴⁰ La Constitución de Puebla refleja claramente esta concepción al establecer que el ejercicio del Ejecutivo se deposita en el gobernador con los secretarios de su despacho, jefes políticos, ayuntamientos y juntas auxiliares. Por el contrario, en la carta de Querétaro se estipula que el

³⁷ Al menos en veinte textos constitucionales se denominaba expresamente municipalidad la circunscripción territorial a la que correspondía el gobierno de los ayuntamientos. Sólo las constituciones de Guerrero, Jalisco, Morelos, Sinaloa y Tabasco seguían utilizando el término pueblos cuando se referían a este punto, aunque en otros preceptos utilizaran el término municipio. Véase *Colección que comprende la Constitución General de la República, con sus adiciones, reformas y leyes orgánicas expedidas hasta el 30 de junio de 1884, y las constituciones especiales de cada uno de los estados de la federación*, Imprenta del Gobierno en Palacio dirigida por Sabás A. y Murguía, México, 1884, dos tomos (se cita en adelante como colección de constituciones estatales de 1884).

³⁸ Se reconocía la elección popular directa en las constituciones de Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Yucatán y Zacatecas, *ibidem*. Cuando en el Congreso Constituyente de 1856-1857 fue sometido a discusión el artículo 59, que mandaba que la elección de los diputados federales fuera indirecta en primer grado, algunos representantes populares como Francisco Zarco e Ignacio Ramírez se pronunciaron enfáticamente por que se incorporara la elección directa; al respecto Zarco argumentó: “Fúndase este sistema en que el pueblo es soberano, y, habiendo elecciones indirectas, ¿cómo ejerce esta soberanía?”; sin embargo, prevaleció en el texto constitucional la elección indirecta (Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, cit., p. 863).

³⁹ Encontramos limitaciones al menos en cuatro estados. En Colima se establecía como uno de los requisitos para ser individuo del ayuntamiento tener capital o industria para subsistir con decencia, y como impedimento para ser miembro del mismo, estar a sueldo o jornal de una persona; en el estado de México, que gozarían de los derechos y deberes de los vecinos todos los que fueran dueños de una propiedad raíz en el estado y sólo los vecinos podían ocupar cargos municipales; en Morelos se establecía que no podrían ser miembros de los ayuntamientos los individuos que estuvieran a jornal, y en la Constitución de Nuevo León, que no tenían derecho a votar en las elecciones populares, entre otros, los sirvientes domésticos o del campo.

⁴⁰ Véase la colección de constituciones estatales de 1884, cit. en n. 37.

Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, que se denominará gobernador del estado.⁴¹

Así, se mantuvo el modelo de las autoridades intermedias y su relación con los ayuntamientos. En Nuevo León,⁴² Tamaulipas⁴³ y Coahuila⁴⁴ no se consideraba la existencia permanente de estas figuras, por lo que se ubicaba a los ayuntamientos directamente subordinados al gobernador. Coahuila es un buen ejemplo que muestra cómo, a pesar de que no hubiera jefes políticos y los ayuntamientos de la entidad se eligieran en forma popular y directa, esto no modificaba su condición de subordinación al gobierno de la entidad y se tomaba a los presidentes municipales como representantes del Ejecutivo.⁴⁵

En esa época en las constituciones estatales ya se había consolidado un perfil de municipio en el régimen federal mexicano. Todas las cartas locales

⁴¹ Alicia Hernández Chávez advierte que en esta época la figura del jefe político todavía no era cuestionada: “De este proceso político se tiende a olvidar la multiplicidad y complejidad de respuestas de la sociedad para resaltar –por desconocimiento y prejuicio– al jefe político como una figura arbitraria, impuesta a los ayuntamientos y sin consenso entre los municipios de su distrito, lo que no corresponde a la realidad del segundo tercio del siglo XIX” (Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, cit., p. 81).

⁴² El Constituyente de Nuevo León de 1825 tampoco consideró la existencia de autoridades intermedias, sólo la distribución de partidos para facilitar las elecciones y para la circulación de las órdenes, sin más efecto legal. La de 1879 sustituyó a los partidos por distritos, creados exclusivamente para facilitar las elecciones, y estableció en el artículo 107 que cuando el Congreso lo considerara conveniente podría establecer jefaturas políticas de carácter temporal y desaparecerlas cuando se cumpliera el objetivo para el que habían sido creadas. Véase *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional de 1824*, cit. y la colección de constituciones estatales de 1884, cit. en n. 37.

⁴³ La Constitución de Tamaulipas de 1871 sólo contenía la figura de los visitadores con carácter temporal, Colección de constituciones estatales de 1884, cit. en n. 37.

⁴⁴ La Constitución de Coahuila de 1869 reconocía la existencia de los distritos y señalaba que el objeto legal de la división territorial era facilitar las elecciones y la administración de justicia; en 1874 mediante reforma constitucional se adicionó que uno de los objetos de esta división territorial sería también el ramo político administrativo, *ibidem*.

⁴⁵ En Coahuila las funciones del jefe político las asumía el presidente municipal, quien estaba a cargo de la administración de la municipalidad. En el artículo 84 de la Constitución se enumeran las facultades en el orden político administrativo de los presidentes municipales, entre ellas “1: Circular y hacer cumplir en sus municipalidades las leyes, decretos y órdenes que al efecto les comunique el Gobierno... v. Ejercer el derecho de inspección que como representantes del Gobernador les compete sobre todos los ramos administrativos y sobre la fiel y exacta recaudación e inversión de fondos públicos, dando inmediatamente cuenta al Gobierno de los abusos que noten”. Por otro lado, la Constitución dotaba al gobernador de varias facultades en relación con los cuerpos municipales, entre otras la de suspender, dando cuenta al Congreso, a uno o a todos los miembros del ayuntamiento cuando desobedecieran las disposiciones que dictara el gobierno, *ibidem*.

otorgaban a los municipios el derecho de presentar iniciativas ante el Congreso local y en la mayoría de los estados a los poderes Legislativo y Ejecutivo se les había dotado de facultades respecto a los municipios, e incluso las de los gobernadores se habían acentuado en relación con las que contemplaban los textos promulgados después del Constituyente de 1824.⁴⁶ El autogobierno y la participación de la población en los asuntos municipales, aspecto este último que preocupaba a Del Castillo Velasco, no estaban comprendidos en las constituciones locales,⁴⁷ lo que refrenda la atinada observación del jurisconsulto de Oaxaca: “salvo el derecho electoral, parece que el pueblo es ajeno completamente a toda acción municipal”.⁴⁸

En relación con este perfil predominante de adopción de la institución municipal, sobresalen dos casos excepcionales, Tlaxcala e Hidalgo. A Miguel Lira y Ortega, quien fue gobernador de Tlaxcala, debemos la reforma a la Constitución que reconoció al municipio como un cuarto poder del Estado (1868) y la expedición de la Ley Orgánica del Poder Municipal (12 de junio de 1867). Curiosamente, los *benjamines de la federación*, como denomina Lira y Ortega a estos dos estados por ubicarse entre los de más reciente adhesión al pacto federal, fueron más sensibles a los planteamientos sobre la libertad municipal,⁴⁹ que coincidieron con los primeros años de la República restaurada, en los que se expresaba plenamente el espíritu democrático.

⁴⁶ De las 27 constituciones estatales publicadas en la colección de 1884, en 18 los congresos locales gozaban al menos de una atribución en relación con los ayuntamientos, la más extendida, en doce estados, la de aprobar las ordenanzas municipales. Por otro lado, 16 constituciones otorgaban facultades a los gobernadores en relación con los cabildos, la más común, que aparecía en seis cartas locales, la de aprobar las cuentas municipales, *ibidem*.

⁴⁷ Con excepción de Tlaxcala e Hidalgo, que reconocieron al municipio como un cuarto poder, sólo encontramos elementos innovadores en la Constitución de Sinaloa, que contenía una disposición orientada a asegurar la hacienda municipal con respecto a los poderes estatales: “Art. 56... Tampoco podrá el Ejecutivo del Estado o sus agentes, en ningún caso ni bajo pretexto alguno, disponer de las rentas municipales” (*ibidem*).

⁴⁸ José María del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, tomo 1, Taller de la Imprenta de Artes y Oficios para Mujeres, México, 1874, p. 137.

⁴⁹ “Al estado de Tlaxcala, el benjamín de la familia federal en 1868 que reformó su Constitución particular, toca el honor de hacer primero el reconocimiento del poder municipal, proclamándolo como el cuarto en el orden... El nuevo estado de Hidalgo, limítrofe al de Tlaxcala, lleno de vida y esperanzas, ha inaugurado su administración constitucional proclamando también la existencia del referido poder, colocándole entre el ejecutivo y el judicial, más independiente y mejor organizado sin duda que en el estado cuyo ejemplo ha seguido” (Miguel Lira y Ortega, *El poder municipal. Breves consideraciones histórico-políticas sobre el origen, naturaleza, importancia, etc. [1868]*, Talleres Gráficos de Tlaxcala, Tlaxcala, 1983, pp. 53 y 54). Este ensayo fue publicado por entregas en el periódico *El Monitor Constitucional*, en junio y julio de 1877.

El tlaxcalteca recuperó, desde el ámbito estatal, la tesis de Del Castillo Velasco de reconocer al municipio como expresión de la soberanía popular: “... pero los estados sí, por efecto de su soberanía e independencia para su gobierno particular, han debido reconocer la libertad y soberanía de los pueblos que los componen, siquiera para obtener legítimamente los títulos de libres, soberanos e independientes, porque si no parece contra natural que el elemento creador sea de menor condición que lo creado”.⁵⁰

La fórmula constitucional que encontraron los legisladores tlaxcaltecas para reconocer al municipio como un poder político, que después fue adoptada por el Constituyente que dio origen al estado de Hidalgo, consistió en ubicarlo como un *cuarto poder* junto al Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como se reconoce en la exposición de motivos de la Constitución expedida en 1868: “Hemos considerado por fin dar un paso adelante, reconociendo como un cuarto poder la institución del poder municipal, el cual existe de hecho desde el momento que la sociedad tiene vida propia, y es sin disputa la emancipación inmediata del pueblo, la imagen misma de su existencia, el representante legítimo de todos sus derechos”.⁵¹

Aunque en el proyecto constitucional de Lira y Ortega se reconoce la influencia de Del Castillo Velasco, a quien cita en su ensayo *El poder municipal*, la propuesta de Tlaxcala intenta modificar la posición predominante que ubicaba al municipio como una entidad subordinada y dependiente del Poder Ejecutivo local, aspecto no cuestionado por el jurisconsulto que acuñó la tesis de la libertad municipal. Probablemente la preocupación de replantear la relación entre el municipio y los poderes estatales sea la que esté en el fondo de la fórmula del cuarto poder.⁵²

⁵⁰ *Ibid.*, p. 53.

⁵¹ Palabras preliminares al proyecto de nueva Constitución presentado por los diputados miembros de la tercera Legislatura: José S. González y Vargas, diputado presidente.- Ignacio Espino, diputado vicepresidente.- Francisco León-Armas.- Manuel Díaz.- Melquíades Carvajal.- Bernardo Ruiz.- Severino Huerta.- Manuel Inclán, diputado secretario, con fecha del 30 de abril de 1868, Constitución Política de Tlaxcala, en la colección de constituciones estatales de 1884, *cit.* en n. 37, tomo II, p. 335.

⁵² “El poder municipal, subordinado a la propia ley, tiene que dirigir la suya en línea paralela a la del Legislativo, éste a la del mismo poder municipal y la del Ejecutivo, y éste a la del Legislativo y Judicial; de manera que así como estas líneas no pueden unirse por más que se prolonguen y de hacerlo dejarían de ser paralelas, así también los cuatro poderes mutuamente se respetan, se limitan y auxilian, sin que pueda haber anarquía y antagonismo si no es perdiendo su rectitud, saliéndose de los puntos que les están demarcados” (Miguel Lira y Ortega, *El poder municipal*, *cit.*, p. 59). Jesús Rodríguez Rodríguez reconoce en esta fórmula constitucional reminiscencias de la Revolución Francesa, como en el caso del proyecto presentado por el dipu-

En las constituciones de Tlaxcala e Hidalgo las bases para organizar a los municipios ya no se ubicaban, como en el resto de los estados, en el apartado del Poder Ejecutivo, sino que se creó un título o capítulo especial sobre el *poder municipal*. En ambas constituciones se consideraba la existencia de otras demarcaciones territoriales con sus respectivas autoridades, incorporadas en el apartado del Ejecutivo: las prefecturas en Tlaxcala, cuyos prefectos eran nombrados por el gobernador y estaban subordinados a él; y los distritos administrados por los jefes políticos, en Hidalgo.

En la Constitución de Tlaxcala publicada el 5 de mayo de 1868, en el título tercero relativo a la forma de gobierno y división de poderes, se estableció, en el artículo 17: “el ejercicio del supremo poder del Estado se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal”. Una redacción similar encontramos en el texto constitucional que dio origen al estado de Hidalgo, publicado el 21 de mayo de 1870; en el título tercero, que trata la forma de gobierno y su administración interior, se incorporó en el artículo 24: “el gobierno del Estado, para su ejercicio, se divide en cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Municipal y Judicial”.⁵³

Estas constituciones se diferenciaban básicamente en que instituían al municipio como un cuarto poder. La de Tlaxcala, por ejemplo, establecía que las opiniones manifestadas en el ejercicio de su encargo por los miembros del cabildo eran inviolables, y facultaba a los ayuntamientos para calificar las elecciones municipales. La Ley Orgánica del Poder Municipal de Tlaxcala ponía por delante los intereses de los ciudadanos cuando reconocía que los ayuntamientos eran representantes inmediatos de los pueblos que los eligen y estaban instituidos para cuidar de ellos y promover cuanto fuera útil y necesario para su progreso y felicidad.⁵⁴

El Constituyente hidalguense fue más innovador en cuanto a la organización de los ayuntamientos, ya que además de establecer la elección directa de los munícipes, modificó el mecanismo electoral, en forma individual y no por planilla, e incorporó la división de funciones ejecutivas y legislativas en la

tado Espiridión Moreno en el Constituyente de 1857: “De interés para nosotros, por su novedad en la teoría política mexicana, encontramos las Cartas de Hidalgo y Tlaxcala, que nuevamente se informan en la tendencia municipalista original de la Revolución Francesa” (Jesús Rodríguez Rodríguez, “Historia y política del municipio en México”, *cit.*, p. 51).

⁵³ Las dos constituciones pueden consultarse en la colección de constituciones estatales de 1884, *cit.* en n. 37.

⁵⁴ Algunas de las atribuciones de esta ley se pueden consultar en José María del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, *cit.*, pp. 193, 194 y 195.

administración municipal. El presidente municipal ya no sería nombrado entre los munícipes, sino en forma directa por la población y por un periodo mayor, dos años. Bajo esta modalidad, la administración municipal estaría a cargo de dos órganos separados, el presidente municipal y la asamblea, que tendría una serie de atribuciones importantes⁵⁵ pero no ejecutivas, ya que estas últimas recaerían en el presidente municipal.⁵⁶

El modelo de gobierno municipal establecido en la Constitución de Hidalgo erradicó el diseño heredado de Cádiz. La administración municipal estaría a cargo de una corporación con dos órganos distintos, como se había extendido en algunas ciudades estadounidenses, que influidas por el régimen presidencial habían incorporado la separación de poderes también en el municipal. En Hidalgo, la asamblea municipal tendría su propio presidente; otro cargo distinto era el de presidente municipal, quien podría asistir a la asamblea con voz pero sin voto y sólo en el caso de ser llamado. Serían facultades de la asamblea, entre otras, la expedición de los reglamentos, pero bajo las bases de la ley que expidiera el Congreso local.

4. La herencia de José María del Castillo Velasco

La propuesta en relación con las municipalidades no fue una idea circunstancial en Del Castillo Velasco, sino una preocupación recurrente que quedó plasmada en dos libros que publicaría en los años posteriores al Constituyente de 1857, y que permiten conocer mejor su concepción del principio político de la libertad municipal.

En *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, el libro más consultado de esa época en las escuelas de jurisprudencia del país y publicado por primera ocasión en 1871, el mismo año en que ocupó la Secretaría de Gobernación, el autor analizó cada uno de los artículos de la entonces recién promulgada Constitución, y lamentaba que la Constitución de 1857 no hubiera instituido la libertad municipal, sin la cual, de acuerdo con sus palabras, la soberanía de los estados era sólo una quimera, cuya realización dependería de la voluntad de los funcionarios municipales, cuando debía ser una verdad fundada en la ley:

⁵⁵ Véase artículo 78 de la Constitución del Estado de Hidalgo de 1870, en la colección de constituciones estatales de 1884, *cit.* en n. 37.

⁵⁶ Véase artículo 79, *ibid.*

Conveniente habría sido, por lo expuesto, que la Constitución hubiera garantizado la libertad municipal y la independencia y la unión de las municipalidades para formar los estados, así como está garantizada la libertad del estado y la independencia y la unión de ellos para formar la federación mexicana.⁵⁷

Lo anterior refleja claramente su concepción del Estado federal y del papel que en él ocupaban los municipios. Para Del Castillo Velasco las municipalidades constituían la primera expresión de la soberanía popular; éstas fundaban los estados, que a su vez daban vida al pacto federal. El municipio, desde su perspectiva, era la base para la organización de un régimen federal democrático.

El catedrático, un clásico en la historia constitucional de nuestro país, ha sido muy citado por sus reflexiones sobre la soberanía popular, principio plasmado en los artículos comprendidos en el título segundo, sección I, *De la soberanía nacional y de la forma de gobierno*,⁵⁸ y por quienes han estudiado la trayectoria del municipio.⁵⁹ Sin embargo, no se ha puesto suficiente énfasis en la vinculación de su tesis de la soberanía popular y la libertad municipal. Es probable que Del Castillo Velasco tuviera presente a Rousseau, pero también a Tocqueville.⁶⁰

Del Castillo Velasco, al igual que Tocqueville, tenía muy clara la diferencia entre municipio y libertad municipal: “Pero si la comuna existe desde que hay hombres, la libertad comunal es cosa rara y frágil”. Asimismo, estaba convencido, como el pensador francés, de que la fuente de la libertad municipal recaía en la soberanía popular: “La libertad comunal dimana, pues, en los Estados Unidos, del dogma mismo de la soberanía del pueblo”, y de que la

⁵⁷ José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, Imprenta de Castillo Velasco e hijos, segunda edición, México, 1879, p. 277.

⁵⁸ Véase Miguel de la Madrid Hurtado, “La soberanía popular en el constitucionalismo mexicano y las ideas de Rousseau”, en *Presencia de Rousseau, cit.*, y Mario de la Cueva, “El constitucionalismo mexicano”, en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX, cit.*

⁵⁹ Andrés Lira González, “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio”, en Brigitte Boehm de Lameiras, *El municipio en México, cit.*; Teresita Rendón Huerta Barrera, *Derecho municipal*, Porrúa, México, 1985.

⁶⁰ En 1835 se publicó en francés *La democracia en América* y en español en 1837. Reyes Heróles ha destacado la influencia que esta obra tuvo en nuestra evolución jurídico política, particularmente en relación con el tema del federalismo; véase Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano, cit.*, tomo III, pp. 353 y 354. Del Castillo Velasco conocía muy bien la obra de Tocqueville, como se refleja en su *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. Cuando analiza el sistema municipal estadounidense, cita constantemente al autor de *La democracia en América*. Véase Del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, tomo I, *cit.*, pp. 137 a 147.

fuerza del municipio residía en la participación de los hombres libres: “quitad la fuerza y la independencia a la comuna y sólo encontraréis en ella administrados y nunca ciudadanos”.⁶¹

Para el también periodista, quien fue director en varias épocas de *El Monitor Republicano*, no cabía la menor duda de que pueblo es soberano no sólo en el estado y la federación, sino también en las municipalidades:

Así que el hombre es soberano de sí mismo, y el pueblo es soberano en la municipalidad, en el Estado y en la Federación, cuyas entidades forman la nacionalidad mexicana [...] El hombre ejerce su soberanía por sí mismo, sin delegar su ejercicio, ni en todo, ni en parte. El pueblo ejerce su soberanía ya directamente y por sí mismo, ya por medio de delegaciones, con las cuales constituye y establece los respectivos gobiernos, en la Municipalidad, en el Estado y en la Federación.⁶²

Aunque Del Castillo Velasco no tenía dudas en relación con el depositario de la soberanía, se contradecía cuando abordaba el problema de su delegación —o no— en los poderes federales y locales. En *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, cuando analiza los artículos relativos a la soberanía popular, establece que ésta se delega sólo en parte en los poderes públicos,⁶³ para que puedan ejercer sus facultades (aunque es contundente al señalar que estos poderes no son soberanos), para inmediatamente afirmar que la soberanía no se puede delegar porque esto sería contrario al artículo 39 constitucional, y concluye: “Ejerce su soberanía el pueblo por medio de los poderes, no la cede a éstos, ni les da la investidura de soberanos en ningún caso”,⁶⁴ palabras que sin duda reflejan la redacción del artículo 41 constitucional que heredamos del Constituyente de 1856-1857.⁶⁵

⁶¹ Véase Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, tercera reimpression, México, 1978, pp. 78, 82 y 83.

⁶² José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano, cit.*, p. 270.

⁶³ “El pueblo es soberano; pero instituye el poder público para su propio beneficio, y para esto delega el ejercicio de la soberanía en los poderes públicos. ¿Significa esto que se despoje de toda soberanía para delegarla? No; delega solamente el ejercicio de aquella parte de la soberanía, permítaseme esta expresión, que se necesita para que los poderes públicos ejerzan las facultades que se les conceden por la Constitución federal y las particulares de los Estados” (*ibid.*, p. 110).

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Arnaldo Córdova ha insistido en que se debe eliminar del texto constitucional esta distorsión del concepto de la soberanía popular inscrita en el artículo 41 constitucional: “La soberanía

En su *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, que publicó en 1874, es más claro al señalar que los poderes públicos ejercen el poder político pero no la soberanía: “En los Estados Unidos Mexicanos el pueblo es el único soberano: ninguna corporación, ninguna autoridad tiene la soberanía, ni aun la ejerce por delegación de ella que le haya hecho el pueblo, pues lo que se confía a las autoridades, a los legisladores mismos, es el ejercicio del poder público, de un poder determinado, nunca absoluto y limitado por barreras insuperables. Cuando el pueblo sea quien por sí mismo resuelva sobre sus intereses municipales, el pueblo ejercerá su propia soberanía”.⁶⁶

Siguiendo esta línea de pensamiento, constantemente alertó de los graves peligros que entrañaría confundir a los ayuntamientos o corporaciones municipales con la municipalidad: “Esta confusión haría a los hombres más esclavos aún que la falta de libertad municipal. Una corporación encargada de los intereses municipales sin limitaciones, ejerciendo la soberanía verdadera sería muy en breve la encarnación del despotismo más repugnante”.⁶⁷

Sin embargo, las ideas de Del Castillo Velasco sobre la libertad municipal, que hasta ahora parecieran impecables, incorporaron un elemento que se contradecía con su concepción de que la soberanía popular era indelegable y que anulaba su reivindicación de la soberanía municipal: consideraba a las autoridades municipales como parte de una administración subordinada a autoridades superiores,⁶⁸ es decir al Ejecutivo local, y justificó la existencia de las autoridades intermedias.

Esta contradicción no se resolvía con el reconocimiento de una administración especial en las corporaciones municipales y, de acuerdo con sus palabras,

popular no puede ejercerse ‘por medio’ de nadie ni de ninguno. Si se adujera que los Poderes de la Unión y sus homólogos de los estados (de los ayuntamientos nadie habla) ‘representan’ al pueblo y, por lo tanto, ejercen su soberanía, no sería más que un modo de encubrir una auténtica y clarísima usurpación de la soberanía popular por parte de esos poderes” (Arnaldo Córdova, “Soberanía y forma de gobierno”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell [compiladores], *Panorama del derecho constitucional mexicano*, III-UNAM/Porrúa, México, 2006, p. 76).

⁶⁶ José María del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, cit., p. 148.

⁶⁷ José María del Castillo Velasco, *Ayuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, cit., p. 276. Para él esta confusión llevaría a la peor de las tiranías: “Pero es muy de notarse que entre esta libertad absoluta y la soberanía, que no falta quien pretenda, para el ayuntamiento, hay un abismo” (*Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, cit., p. 148).

⁶⁸ “Las funciones de los jefes políticos o prefectos, son de tal manera importantes que del acierto o desacierto en el ejercicio de ellas depende el adelantamiento moral y material de los pueblos... Tal es en los estados de la Federación mexicana la estructura de su administración particular y la jerarquía administrativa que como antes se ha dicho tiene por Jefe Supremo en cada estado a sus respectivos gobernadores” (*Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, op. cit., pp. 107 y 108).

suprema en relación con los intereses y atribuciones que tenía. En su opinión, el problema en México residía no en que los poderes superiores se apoderaran de los asuntos de la municipalidad, sino en la autoridad absoluta que ejercían los ayuntamientos, que excluía al pueblo de participar en la dirección de los asuntos municipales. Para él esta situación se resolvería con una reforma municipal que diera participación al pueblo en los asuntos que le eran más cercanos.⁶⁹

Ubicaba la base de cualquier reforma en la libertad de la elección de los miembros de los ayuntamientos y en la certeza en los resultados electorales, ya que estaba convencido de que no se podía investir a los ayuntamientos de mayor poder sin modificar su organización. Otros elementos que, desde su punto de vista, debía abarcar la reforma del sistema municipal eran los siguientes: separar las funciones ejecutivas y deliberativas en el gobierno municipal, otorgar al pueblo injerencia e intervención en la administración municipal y crear los medios para remover a los funcionarios que no cumplieran con su cometido.

Para Del Castillo Velasco la libertad municipal se aseguraría con “el participio directo y eficaz del pueblo en la administración municipal, en el libre ejercicio de su derecho de elegir a los funcionarios públicos y en la determinación clara, expresa y definida de las funciones municipales y atribuciones de las autoridades respectivas”.⁷⁰

⁶⁹ “Establecidas las bases convenientes para que el ayuntamiento tenga la más amplia libertad, es decir cuando el pueblo por sí mismo cuide de sus intereses municipales, la libertad no debe tener otros límites más que el de no causar daño de tercero, ni dar injerencia a una municipalidad en los intereses de otra municipalidad, de lo cual deben cuidar los jefes políticos, prefectos o autoridades superiores” (*ibid.*, p. 149).

⁷⁰ *Ibid.*, p. 163.

II. LOS DILEMAS DE LA INDEPENDENCIA MUNICIPAL

1. La promesa de Tuxtepec

Entre 1877 y 1879, años previos al triunfo de la Revolución de Tuxtepec, encabezada por Porfirio Díaz en contra de la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada, la libertad municipal formó parte de la agenda legislativa del Congreso federal. Asegurar la independencia de los municipios en la Carta Magna era uno de los compromisos del programa de la revolución triunfante, por lo que el debate se centró en cómo traducir este principio en una reforma constitucional. El principal obstáculo al que se enfrentaron los legisladores no fue el reconocimiento de la libertad o independencia de los municipios, lo que daban por un hecho, sino conciliar la reforma con el régimen federal. Para algunos simpatizantes de la tesis de la independencia municipal, el principio de la soberanía de los estados se contradecía con el propósito de establecer las bases de la libertad municipal en la Constitución. Para ellos, sólo había que reconocer el principio en el texto federal, pero no sus bases como sugerían los legisladores que defendieron las propuestas más audaces. A diferencia de lo que sucedió en el Constituyente de 1856-1857, en esta ocasión el debate no se presentó imbuido de la problemática social, sino inscrito en una discusión más amplia sobre la reforma de las instituciones políticas.⁷¹

En 1876 el tema de la libertad municipal reapareció en la política nacional vinculado con la necesidad de garantizar el sufragio ya que, como se establecía en la exposición de motivos del Plan de Tuxtepec, “el poder municipal ha desaparecido completamente, pues los ayuntamientos son simples dependientes del gobierno, para hacer las elecciones”.⁷² Para asegurar el libre ejercicio del voto, preocupación recurrente en el citado plan, se consideraba indispensable una reforma que modificara la relación de subordinación de los ayuntamientos con los poderes locales, ya que al recaer en estos órganos colegiados la organización de los procesos electorales federales y locales, los resultados

⁷¹ Rodríguez Kuri analiza los principales debates que se dieron en la Cámara de Diputados tras el triunfo de la Revolución de Tuxtepec. En su opinión, aunque no se realizó un Congreso Constituyente, el tipo de iniciativas que se presentaron en la VIII y IX legislaturas estaba orientado hacia una reforma política del régimen, que no se logró. Ariel Rodríguez Kuri, “Los diputados de Tuxtepec: la administración de la victoria”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván, *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, Taurus y CIDE, México, 2002.

⁷² El Plan de Tuxtepec se puede consultar en María del Carmen Salinas Sandoval, *Política y sociedad en los municipios del estado de México (1825-1880)*, cit., anexo núm. 12, p. 323.

de los comicios estaban maniatados a los intereses de los gobernadores y del Ejecutivo federal. En este periodo, la reforma de la institución municipal se planteó como uno de los mecanismos para asegurar la libertad del sufragio y dar certeza en los resultados electorales.⁷³

En ese momento los ayuntamientos estaban muy desacreditados, entre otras razones, por su vinculación con los procesos electorales.⁷⁴ La Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857⁷⁵ había depositado en los cabildos la organización de las elecciones para renovar a los miembros de la Cámara de Diputados, presidente de la república, presidente y magistrados de la Suprema Corte de Justicia. De acuerdo con esta ley, los ayuntamientos eran responsables de empadronar a los ciudadanos con derecho a voto y expedir las boletas, así como de nombrar al vecino encargado de instalar la mesa de votación. Los expedientes de las elecciones se enviaban a las juntas de distrito por medio de los presidentes municipales.⁷⁶

Uno de los personajes más activos en el debate en favor de una reforma constitucional que garantizara la libertad municipal fue el mexiquense Prisci-

⁷³ “Libres los municipios que son los encargados de poner las bases en toda elección, sin temer a los amagos o halagos del poder, procederán con rectitud y no enturbiarán, en su origen, la fuente de la legalidad; los empadronamientos, la instalación de las casillas y todos los demás actos que preceden a la elección, llevarán el sello de la voluntad popular y no se presentarán afectados por órdenes superiores” (*El Combate*, 10 de marzo de 1878).

⁷⁴ “¿De qué sirven hoy los ayuntamientos? Nombrados generalmente por las autoridades políticas para manejarlos a su antojo, no sirven por lo general más que de instrumentos electorales. Se forma la corporación de las gentes más dóciles, se les instruye en el modo de hacer boletas y firmar registros, se les enseña que tienen encima todas las amenazas del poder si no se doblegan, y al fin y al cabo sus tareas municipales se reducen a llamarse cabildo y a disponer el gasto que ha de hacerse en cada festividad pública” (*La Patria*, 18 de mayo de 1877).

⁷⁵ La ley se puede consultar en Eduardo Castellanos Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1940)*, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C., México, 1996, pp. 234 a 240.

⁷⁶ Hasta 1857 no se promulgó una ley de esta naturaleza (en el periodo en que estuvo vigente la Constitución de 1824 no se expidió una ley electoral federal), aunque los órganos electorales seguían manteniendo un carácter local. Sin embargo, la participación de los ayuntamientos en la organización de las elecciones se dio a todo lo largo del siglo XIX. A partir de que se adoptó el régimen federal, los ayuntamientos tuvieron la responsabilidad de la función de empadronamiento: “Las Constituciones de Cádiz y de Apatzingán no previeron la labor de empadronamiento; el registro y la declaratoria de capacidad para votar los realizaba la propia mesa directiva de las juntas parroquiales. La Constitución de 1824 establecía que sean los propios ayuntamientos quienes determinen el padrón de la sección electoral y emitan la boleta; mecanismo que perduraría hasta el final del régimen porfirista, con la única excepción de la Convocatoria del 46 donde, debido a su carácter corporativista, los gobernadores tenían que elaborar las listas de contribuyentes por clase” (Fernando Serrano Migallón, *Legislación electoral mexicana. Génesis e integración*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1991, p. 62).

liano M. Díaz González, quien consideraba como una idea originalmente suya la propuesta inscrita en el artículo séptimo del Plan de Tuxtepec,⁷⁷ en el que se establecía que, una vez reunido el Congreso federal, uno de sus primeros trabajos sería la reforma constitucional para garantizar la independencia de los municipios.⁷⁸

En un artículo publicado en agosto de 1877, Prisciliano M. Díaz González, quien también había sido diputado en el Constituyente de 1856-1857, anticipó que con esta reforma se introduciría una “revolución en las legislaturas de los estados” y que los falsos defensores de la libertad municipal invocarían que los legisladores federales se entrometían en el régimen interior de las entidades federativas. El mexiquense fue de lo más acertado al afirmar: “Cuando sostenemos la libertad y soberanía de los estados, defendemos la libertad y soberanía del pueblo de los estados. Ese pueblo es el que tiene el derecho de ser libre; los gobiernos no son ni pueden ser libres, sino siervos de la ley... al sostener la libertad del municipio, sostenemos la libertad de los estados que se forman del pueblo, aunque lastimemos las rancias facultades de los gobernantes”.⁷⁹

Todavía llama la atención el punto de vista de quien anticipó el punto nodal que marcaría el debate parlamentario en relación con el municipio libre, dilema que fue el principal obstáculo, al menos en el terreno de las ideas, para que fracasara la promesa inscrita en el Plan de Tuxtepec. Los formalismos a los que hacía referencia Del Castillo Velasco cuando presentó su voto particular

⁷⁷ “Uno de nuestros discursos excitó el entusiasmo de uno de nuestros amigos, quien más tarde, tuvo parte en la redacción del Plan de Tuxtepec, e influyó eficazmente por que se consignara en esa ley de la Revolución, el principio que sirve de título a nuestro artículo [El municipio libre]. Podemos, por esto, gloriarnos de haber tenido parte en la preciosa conquista del municipio libre” (*El Mensajero*, 27 de septiembre de 1877). El periódico *El Monitor Republicano* se consideraba igualmente promotor de esta propuesta: “Nuestro periódico cuenta con un recuerdo honroso, es el primero que ha apoyado la independencia del municipio y cuando por primera vez se escuchó la voz de la revolución tuxtepecana, el *Monitor* aconsejó y pidió a los jefes principales, que llevasen esta idea entre sus planes de reforma, que con ella llamaran al pueblo a una nueva vida, y que le hiciesen solemne promesa de incrustarla entre sus instituciones. Acaso fuimos escuchados, porque al poco tiempo, el Plan de Palo Blanco adoptaba la independencia municipal como uno de sus gritos de guerra” (*El Monitor Republicano*, “El municipio libre”, firmado por Juvenal, 6 de octubre de 1877).

⁷⁸ “Art. 7º. Reunido el 8º Congreso constitucional, sus primeros trabajos serán: la reforma constitucional de que habla el artículo 2º [se refiere a la no reelección del presidente de la república y de los gobernadores de los estados]. La que garantiza la independencia de los municipios y la ley de organización política al Distrito Federal y territorios de la Baja California”, María del Carmen Salinas Sandoval, *Política y sociedad en los municipios del estado de México (1825-1880)*, cit., anexo núm. 12, p. 324.

⁷⁹ Prisciliano M. Díaz González, “La libertad municipal”, en *El Monitor Constitucional*, México, 15 de agosto de 1877, II época, núm. 101.

en 1856, estuvieron presentes en este periodo e impidieron que la libertad municipal se reconociera en el texto federal.

Ni Del Castillo Velasco en 1856, ni el senador mexiquense en 1877, compartieron la posición que dominaría el debate, de que una reforma de esta naturaleza violentaría la soberanía de los estados, ya que para ellos era claro que la fuente de la libertad municipal residía en la voluntad popular y, en todo caso, como profetizó Díaz González, sólo atentaría contra los intereses de los poderes de los estados. El mexiquense entendía muy bien el concepto de soberanía popular y no se confundió en atribuírsela a los diversos poderes, por lo que combatió como ningún otro parlamentario en ese periodo la posición que consideraba el establecimiento de las bases de la libertad municipal en la Constitución federal como una afrenta al pacto federal, que indudablemente se modificaría con la traducción de la libertad municipal en una garantía constitucional.⁸⁰

A diferencia de los planteamientos elaborados alrededor del Constituyente de 1856-1857, veinte años después ya no sólo se hablaba de *libertad* o *poder* municipal, sino que en el debate se incorporó el término “independencia municipal”, lo que es indicativo de que se buscaba modificar la relación de subordinación de los municipios con los poderes estatales. En su propuesta Díaz González abordaba una tentativa de separación del ayuntamiento respecto de la estructura político-administrativa del gobierno del estado, concepción que había prevalecido durante el siglo XIX.⁸¹ Para la integración del gobierno municipal proponía un modelo como el que había adoptado Hidalgo, que comprendía la separación de poderes, lo que permitiría, desde su perspectiva, que el presidente municipal, como Poder Ejecutivo, cubriera las necesidades del estado para su gobierno interior y la asamblea municipal fuera independiente:

Mientras los ayuntamientos reciban órdenes de los jefes políticos y gobernadores, no podremos conseguir su independencia. A lo más, podríamos considerar a los alcaldes, como el poder ejecutivo del municipio, sin voto en las deliberaciones de los ayuntamientos y con una relación hacia

⁸⁰ “La libertad municipal, por otra parte, como una conquista de la revolución, constituye una reforma del pacto federal, y una vez aprobada, será una cláusula de dicho pacto semejante a la en que se han obligado los estados a favor de la libertad, a establecer entre ellos el sistema republicano, representativo popular”. *Ibidem*.

⁸¹ En 1895, Manuel Cruzado explicó la doble función de los presidentes municipales, como autoridades auxiliares de la administración superior y funcionarios que presiden las corporaciones municipales. Manuel Cruzado, *Elementos de derecho administrativo*, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, México, 1895, pp. 205 y 206.

el gobierno del estado, parecida a la que tienen los gobernadores de los estados, respecto del gobierno de la Unión.⁸²

Como era previsible, un referente obligado al debatir sobre la reforma de la Constitución para asegurar la independencia municipal, fue la experiencia del sistema adoptado en 1870 por el estado de Hidalgo,⁸³ como dio cuenta el periódico *El Municipio Libre*,⁸⁴ que reconocía su simpatía por el modelo hidalguense, en el que cada municipio estaba organizado como una pequeña república, con sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.⁸⁵

Sin embargo, la concepción del municipio como un cuarto poder presentaría más problemas que soluciones a los legisladores federales. De entrada, el senador Prisciliano M. Díaz González, que pugnaba por que en el pacto federal se asegurara la libertad municipal, se deslindó de la propuesta de que se estableciera en el artículo 50 de la Carta Magna, el municipal como uno más de los poderes de la federación.⁸⁶

Con el afán de garantizar la libertad municipal, se equivocaron quienes pretendían que se reconociera el municipio como un cuarto poder de la federación o de los estados. La fórmula utilizada en Tlaxcala e Hidalgo también era errónea, como lo observaron posteriormente los tratadistas González Oropeza y Tena Ramírez,⁸⁷ pero no en su objetivo de reconocer al municipio como un poder, y en el caso de Hidalgo, el diseño de un nuevo modelo de institución

⁸² Prisciliano M. Díaz González, “La libertad municipal”, *cit.* En efecto, como lo documenta Manuel Cruzado, también los gobernadores tenían un doble carácter (jefes de la administración particular de los estados y agentes auxiliares del Poder federal). Manuel Cruzado, *Elementos de derecho administrativo*, *cit.*, p. 122.

⁸³ El referente era Hidalgo (no Tlaxcala), no sólo porque el modelo hidalguense era más ambicioso, sino también porque a pesar de que el poder municipal en Tlaxcala estaba garantizado por su Constitución, las atribuciones habían sido cercenadas por el gobierno estatal. Véase Andrés Angulo, *Herencia política del C. Coronel Miguel Lira y Ortega*, Biblioteca Enciclopédica Popular, núm. 231, Secretaría de Educación Pública, México, 1956, pp. 128 y 129.

⁸⁴ Esta publicación fue puesta en circulación por el ayuntamiento de la Ciudad de México el 4 de julio de 1877. El título del periódico refleja que el término municipio libre ya se utilizaba desde esta época.

⁸⁵ *El Municipio Libre*, Editorial Organización Municipal, México, 11 de agosto de 1877, núm. 12, tomo 1.

⁸⁶ “Algunos pretenden que adicionándose el art. 50 de la Constitución Federal se diga mejor: ‘El Supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal’. A nosotros nos parece un absurdo que el poder municipal sea parte del ‘poder supremo’ de la Federación” (Prisciliano M. Díaz González, “El municipio libre”, en *El Mensajero*, 27 de septiembre de 1877).

⁸⁷ González Oropeza advierte, en relación con la figura del cuarto poder adoptado por la Constitución de Tlaxcala, que no hay que confundir el municipio como poder, con el que éste sea ubicado

municipal, experiencia presente en algunas de las propuestas legislativas que se elaboraron en esos años.

2. La iniciativa presentada ante el Senado de la República

Díaz González y Rafael Ruiz, senadores por el estado de Morelos, presentaron el 24 de septiembre de 1877 un proyecto de reformas a la Constitución en relación con la independencia de los municipios, un mes después de que el primero publicó su polémico artículo sobre la libertad municipal. La iniciativa, que constaba de siete artículos pero omitía el apartado de la Constitución que debía incorporarse,⁸⁸ no fue dictaminada ni debatida en el Senado.

El primer artículo asentaba la tesis de que el municipio es libre e independiente en su régimen interior, redacción similar a la inscrita en el artículo 40 de la Constitución en relación con los estados, pero que sustituía el término “soberanos” por el de “independientes”, y reproducía la redacción del artículo 109 para establecer que el gobierno del municipio debía ser republicano, representativo y popular.⁸⁹ Obligaba a los estados a dividirse en municipios y establecía que sólo los presidentes municipales podrían seguir fungiendo como agentes de la administración política de los estados, excluyendo a los ayuntamientos. Con la separación de poderes en el gobierno municipal, los senadores

como uno de los poderes del estado: “Miguel Lira enfatizó durante su administración la importancia del municipio como poder político, escribiendo y considerándolo constitucionalmente con la misma jerarquía que los demás poderes del gobierno estatal. Aunque loable esta consideración, porque asigna al municipio una categoría que la federación no reconoció sino hasta diciembre de 1994, con la reforma constitucional al artículo 105 constitucional, el carácter de poder político no debe confundir su verdadera categoría de nivel de gobierno que pretende y posee vocación para ser, pues el municipio no es un poder parte del gobierno estatal” (Congreso del Estado de Tlaxcala, LV Legislatura, *Tlaxcala y sus constituciones*, prólogo de Manuel González Oropeza, Editorial Laguna, México, 1999, p. 25). Felipe Tena Ramírez, cuando revisa las primeras constituciones estatales promulgadas una vez expedida la Constitución de 1917, hace una observación similar en relación con el municipio como cuarto poder, que mantuvo la Constitución de Hidalgo: “Todas la Constituciones locales consagran la clásica división en tres Poderes... excepción hecha por la de Hidalgo, cuyo artículo 16 considera dividido al poder público para el ejercicio de sus funciones en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal. Este último no merece ciertamente un lugar a la par de los otros tres, porque, aunque la autoridad municipal ‘quiere’ en nombre del pueblo, sin embargo esa voluntad no es del estado [como sucede con los otros tres Poderes], sino de cada una de las municipalidades” (Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1987, pp. 135 y 136).

⁸⁸ Puede consultarse en *El Mensajero*, 27 de septiembre de 1877.

⁸⁹ En el artículo 40 se establecía que los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. En el artículo 109, que adoptarían, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Véase José M. Gamboa, *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, México, 1901.

pretendían otorgar mayor independencia a la asamblea (a la que denominaban ayuntamiento o corporación municipal), en la que no tendría voz ni voto el presidente municipal.

En la propuesta de redacción del artículo segundo se confirmaba la tesis que retomaba el modelo de organización municipal adoptado por la Constitución de Hidalgo, e imponía a todos los municipios la separación del Poder Ejecutivo y la asamblea.⁹⁰ Con esta medida se revolucionaba el diseño de los gobiernos municipales y su funcionamiento,⁹¹ ya que en la mayoría de los estados prevalecía el modelo de corporación municipal heredado de España.⁹²

⁹⁰ El Ejecutivo tendría derecho de iniciativa ante la asamblea municipal y a hacer observaciones a los acuerdos aprobados por ésta en un plazo determinado y sería la asamblea, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, la que gozaría de la facultad de aprobar o no las correcciones hechas por el Ejecutivo local. La separación de poderes en el gobierno municipal contaba con apoyo de diversos autores que se pronunciaron por la necesidad de una reforma municipal, como Del Castillo Velasco, Juan M. Vázquez e incluso Manuel Cruzado. El hecho de que el gobierno federal fuera presidencial y no parlamentario probablemente favoreció que haya sido bien visto este modelo, el cual ya se había arraigado en Estados Unidos en el ámbito municipal, como lo registra Austin Macdonald: “El cargo de alcalde fue de inmediato afectado con el advenimiento de la independencia nacional. Dejó de ser nombrado por el gobernador del estado como antes lo había sido por el gobernador colonial. Al principio se estableció la práctica de que los regidores o todos los miembros del Concejo lo eligieran. Pero en los treinta años inmediatamente posteriores a la Revolución, por lo menos diez ciudades establecieron el sistema de que el alcalde fuera electo por votación popular... A mediados del siglo [XIX] la elección popular de los alcaldes se había generalizado” (Austin F. Macdonald, *Gobierno y administración municipal. La experiencia de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1959, p. 39).

⁹¹ La separación de poderes también podía interpretarse como la creación de un poder legislativo municipal, con lo que importantes atribuciones, como la facultad para aprobar las ordenanzas y los presupuestos de ingresos y de egresos, se trasladarían a la asamblea, lo que fortalecería la independencia de los municipios en relación con los poderes estatales: “Indefectible consideramos la primera de esas facultades (la legislativa). Ella comprende la creación de arbitrios y la disposición para distribuirlos; comprende también el presupuesto y otros objetos propios de su instituto. Amplia, exclusiva, tiene que ser esta facultad para que el poder municipal no se desvirtúe. Creemos asimismo que debe cesar la alta inspección que el ejecutivo ejerce sobre los reglamentos y ordenanzas expedidos por esas corporaciones” (*El Mensajero*, 13 de octubre de 1877, “El triunfo del municipio”, firmado por Jacob Cortés).

⁹² Encontramos algunos matices en relación con el funcionamiento de los ayuntamientos en las constituciones de Coahuila, Querétaro, Sinaloa y Veracruz. Con excepción de la de Sinaloa, que reconoce al ayuntamiento como el poder legislativo municipal, en los otros tres casos la diferenciación de las funciones está más orientada a concentrar en el presidente municipal la responsabilidad como representante del gobierno. La de Coahuila establecía en el artículo 80: “Los ayuntamientos son únicamente cuerpos deliberantes... quedando la parte administrativa de la municipalidad a cargo del presidente de la corporación”; en Querétaro encontramos la misma redacción, con la diferencia de que el presidente municipal era el prefecto o subprefecto designado por el gobernador; la de Sinaloa señalaba en el artículo 56: “El ayuntamiento

Pero el nuevo modelo de organización municipal no sólo comprendía la separación de poderes sino también la existencia de un Poder Judicial para los asuntos municipales. Una de sus funciones sería la de conocer sobre los juicios de responsabilidad de los funcionarios municipales,⁹³ con lo que se modificaba la práctica de que fueran los gobernadores quienes gozaran de esta facultad, en su calidad de superiores jerárquicos. Además se facultaba a los municipios para reglamentar la organización de los jurados populares para cumplir con estas funciones.

La iniciativa también definía los asuntos de competencia exclusiva de los municipios y recuperaba algunos que ya estaban incluidos en las constituciones estatales o legislación secundaria local, como lo relativo a la instrucción primaria, las mejoras materiales y la beneficencia pública; entre las innovaciones destacan el arbitrio, recaudación y administración de las rentas como asunto estrictamente municipal y el traslado al municipio de la competencia para resolver sobre la responsabilidad de los funcionarios por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo.⁹⁴ El proyecto mantenía las funciones del ayuntamiento en materia electoral⁹⁵ y dejaba la puerta abierta para que la Constitución federal ampliara los asuntos de competencia municipal.

ejercerá en cada municipio el Poder Legislativo con relación a los objetos concernientes a la administración municipal, y la autoridad política al Poder Ejecutivo; pero no podrá oponerse a que se lleven a efecto las medidas que aquél acuerde, sino en los casos y en la forma que se determine en la ley de municipalidades”; la Constitución de Veracruz diferenciaba entre los alcaldes municipales y los ayuntamientos. Con relación a los primeros encontramos en el artículo 93: “Son las autoridades políticas en cada municipalidad. Cumplirán sin intervención de los ayuntamientos, las órdenes que les comuniquen por sus superiores y que no tengan conexión con los ramos municipales”; y en cuanto a los segundos, en el artículo 105: “Los ayuntamientos son corporaciones locales, pura y exclusivamente administrativas, sin que jamás puedan tener comisión o negocio alguno que corresponda a la política, ni mezclárseles en ella, con excepción de las funciones que se les conceden por las leyes electorales”. Véase la colección de constituciones estatales de 1884, *cit.* en n. 37.

⁹³ Esta propuesta causó polémica. “Respecto a la institución del Poder Judicial para conocer de los delitos oficiales, para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios municipales, es tan extensa ésta, que difícilmente podría deslindarse de la jurisdicción del municipalismo: inevitablemente invadiría éste la esfera del Poder Judicial establecido por la Constitución y leyes orgánicas” (*El Mensajero*, 13 de octubre de 1877, “El triunfo del municipio”, *cit.*).

⁹⁴ El jurista Juan M. Vázquez estaba convencido de que una vez aceptada la tesis de la libertad municipal esta responsabilidad no debía recaer en los gobernadores (tampoco en los municipios), sino en el Poder Judicial. Véase Juan M. Vázquez, *Curso de derecho público*, Tip. Literaria de F. Mata, México, 1879, pp. 255 y 256.

⁹⁵ Ante la injerencia de los ayuntamientos en los procesos electorales ubicamos dos propuestas. Una que consideraba que si se garantizaba la libertad municipal, los ayuntamientos podrían asegurar la libertad del sufragio, y otra que se inclinaba a retirar a los cuerpos municipales de la or-

En el capítulo quinto se establecía la obligación del presidente municipal de publicar las leyes federales y estatales. Las faltas que ocurrieran en la materia se canalizaban al Poder Judicial federal o estatal y se fijaban en la Carta federal limitaciones a las penas que el Poder Judicial podía imponer a los presidentes municipales. Asimismo, refrendaba la facultad de los congresos locales para expedir leyes municipales y para definir sus límites territoriales. Lo novedoso es que se incorporaba la obligación de las legislaturas locales de tomar en cuenta la opinión de los municipios para modificar sus límites o para crear nuevos municipios, y se establecía que para su aprobación deberían seguirse los mismos requisitos que señalaban los textos locales para reformar la Constitución.

Por último, se introducía el derecho de amparo –sólo para los individuos de acuerdo con lo establecido en los artículos 101 y 102 de la Constitución federal–, para evitar que las leyes federales o estatales vulneraran la libertad municipal, o que los ayuntamientos invadieran las competencias federal o estatales.

La iniciativa, además de reconocer la libertad municipal, establecía principios generales para organizar a todos los municipios del país, con lo que les garantizaba un ámbito propio, independiente de los poderes estatales. La facultad que en el proyecto se otorgaba al poder judicial municipal para resolver sobre los juicios de responsabilidad de los funcionarios municipales, es un buen ejemplo que muestra que la adopción de la libertad municipal hacía imprescindible repensar las facultades ejercidas en particular por el gobernador, las que no necesariamente debían ser trasladadas a los ayuntamientos, como lo manifestaron algunos simpatizantes de la tesis de la libertad municipal, quienes se pronunciaron en el sentido de que esta facultad correspondiera al Poder Judicial estatal.

3. Los debates en la prensa

Aunque el proyecto de los senadores tuvo un gran impacto en la prensa, no fue debatido en la Cámara alta, por lo que sólo los artículos publicados en los

ganización de las elecciones como una medida para hacer efectivo el voto. En este sentido, en la Cámara de Diputados se presentó una iniciativa de ley electoral que separaba a los ayuntamientos de la operación del proceso electoral: “Uno de los efectos perversos del papel clave que aquéllos [los ayuntamientos] desempeñaban en el proceso electoral era su previsible sujeción al Ejecutivo. El problema de la libertad municipal no podía ser discutido en tanto del ayuntamiento dependieran muchas de las fases operativas de las elecciones federales y locales” (Ariel Rodríguez Kuri, “Los diputados de Tuxtepec: la administración de la victoria”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván, coordinadores, *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, *cit.*, p. 96).

periódicos nos ilustran las coordenadas de la polémica. *El Siglo XIX* aseguró que la iniciativa presentada por Díaz González y Ruiz transformaba la esencia del régimen federal. La calificaba de centralista, ya que desde su perspectiva, restringía las facultades de los estados en cuanto a su régimen interior y las trasladaba al Congreso de la Unión:

En efecto, el artículo 40 de la Constitución vigente, declara que ‘es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos *en todo lo concerniente a su régimen interior*’. Y el 117 dice que ‘las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, *se entienden reservadas a los estados*’.

El proyecto impone a los mismos estados obligaciones en cuanto a su división territorial; en cuanto a sus diversas partes componentes; en cuanto a sus agentes políticos. Luego ya no son libres y soberanos en *todo lo concerniente a su régimen interior*.⁹⁶

El editorial refleja fielmente los argumentos en contra que previó Prisciliano M. Díaz González, uno de los autores de la iniciativa, a quien debemos el hecho de haber posicionado este tema en la agenda pública de la época. Establecer las bases de la independencia municipal en la Constitución federal se percibía como una afrenta a la soberanía y libertad de los estados, términos que siendo diferentes se han utilizado como sinónimos desde los orígenes del federalismo mexicano.⁹⁷ La iniciativa no lesionaba la soberanía de los estados pero sí su régimen interior, al demandar que se reconociera la independencia municipal. Esto modificaba el diseño constitucional que prevalecía en la mayoría de las entidades federativas, que ubicaba a los municipios como entidades subordinadas al Poder Ejecutivo local y erradicaba la concepción del municipio como parte del régimen interior de los estados.

El periódico calificaba de centralista el proyecto porque restringía las facultades del estado para trasladarlas al Congreso de la Unión. Sin embargo, con la reforma, el Congreso instituiría las bases para que se reconociera la libertad

⁹⁶ *El Siglo XIX*, 1º de octubre de 1877, “El municipio libre”, firmado por la redacción.

⁹⁷ En relación con esta confusión que ha acompañado la trayectoria constitucional del federalismo y el municipio en nuestro país, Arnaldo Córdova sostiene: “Los estados no son soberanos porque se les deja libertad de darse un régimen interior, sino porque fueron y siguen siendo los fundadores del Estado federal” (Arnaldo Córdova, “Repensar el federalismo”, *Diálogo y Debate*, cit., p. 19).

municipal, reclamo de los pueblos asentados en los estados y del que éstos no se habían hecho cargo, salvo las excepciones de Tlaxcala e Hidalgo, lo que no significaba que el Congreso de la Unión se adjudicara facultades que ejercer sobre los municipios; por el contrario, el proyecto establecía principios para propiciar su independencia.

El Siglo XIX también notaba algunas omisiones en el proyecto, entre otras que no se hubiera establecido que los ayuntamientos eran entidades exclusivamente administrativas, lo que desde su perspectiva habría obligado a separarlos de la organización de los procesos electorales.⁹⁸

La responsabilidad que la legislación adjudicaba a las corporaciones municipales en la organización de los procesos electorales fomentó la simpatía hacia la tesis defendida por algunos reformistas que concebía al municipio como una entidad administrativa.⁹⁹ También contribuyó a alimentar esta posición que se ubicara al presidente municipal como la autoridad política en su calidad de representante del gobernador,¹⁰⁰ y en esta misma línea de pensamiento, que se concibiera a la política como aquello que tenía que ver con los intereses generales (no locales), es decir, con el orden constitucional nacional.¹⁰¹

La Patria, el periódico que dirigía Irineo Paz, se manifestó en favor del principio de la libertad municipal, pero no del “decreto”. Partidario de la independencia municipal, en particular porque los ayuntamientos constituían la base del sistema representativo y popular, consideraba que la libertad municipal era indispensable para que el pueblo pudiera elegir libremente a sus repre-

⁹⁸ *El Siglo XIX*, 1º de octubre de 1877, “El municipio libre”, cit.

⁹⁹ Además de la vertiente electoral, está la perspectiva internacional. Ante el deterioro y corrupción que prevalecían en los ayuntamientos, los procesos que impulsaban la reforma municipal se identificaban con la tesis del municipio como entidad administrativa, como sucedió en Estados Unidos a finales del siglo XIX y principios del XX, al mismo tiempo que reivindicaban la participación de los habitantes del municipio en las decisiones que concernían a su localidad mediante los mecanismos de participación directa.

¹⁰⁰ En este sentido, es posible explicar la prohibición a los ayuntamientos de participar en política, inscrita en las constituciones de Durango, Guanajuato, Oaxaca, San Luis Potosí y Sonora. El ayuntamiento como órgano colegiado solamente podía ejercer funciones deliberantes, no políticas.

¹⁰¹ “Al Gobierno corresponde –suscribía Del Castillo Velasco– todo lo relativo al interés nacional, todo cuanto abraza la esfera del derecho común: a los ayuntamientos pertenece la gestión de los intereses vecinales, el régimen puramente municipal... Hoy no está la política en las instituciones municipales, sino en las leyes fundamentales del Estado... Los poderes públicos están exclusivamente encargados de mantener el orden constitucional, y los ayuntamientos de velar por los intereses comunales. La política es lo general, y lo general pertenece al Gobierno supremo de la nación” (José María del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, cit., pp. 118 y 119). Para Del Castillo Velasco los ayuntamientos no debían parti-

sentantes.¹⁰² Sin embargo, le encontraba varios inconvenientes al decreto,¹⁰³ que en su opinión propiciaba la creación de infinidad de repúblicas, invadía el régimen interior de los estados y no estaba de acuerdo con las facultades y atribuciones que se daban a los ayuntamientos.

Para este medio lo fundamental era que se reconociera en el texto federal la independencia municipal en lo relativo a los actos electorales, aunque no queda claro cuál era la estrategia por la que se inclinaba el periódico para conseguir este propósito: si coincidía con *El Siglo XIX* en que debía separarse a los ayuntamientos de la organización de las elecciones o si consideraba que bastaba con instituir la libertad municipal, para que los órganos colegiados no fueran manipulados por los otros poderes en el desempeño de su responsabilidad electoral.

El Mensajero no compartía los resquemores de *El Siglo XIX* y *La Patria*; en su opinión la iniciativa de los senadores no sólo no lesionaba la soberanía de los estados, sino que uno de sus articulistas demandaba que en el texto de la Constitución federal se reconociera en forma explícita el municipio como un cuarto poder, como un complemento a la soberanía del pueblo, y que para evitar argucias y dificultades se dijera “Cesa para siempre la tutela administrativa”.¹⁰⁴ Para este medio no bastaba con que se dijera el municipio es libre, y contrariamente a lo que sostenían los otros dos periódicos, esta reforma lo que suprimiría era la centralización.

cipar en política, pero esto no había de traducirse en que no tomaran parte en ella los habitantes de la municipalidad (*ibid.*, p. 166).

¹⁰² “Ya lo hemos dicho una y varias veces: nosotros somos partidarios de la independencia municipal, porque es uno de los principios que sirven de base al sistema republicano. Los ayuntamientos son los que están más en contacto con las masas del pueblo, son los que reciben los sufragios de éste para cualquier otra elección y los que arreglan todo el mecanismo para este acto público. Los ayuntamientos son la clave del sistema representativo popular” (*La Patria*, boletín, 4 de octubre de 1877).

¹⁰³ *La Patria*, 4 de octubre de 1877. El día anterior, uno de sus editorialistas fue más contundente: “¡Y vamos ahora de una sola plumada a destruir estos elementos esenciales de nuestro modo de ser político! Vamos a decir a cada uno de los estados: ‘Tu Constitución particular queda derogada. Desde hoy tu gobierno se dividirá en municipios, los que tendrán a su vez su gobierno republicano, representativo y popular. El presidente del municipio tendrá el derecho de iniciativa; los miembros activos del municipio deberán ser juzgados de tal o cual manera; las dos terceras partes de votos de un ayuntamiento tendrán tal o cual prerrogativa, etc’. Todo esto, a que se da el nombre de adiciones a la Constitución, no es más que el cambio radical de la misma, pues que destruye la Constitución y el régimen interior de cada estado” (Clemente Villaseñor, “La libertad municipal”, *La Patria*, 4 de octubre de 1877).

¹⁰⁴ *El Mensajero*, 13 de octubre de 1877, “El triunfo del municipio”, firmado por Jacob Cortés.

El Monitor Republicano se vanagloriaba de haber sido el primer periódico en haber apoyado la independencia del municipio y demandado que esta bandera fuera retomada por el movimiento tuxtepecano. La ubicaba como el punto de partida para resolver el problema del sufragio y lograr que México se convirtiera en una verdadera federación democrática. A pesar de que en su columna *El Boletín* coincidía con *El Siglo XIX*, al considerar que la iniciativa presentada por los senadores más que una adición era una reforma al régimen federal, tenía la idea de que las debilidades del proyecto podrían corregirse en el debate parlamentario, pero que era imprescindible elevar a los municipios a la categoría de un poder independiente y libre, y asegurar la libertad del sufragio para que los cuerpos legislativos se convirtieran en verdaderos representantes del pueblo. Se manifestaba por garantizar el principio en la Constitución federal y a la vez no lastimar los derechos de los estados, derechos que no debían ser un obstáculo para aprobar la reforma constitucional. Aunque compartía algunos de los problemas señalados en otros medios, no dejaba de extrañarse por la oposición a la propuesta elaborada por los senadores morelenses de algunos periódicos que simpatizaban con el gobierno de Porfirio Díaz, e incluso con el hecho de que el Ejecutivo federal no hubiese enviado al Congreso una iniciativa para asegurar la independencia municipal.¹⁰⁵

4. La comisión especial para dictaminar sobre la independencia de los municipios

En las legislaturas octava (1877-1878) y novena (1878-1880), las primeras constituidas después del triunfo de la Revolución de Tuxtepec, también se elaboraron propuestas para que se reconociera la independencia municipal, pero no llegaron al pleno y sólo fueron debatidas en la comisión que se creó con dicho propósito. Los diputados que integraron la octava legislatura fueron electos en febrero y empezaron a sesionar en abril, un mes antes de que se iniciara el primer periodo presidencial de Porfirio Díaz. Los legisladores abor-

¹⁰⁵ “Dios nos lo perdone, pero es mucha casualidad: dos periódicos de los que con más decidido entusiasmo defienden todas las ideas del Gobierno, vienen combatiendo el proyecto que acaba de surgir en el Congreso sobre independencia municipal, y se nos ha ocurrido la sospecha, si acaso los hombres de Tuxtepec no simpatizan con esa halagadora idea... el Gobierno debió de apresurarse a cumplir su promesa, pero puesto que así no lo hizo, no es razón que le ponga obstáculos, al contrario, debe prestarle su influencia, para que cuanto antes se eleve a rango de ley” (*El Monitor Republicano*, 4 de octubre de 1877, *El Boletín*, firmado por J. P. de los Ríos. Se refiere, por supuesto, a los textos publicados en los periódicos *La Patria* y *La Época*).

daron por primera vez el tema de la libertad municipal en el segundo periodo de sesiones.

El 21 de septiembre de 1877 el diputado González Porrás sometió un proyecto de ley que reformaba el artículo 109 constitucional, comprendido en el título quinto “De los estados de la federación”, en el que modificaba de raíz el perfil de autoridades intermedias ya que proponía la elección popular de todas las autoridades locales (no sólo de los ayuntamientos), establecía la independencia de los municipios en lo relativo a la distribución en inversión de sus fondos y fortalecía las atribuciones de los congresos locales en demérito de las ejercidas por el Ejecutivo local.¹⁰⁶ Al día siguiente de que fue presentada esta iniciativa de reforma constitucional, el 22 de septiembre de 1877, los diputados tomaron una decisión importantísima: constituir una comisión especial para dictaminar sobre la independencia de los municipios, integrada por Manuel Fernando Soto, Luis Pérez Castro, Miguel Blanco, Julio Vera y Vicente Prieto, en calidad de propietarios, y como suplentes Cruz Salazar y Calderón, con lo que asumían el compromiso inscrito en el Plan de Tuxtepec, de que una vez reunido el octavo Congreso Constitucional éste se haría cargo de garantizar la independencia de los municipios.

La comisión presentó en abril de 1878 dos dictámenes. El primero proponía una adición al texto de la Constitución federal que fue avalada por todos los miembros de la comisión; el segundo era una iniciativa de ley orgánica municipal, suscrita solamente por una parte de sus miembros. En la exposición de motivos que acompañó la propuesta se reconocen las dificultades que enfrentaron los miembros de la comisión para llegar a un acuerdo, que se logró sólo en cuanto a establecer un principio general en la Constitución para asegurar la independencia municipal, pero no en relación con las bases de una ley orgánica municipal que rigiera para todos los municipios.

¹⁰⁶ Las principales innovaciones de esta iniciativa estaban orientadas en dos sentidos. Por un lado, modificaba radicalmente el mecanismo para nombrar a las autoridades intermedias al introducir la elección popular, con lo que se eliminaba la disposición de que fueran designadas por el Ejecutivo local, como se estipulaba en la mayoría de las constituciones estatales; por otro lado reconocía la independencia financiera de los municipios sólo en relación con sus egresos. El proyecto era omiso en cuanto a sus ingresos, por lo que se generalizaba el criterio de que su aprobación recaía en el Congreso local; además, uniformaba el criterio de que correspondía exclusivamente a las legislaturas locales revisar las cuentas y suspender o mandar encausar a los miembros de los ayuntamientos y jefes políticos para que se les impusieran responsabilidades civiles o penales, atribuciones que en algunos estados eran compartidas e incluso monopolizadas por el gobernador. El texto de la iniciativa se puede consultar en el *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, VIII Legislatura, tomo 2, 21 de septiembre de 1877.

En el seno de la comisión se reprodujeron las dos posiciones que se habían expresado en la prensa cuando fue puesta en circulación la iniciativa elaborada por los senadores Díaz González y Ruiz. Había coincidencia en reconocer la libertad municipal, pero mientras que unos eran partidarios únicamente de establecer el principio en la Carta Magna, y dejar que los congresos locales se encargaran de ampliarlo, otros argumentaban que era imprescindible expedir una ley orgánica federal que estableciera los principios en los que se traduciría la adopción de la tesis de la independencia municipal. El contenido de la adición constitucional aprobado por la comisión estaba redactado de la siguiente manera:

Artículo único. El municipio es libre e independiente en su régimen interior. La ley determinará sus principales bases que reglamentarán las Legislaturas de los estados.¹⁰⁷

Tres de los cinco legisladores que integraban la comisión especial estuvieron de acuerdo en que el Congreso expidiera una ley orgánica municipal. Los diputados Julio D. Vera, Vicente R. Prieto y M. Blanco, en la exposición de motivos de su iniciativa de ley orgánica municipal, consideraban que lo novedoso no era que el municipio no estuviera supeditado a otras autoridades, “pero sí lo es la forma en que este pensamiento se puede concertar en el derecho de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁰⁸

El proyecto de ley orgánica municipal constaba de cinco artículos. En el primero se establecía que todos los funcionarios municipales serían electos popularmente¹⁰⁹ y que la forma de elección y los periodos de gobierno serían definidos en las constituciones y leyes estatales. También dejaba claro que el presidente municipal ejercería la autoridad política.

En el segundo se definían las materias en las que los municipios serían independientes. Sobre este punto, la principal coincidencia con las iniciativas presentadas anteriormente ante el Congreso de la Unión era la de otorgar a los

¹⁰⁷ Véase *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, VIII Legislatura, tomo 3, 5 de abril de 1878. La propuesta de adición a la Constitución está firmada por los diputados Manuel F. Soto, Julio D. Vera, M. Blanco, Vicente R. Prieto, Luis P. Castro, con fecha del 13 de diciembre de 1877.

¹⁰⁸ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, *ibid.*

¹⁰⁹ En veinte estados la elección de los ayuntamientos era popular directa, y en Chiapas, Colima, México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tabasco, el Distrito Federal y los territorios de Tepic y Baja California, indirecta. En Manuel Cruzado, *Elementos de derecho administrativo*, *cit.*, p. 191.

municipios mayor autonomía en el manejo de los recursos. Todos los proyectos establecían que los municipios eran independientes para la distribución e inversión de sus fondos; en la iniciativa de Díaz González y Ruiz, así como en esta propuesta de ley orgánica municipal, también se incorporaba que eran independientes para la recaudación. Lo que no quedaba claro, aunque sólo parece desprenderse de la iniciativa presentada ante el Senado, es si los municipios tenían la facultad de decretar sus contribuciones.¹¹⁰ También se otorgaba independencia a los municipios para nombrar y remover a sus empleados, otorgar licencias y admitir renunciaciones de los integrantes de los ayuntamientos y participar en los asuntos del orden puramente administrativo que les encomendaran las leyes federales o estatales.

En los artículos tercero y cuarto se señalaban, como obligaciones de los ayuntamientos, el respeto a los derechos humanos y la garantía del sufragio popular. Asimismo, se definían las obligaciones de los ayuntamientos. Se mantenía la facultad de las legislaturas locales para aprobar el presupuesto de ingresos del municipio¹¹¹ y fiscalizar y glosar sus cuentas, temas polémicos, porque si bien los simpatizantes de la tesis de la libertad municipal consideraban que el Ejecutivo estatal no debía tener facultades sobre estas materias, no todos coincidían en que debieran concentrarse en los congresos locales, ya que algunos proponían que algunas de estas atribuciones se trasladaran a los ayuntamientos.¹¹²

En el artículo quinto se refrendaba la competencia de las legislaturas locales para establecer las bases para la organización de los municipios, definir

¹¹⁰ Al adoptarse la libertad municipal, probablemente éste era el aspecto más polémico en relación con asegurar la autonomía económica de los municipios. ¿De qué instancia tendría el derecho de decretar las contribuciones? Para el magistrado Juan M. Vázquez esta facultad debía recaer en el ayuntamiento, por mayoría calificada, una vez reformado el diseño de la institución municipal: “Nosotros creemos que el municipio, por dos terceras partes de sus miembros (no de votos presentes), tiene derecho para decretar las contribuciones que deban regir durante un año. La división del terreno municipal, la elección libre, la vecindad de sección y la responsabilidad, son bastantes para tener una buena organización municipal, y por consiguiente un buen sistema de contribución” (Juan M. Vázquez, *Curso de derecho público*, cit., p. 214).

¹¹¹ Juan M. Vázquez era de la opinión de que el municipio gozara de la facultad de aprobar sus presupuestos, pero con ciertas limitaciones: “En esta situación, parece lo más racional que el municipio, en materia de presupuestos, los discuta y apruebe con la mayor publicidad, que mande ejemplares al poder respectivo, y que éste tenga la facultad de pedir y aquél la obligación de obsequiar, la derogación de los artículos que se opondan a la Constitución o a alguna ley orgánica, o que sean onerosos a alguna industria; quedando vigente en todo lo demás. Así, es posible conciliar todos los intereses sociales” (*ibid.*, p. 223).

¹¹² Entre estos últimos estaba el liberal Juan M. Vázquez: “De todo lo expuesto se deduce, que ni uno de los Poderes en que se divide el ejercicio del gobierno, ni uno de los agentes del Eje-

sus límites territoriales y los casos en los que debía escucharse a los municipios afectados. Esta última parte era muy similar al artículo 6° del proyecto presentado ante el Senado, sólo que este último iba más allá, al exigir, para la modificación de estos límites, los mismos requisitos previstos para reformar las constituciones estatales.

Ni la propuesta de adición a la Constitución ni la de expedir una ley orgánica municipal fueron debatidas en el pleno, por lo que durante la novena legislatura se integró de nuevo una comisión especial para la independencia de los municipios, de la que formaron parte los diputados Hilario Frías y Soto, Miguel Castellanos Sánchez, O. Dávalos Obregón y A. Daniel Jurado, quienes emitieron otro dictamen en relación con el tipo de adiciones que se debían incorporar en la Constitución federal para asegurar la libertad municipal. Esta comisión compartía la idea de que se requería de una adición al texto de la Constitución federal, pero que no fuera tan vaga como la redactada por su predecesora,¹¹³ y consideraba que la ley municipal tenía que ser emitida por el Congreso federal sólo para los municipios ubicados en el Distrito Federal y territorios, y por los congresos estatales en el caso de los municipios asentados en las entidades federativas.

A diferencia de otras leyes que regían para todos los estados de la república, el Distrito Federal y los territorios, los diputados federales miembros de esta comisión consideraron que el Congreso de la Unión no tenía facultades para expedir una ley que rigiera para todos los municipios del país, ya que con esto se violentaría la facultad de los estados de organizar su régimen interior y se lesionaría su soberanía. Ante este dilema, la única salida que encontraron fue que se establecieran las bases de la libertad municipal en la Constitución federal.

Aunque los miembros de la comisión compartían la idea del municipio como un poder, reconocían las dificultades que se derivaban de adoptarlo así en la Constitución federal, por lo que optaron no por nombrarlo y ubicarlo como tal, sino por especificar los principios generales para que, cuando los congresos (federal y estatales) legislaran sobre los municipios, se garantizara la independencia del poder municipal.

La propuesta de adición constitucional elaborada por la comisión constaba de dos artículos. En el primero se establecía la tesis de que el municipio era li-

cutivo deben revisar las cuentas de los fondos municipales, sino el mismo municipio; que éste debe repartir gratis y con profusión el corte de caja de segunda operación, o de la primera si es posible, para que los habitantes sepan cómo se distribuyen las rentas municipales que producen las contribuciones municipales” (*ibid.*, p. 218). Las cursivas son del autor.

¹¹³ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, IX Legislatura, tomo 1, 9 de diciembre de 1879.

bre e independiente en su régimen interior y de que debía ser reglamentado de acuerdo con las bases que estableciera el Congreso de la Unión, que expediría la legislación para los municipios ubicados en el Distrito Federal y el Territorio de Baja California, y las legislaturas de los estados, para los asentados en las entidades federativas.

En el segundo artículo se definían las bases para que los congresos (federal y estatales) expidieran la legislación municipal. Los principios que pretendían asegurar la libertad municipal se centraban en la elección popular de los miembros de los ayuntamientos; la facultad de los municipios para recaudar, administrar e invertir sus fondos; el fuero para los miembros del ayuntamiento cuando desempeñaran las funciones que la ley les adjudicaba en materia electoral, con lo que se procuraba otorgar garantías a los cuerpos municipales en el desempeño de esta responsabilidad, en lugar de separarlos de ella; establecía que el poder legislativo local era el único que podía suspender a los municipios, posición compartida por los tratadistas que simpatizaban con la tesis de la libertad municipal y, por último, que la legislación secundaria definiría la autoridad que revisara las cuentas municipales.

Esta propuesta tampoco fue debatida en el pleno de la Cámara de Diputados ni logró traducirse en una reforma constitucional. A pesar de las diversas iniciativas que se presentaron ante el Congreso de la Unión durante el primer periodo de gobierno de Díaz (1877-1880), la promesa de Tuxtepec de reconocer la independencia municipal no se cumplió. El único punto del programa político del nuevo régimen que se tradujo en una reforma constitucional fue el de la no reelección inmediata del presidente de la república y de los gobernadores, que fue aprobada el 5 de mayo de 1878.¹¹⁴ La reforma constitucional que pretendía reconocer la independencia municipal corrió la misma suerte que el resto de las aspiraciones de la Revolución de Tuxtepec. La creación de un régimen democrático, en el que fueran respetados el voto de los ciudadanos, la división de poderes y la soberanía de los estados, fue anhelo olvidado por el régimen porfirista, que consolidó un régimen autoritario en el que no había espacio para la libertad municipal.

¹¹⁴ En 1887 se dispuso la posibilidad de la reelección inmediata pero sólo para un periodo (no podrían volver a hacerlo hasta que hubieran transcurrido cuatro años). En 1890 se eliminaron todas las restricciones para la reelección consecutiva del presidente de la república y de los gobernadores.

5. De la libertad municipal a la uniformidad en la organización de los municipios

Durante el porfiriato Juan M. Vázquez y Manuel Cruzado se ocuparon del municipio pero con visiones muy diferentes.¹¹⁵ No es casual que el primero escribiera sobre este tema en 1879, durante el primer periodo de gobierno del general Díaz, cuando todavía se reivindicaba el programa de Tuxtepec, mientras que el segundo lo hizo en 1895, en el cenit del régimen autoritario.

El debate que se dio en los años posteriores al triunfo de la Revolución de Tuxtepec se reflejó, como en ninguna otra publicación jurídica, en el texto *Curso de derecho público* de Juan M. Vázquez. En su libro abordó temas como el funcionamiento de los municipios, la elección de los miembros del ayuntamiento, su instalación y organización, las contribuciones y las cuentas municipales entre otros, pero sobre todo llaman la atención los interrogantes que se planteó derivados de que lo que tenía en mente no era el municipio a secas, sino la libertad municipal.

Juan M. Vázquez partía de la crítica de que los municipios mexicanos se elegían, organizaban y funcionaban de acuerdo con las bases del modelo heredado de la Constitución de Cádiz, lo que consideraba una herencia del principio romano en donde el municipio era concebido como una creación artificial, *versus* el modelo anglosajón que reconocía la existencia natural del municipio, principio con el que el autor simpatizaba y al que consideraba debía acercarse la República Mexicana al reconocer la libertad municipal.¹¹⁶

Hacía énfasis en que los municipios debían estar organizados de otra manera. En este sentido propuso que se modificara el mecanismo para la elección de los municipios. Estaba en contra de que la elección fuera por planilla, como se había establecido en el decreto de 1813 expedido por las Cortes de Cádiz. Su propuesta consistía en que el municipio se dividiera en secciones y que en

¹¹⁵ El tema del municipio en las obras generales de derecho publicadas en la segunda mitad del siglo XIX se puede consultar en Jaime del Arenal Fenochio, "Comentario a las ponencias de la sesión sobre historiografía y literatura de la época independiente", en Brigitte Boehm de Lameiras, *El municipio en México, cit.*, y María del Refugio González, "Debates sobre el régimen del municipio en México en el siglo XIX", en José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano, cit.*

¹¹⁶ "Por las razones expuestas, debe separarse lo más pronto que sea posible, el principio o la organización que sostiene la autoridad absorbente del estado, y aceptarse la libertad de los municipios: esto será también, reconocer la *existencia natural y libre* de las poblaciones, así como se ha reconocido la existencia natural y libre de los hombres" (Juan M. Vázquez, *Curso de derecho público, cit.*, p. 184).

cada una de ellas se eligiera a un regidor, lo que traería como ventaja, en su opinión, que los vecinos conocieran a la persona por la que votaban, que existirían relaciones de vecindad con quien resultara electo para tener a quién acudir para atender las necesidades de la localidad, lo que garantizaría también que sus peticiones fueran expuestas en el seno de la corporación municipal.

Subrayaba que era imprescindible que existieran elecciones efectivamente libres. Reconocía que aunque la legislación consideraba la elección popular de los ayuntamientos, éstos no habían actuado más que como un instrumento de poder, aspecto en el que coincidía con quienes se pronunciaban por una reforma del municipio. Identificaba la libertad municipal con la institución de un municipio democrático, por lo que consideraba indispensable que para que existiera un municipio *autónomo* (término que utiliza) hubiera *ciudadanos libres*.

A diferencia de la mayoría de los tuxtepecanos que elaboraron en esos años iniciativas orientadas a que se reconociera la libertad municipal en la Constitución federal, el pensamiento del magistrado de la Suprema Corte de Justicia fue más allá de la tendencia dominante, que identificaba la libertad municipal con la independencia del municipio respecto del Poder Ejecutivo estatal. Para él era un requisito indispensable que el ayuntamiento estuviera organizado de otra manera para que fuera efectiva la libertad municipal. En este aspecto encontramos coincidencias con Del Castillo Velasco, quien había advertido, en su citado libro *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, del peligro de que se dotara a los ayuntamientos de mayor poder si no se modificaba la forma en que estaban organizados y se mantuviera el modelo que tenía al pueblo alejado de los asuntos municipales.¹¹⁷

Asimismo, planteó los interrogantes a los que se enfrentaría el incipiente derecho municipal una vez reconocida la libertad municipal, ya que con ello se modificaría radicalmente el diseño de los municipios, su relación con los poderes estatales y el modelo vigente de fiscalización y rendición de cuentas. En este sentido, el autor se preguntaba: ¿qué instancia debía aprobar los presupuestos municipales?, ¿cómo se fiscalizaría a los ayuntamientos?, ¿cuál sería el mecanismo para exigir responsabilidad a sus miembros?, ¿cómo se aprobarían las **cuotas municipales?**, ¿hasta dónde podría extenderse la libertad municipal? **Y finalmente ¿cómo sería** la relación del municipio con las esferas

¹¹⁷ Por ejemplo, cuando Juan M. Vázquez evaluaba las funciones del ayuntamiento, proponía que sus sesiones fueran públicas; cuando se ocupaba de la instancia que debía aprobar los presupuestos y las cuentas municipales, hacía hincapié en que tendría que darse la más amplia difusión.

estatal y federal? Sobre esto último, fue el más audaz de los pensadores de su época al sostener que el municipio no estaba subordinado a los otros poderes, con lo que no sólo se distanció radicalmente de los planteamientos que sostuvo Del Castillo Velasco, sino también enfrentó un problema que no se atrevieron a plantear abiertamente los tuxtepecanos:

Mas es preciso consignar de una manera terminante, que esta revisión no importa una *superioridad* respecto de los municipios, tal como suena esta palabra, no; sino que tan solo significa, que en los diversos órdenes de esferas, los *intereses* de una esfera están subalternados a los de otra en su unidad, siempre que se lastimen éstos. La palabra *superior*, en relación con la palabra *inferior*, traería por consecuencia que el gobierno, o uno de sus Poderes, podría suspender las funciones del cuerpo municipal, o presidir sus sesiones, lo que atacaría por su base la existencia de esta institución; y por cierto que no es esto lo que se quiere decir, sino que los intereses de una esfera, *en su caso*, se subalternen a intereses de más categoría.¹¹⁸

Juan M. Vázquez expresaba claramente algo que había estado implícito en el planteamiento de la libertad municipal, pero que no se había dicho con todas sus letras. Con el reconocimiento de la libertad municipal se modificaba la concepción original del federalismo mexicano que ubicaba al municipio como parte del régimen interior de cada estado, por lo que ya no podría concebirse como una entidad inferior subordinada a los poderes estatales.

Cuando Manuel Cruzado publicó *Elementos de derecho administrativo*, en pleno auge del porfirismo, mantuvo la defensa del poder municipal entendido como la reunión y el ejercicio de las facultades necesarias para la buena administración municipal, basado en dos principios: el libre sufragio del pueblo y la actuación de las autoridades municipales como delegados del mismo y administradores de la localidad.¹¹⁹ Además, hizo una serie de recomendaciones, en una época en que la libertad municipal ya no estaba en las agendas parlamentarias, el porfirismo se había consolidado como régimen autoritario y durante el cual se había afianzado el control de los ejecutivos locales sobre la vida política local.

Cruzado, aunque simpatizaba con la idea de que se ampliaran las atribuciones de los ayuntamientos y era partidario de que se liberara a los muni-

¹¹⁸ Juan M. Vázquez, *Curso de derecho público*, cit., p. 229.

¹¹⁹ Manuel Cruzado, *Elementos de derecho administrativo*, cit., p. 170.

cipios de la influencia autoritaria de las autoridades políticas, orientaba su propuesta no a que se modificara la concepción del municipio que había prevalecido en el siglo XIX, sino a que se adoptaran criterios uniformes en la legislación municipal –*reglas* es el término que utiliza– y que se precisaran las atribuciones y obligaciones de los ayuntamientos. Su propuesta buscaba una reforma que tuviera como objetivo central organizar a los municipios¹²⁰ ya que, como lo documenta en el texto, los municipios estaban organizados en buena medida por ordenanzas expedidas durante los regímenes centrales, como era el caso de los ubicados en el Distrito Federal, cuyas ordenanzas provenían de 1840. Ante la dispersión de la legislación municipal y en muchas ocasiones la falta de claridad y precisión en los deberes y atribuciones de los ayuntamientos, Manuel Cruzado era partidario de que se buscara una fórmula que permitiera establecer criterios generales para todos los ayuntamientos del país:

Para subsanar tan señalado inconveniente sería preciso establecer ciertas reglas generales que pudieran servir de base para la acertada organización de nuestros cuerpos municipales. Es cierto que en un país como el nuestro, cuya población está diseminada en una vasta extensión territorial, no puede existir un solo código municipal, atento el principio consignado en nuestra Carta Fundamental; mas este dogma político no debe prevalecer a tal grado, que coarte la razón y ponga trabas a la expedición de un cuerpo uniforme de leyes orgánicas para normar el municipio, adaptable en lo general para todos los estados de la federación con las modificaciones que ellos acuerden.¹²¹

Del riquísimo debate sobre la independencia municipal que se dio en los primeros años del régimen porfirista, Cruzado recuperó no la parte sustantiva, la de reconocer la libertad municipal, sino solamente la preocupación por establecer bases generales para organizar los municipios del país, aspecto que se debatió entre los legisladores tuxtepecanos, pero con la finalidad de instituir la libertad municipal en la Constitución federal. El objetivo que tenían los

¹²⁰ “La acertada organización de los municipios es, sin duda, una de las reformas principales que reclama la época. Es el gran secreto de un brillante porvenir para la República. Es, por último, la expresión genuina de las aspiraciones del pueblo, que hará que a medida que se desenvuelvan las instituciones democráticas, la vida pública penetre hasta la última morada” (*ibid.*, p. 171).

¹²¹ *Ibid.*, p. 172.

parlamentarios en 1877-1879 no era establecer *reglas* generales para organizar a los municipios sino asegurar la libertad municipal. La propuesta de Cruzado estableció un precedente en nuestro régimen federal, que será la confusión entre el propósito de reconocer y ampliar la libertad municipal, y el de establecer principios uniformes para organizar a los municipios,¹²² propósitos diferentes, ya que lo que en México derivó del régimen federal fue la reivindicación de la libertad municipal, que se apoyaba en el reclamo de la libertad que los estados habían demandado para sí al constituir el pacto federal.

Diversos analistas han señalado que durante el porfiriato hubo un retroceso en las modalidades para nombrar a las autoridades locales y que a partir de 1890 las constituciones estatales fueron reformadas para fortalecer el control de los gobernadores sobre los jefes políticos y los ayuntamientos.¹²³ Para entonces, el municipio era una institución totalmente subordinada al Ejecutivo local mediante los jefes políticos y prefectos de los distritos, partidos, cantones o departamentos, los cuales tenían entre sus funciones las relacionadas con el gobierno, el funcionamiento y la hacienda municipal, por lo que la reivindicación popular de eliminar a las autoridades intermedias entre los ejecutivos locales y los ayuntamientos cobró fuerza.

Sin embargo, la máxima expresión del deterioro de los municipios en esta etapa del porfiriato la ubicamos, más que en las reformas a las constituciones estatales, en la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal

¹²² En este sentido aplaudió la iniciativa tomada en 1881 por el presidente de la república, de nombrar una comisión que se encargara de elaborar un proyecto de nuevas ordenanzas municipales para el Distrito Federal y el decreto expedido el 13 de abril de 1882, que autorizaba al Ejecutivo para codificar todos los bandos, reglamentos y ordenanzas municipales y de policía vigentes en el Distrito Federal, así como para arbitrar los recursos para los municipios ubicados en la entidad. Cuando este proyecto fue sometido a la aprobación de la Cámara de Diputados, un buen número de representantes populares votó en contra, ya que cuestionó que el Ejecutivo se arrogara facultades para organizar a los municipios ubicados en la entidad sede de los poderes federales, cuando la facultad para reglamentarlos correspondía al Congreso de la Unión.

¹²³ François-Xavier Guerra, *México del antiguo régimen a la Revolución*, cit., p. 283; Marcelo Carmagnani, coordinador, *Federalismos latinoamericanos: México /Brasil /Argentina*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 169 y 179, y Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, cit., pp. 88, 93 y 94. De la comparación de las constituciones estatales publicadas en 1884 y 1902 encontramos los siguientes cambios: en cuanto a los mecanismos para nombrar a las autoridades locales, en Chiapas se modificó el procedimiento para nombrar a los jefes políticos (los ayuntamientos dejaron de intervenir en el proceso de selección y la designación quedó en manos del gobernador); en Morelos y Puebla se eliminó la elección popular indirecta de las autoridades auxiliares y su nombramiento se trasladó a los ayuntamientos; en Sinaloa se sustituyó la elección directa de los directores políticos por la designación del gobernador.

publicada en 1903, en la que se cristalizaron los esfuerzos de Porfirio Díaz por despojar a las corporaciones municipales de las facultades que aún ejercían. Esta ley restringió las facultades de los municipios asentados en el Distrito Federal, entre ellos el de la municipalidad de México, la más importante de todo el país, a las de consulta, vigilancia, iniciativa y veto, para trasladar la política y administración municipal al Ejecutivo de la Unión, mediante el Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal.¹²⁴

Unos años antes de que fuera expedida la ley de 1903, que redujo a su mínima expresión las facultades de los ayuntamientos ubicados en el Distrito Federal, Miguel Macedo, quien fungió como presidente del ayuntamiento de la municipalidad de México en 1898 y 1899, en un artículo publicado en 1900, escribió lo que podríamos considerar el epitafio de la lucha por la libertad municipal que se libró en la segunda mitad del siglo XIX:

La creencia de que la elección de los funcionarios municipales y la rotación de esos cargos entre los vecinos constituye una escuela de democracia y es necesaria preparación para la vida política nacional, se ha ido abandonando con tanta mayor rapidez, cuanto que la experiencia de un cuarto de siglo de paz y progreso ha demostrado al pueblo mexicano que no son precisamente los principios jacobinos de una democracia absoluta los que pueden curar de sus males a la Nación y hacerla perdurar en la senda de la civilización y el engrandecimiento.¹²⁵

El desprecio por la concepción del municipio emanado de la voluntad popular era evidente. En su artículo, Macedo sólo reconocía al municipio como

¹²⁴ Con esto, el ayuntamiento más importante de todo el país, junto con el resto de los ubicados en la entidad asiento de los poderes federales –como advierte atinadamente Ariel Rodríguez Kuri–, perdió su personalidad jurídica para cobrar impuestos, tener bienes inmuebles, administrar servicios públicos, y contraer compromisos y obligaciones, entre otras funciones. Del periodo previo a 1903, sólo quedó la elección popular de los ayuntamientos y la organización interna en comisiones (véase Ariel Rodríguez Kuri, “Ciudad de México: algunos rasgos históricos del modelo institucional”, en *Diálogo y Debate*, núms. 5 y 6, julio-diciembre de 1998, pp. 218 y 219). Para el autor, la ley de 1903 no dismanteló una institución que estuviese bloqueando los designios del gobierno nacional, sino que el ayuntamiento de México, para 1903, ya era una institución bajo control (véase Ariel Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco y El Colegio de México, México, 1996, p. 78).

¹²⁵ Miguel Macedo, “El municipio”, en Justo Sierra, *México y su evolución social*, ed. J. Balleasca y Compañía, tomo I, volumen 2, México, 1900, p. 689.

una división territorial y administrativa, y a los ayuntamientos, como agentes subalternos y dependientes del Poder Ejecutivo. En este contexto, se anidó de nuevo la reivindicación por la libertad municipal que estaría presente en los programas que antecedieron a la Revolución mexicana, que enarbolaron como bandera la elección directa de las autoridades municipales, la abolición de las jefaturas políticas y el aseguramiento de mayores recursos para los municipios.

III. LA ADOPCIÓN DE LA TESIS CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO LIBRE

1. El periodo preconstitucional: las legislaciones expedidas por Carranza y Zapata

La libertad municipal fue bandera de los diversos movimientos que se opusieron al régimen de Porfirio Díaz y de los grupos que participaron en la Revolución. Esta reivindicación se incorporó en los diferentes programas de la época, como en el del Partido Liberal Mexicano, proclamado en 1906; el Plan de San Luis Potosí, lanzado por Francisco I. Madero en 1910; el Programa de Reformas Político-Sociales de la Soberana Convención Revolucionaria; el decreto de Adiciones al Plan de Guadalupe, expedido por Venustiano Carranza en 1914, y en varios ordenamientos de los zapatistas.¹²⁶

En el llamado periodo preconstitucional no sólo proclamaron el municipio libre los diferentes grupos revolucionarios, sino que corrientes como las encabezadas por Francisco Villa y Emiliano Zapata se destacaron por reclamar el autogobierno con base en su experiencia acumulada en los pueblos ubicados en el norte del país y en las comunidades indígenas.¹²⁷ En cuanto a la materialización legislativa, se publicaron dos leyes en las que se establecieron las bases de la libertad municipal: la expedida por Carranza que reformaba la Constitución de 1857 y la Ley General sobre Libertades Municipales promulgada por Zapata.

El decreto publicado por Venustiano Carranza el 26 de diciembre de 1914 reformó el artículo 109, con lo que la figura constitucional del municipio libre se incorporó, por vez primera, al texto de la Constitución de 1857, unos años antes de que la reconociera el Constituyente de 1916-1917. Este dato es muy importante, no sólo porque se superaba el prejuicio que había prevalecido en el siglo XIX de que la Constitución general no podía reconocer la libertad municipal, ya que esto lesionaría el régimen interior de los estados, sino porque

¹²⁶ Véase Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal, cit.*, pp. 310 a 315; Carlos Quintana Roldán, *Derecho municipal*, Porrúa, México, segunda edición, 1998, pp. 73 a 84. Algunos de estos programas se pueden consultar en Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Editorial Era, novena edición, México, 1981.

¹²⁷ La experiencia villista está documentada en Pedro Agustín Salmerón Sanginés, "La División del Norte", tesis para obtener el grado de doctor en historia, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

el texto federal instituía el municipio libre, no el municipio a secas, hecho en el que se ha puesto poca atención y que no tiene absolutamente nada que ver con experiencias anteriores, cuando las constituciones centralistas se hicieron cargo de establecer las bases del régimen municipal.

En los considerandos del decreto de 1914, que han sido valorados por algunos autores como la exposición de motivos del artículo 115 de la Constitución de 1917,¹²⁸ queda claro que para Venustiano Carranza la libertad municipal consistía básicamente en la eliminación de las autoridades intermedias, como lo anticipó en las reformas a la Constitución de Coahuila, realizadas en 1913, cuando era gobernador.¹²⁹

Aunque en los considerandos del decreto de 1914 Carranza rechazaba la condición a la que habían sido sometidos los municipios durante el porfiriato y reconocía la autonomía municipal, más que cuestionar la relación que había prevalecido durante el siglo XIX entre los poderes estatales y los municipios, centraba el problema de la institución municipal en la existencia de las jefaturas políticas, por lo que el eje de su propuesta era eliminar las autoridades intermedias entre el Ejecutivo local y los ayuntamientos. Es posible que el varón de Cuatrociénegas pensara restituir el modelo que había prevalecido durante décadas en Coahuila, su estado natal, así como en las entidades vecinas de Nuevo León y Tamaulipas en las que, salvo en la última parte del porfiriato, fue ajena la figura de las autoridades intermedias.¹³⁰

En el artículo 109 de la Constitución de 1857 reformado por Carranza, se incorporaron tres elementos importantes: la figura del municipio libre como base de la división territorial y organización política de los estados;¹³¹ la dis-

¹²⁸ Véase Antonio Carrillo Flores, Manuel Bartlett, Antonio Martínez Báez, Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrias, “Bases para un proyecto de Ley Municipal”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo VIII, enero-marzo de 1946, núm. 29, pp. 18 y 19.

¹²⁹ Véase “Proyecto de reformas a la Constitución política local presentada por el Ejecutivo del estado”, en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza*, Saltillo, jueves 6 de febrero de 1913. En la exposición de motivos se señalaba, entre otros puntos, que se suprimían las jefaturas políticas y se procuraba la mayor independencia de los municipios. Sin embargo, la independencia se reducía a la elección directa de las autoridades y la ampliación del periodo de los ayuntamientos de uno a dos años.

¹³⁰ “Adiciones al Plan de Guadalupe y decretos dictados conforme a las mismas”, en Isidro Fabela, *Documentos históricos de la Revolución Mexicana, Revolución y régimen constitucionalista*, tomo I, Jus, México, 1970, 2ª edición, pp. 571 y 572.

¹³¹ Con esta disposición se modificó radicalmente la división territorial de las entidades federativas que había prevalecido durante el siglo XIX. La diferencia que se introdujo ha sido valorada por algunos juristas, quienes observaron: “El párrafo primero del artículo 115 considera al municipio ‘base de la división territorial de los estados’. De ahí se desprende que en México,

posición de que el municipio libre fuera administrado por ayuntamientos de elección directa, y que no habría autoridades intermedias entre los municipios y el gobierno estatal. La redacción de este artículo quedó inscrita en el título quinto, “De los estados de la federación”:

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 por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos 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.

Los gobernadores no podrán ser reelectos ni durarán en su encargo un periodo mayor de seis años.¹³²

Con esta reforma se obligaba a todos los estados de la república a dividir su territorio en municipios. A diferencia de lo que había ocurrido anteriormente, cuando la existencia de éstos estaba definida en función de los pueblos o un núcleo determinado de población, con esta disposición no habría parte del territorio nacional que no correspondiera también a un municipio. Asimismo, se establecía que los municipios serían la base de la organización política de los estados. Sobre esta disposición importantísima que nos remite a los municipios como entidades fundadoras de los estados se ha reflexionado poco, probablemente porque lo que con el tiempo cobraría fuerza sería la primera parte de la redacción del artículo, que hacía referencia a los municipios como demarcaciones territoriales de las entidades federativas.¹³³

Además, se volvía obligatoria la elección popular directa de todos los ayun-

a semejanza de lo que acontece en los países continentales europeos, y a diferencia de lo que ocurre en los países anglosajones, todo poblado, independientemente de que sea urbano o rural e incluso toda zona no poblada, debe estar comprendido necesariamente dentro de un término municipal. A su vez un término municipal sólo puede lindar con los de otros municipios o con las fronteras del estado” (Antonio Carrillo Flores, *et al.*, “Bases para un proyecto de ley municipal”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, *cit.*, p. 37).

¹³² “Adiciones al Plan de Guadalupe y decretos dictados conforme a las mismas”, en Isidro Fabela, *Documentos históricos de la Revolución Mexicana*, tomo I, *cit.*, p. 572.

¹³³ Arnaldo Córdova ha hecho énfasis en esta idea: “Pensamos el municipio, ya lo hemos dicho, no como una mera demarcación geográfica, las ‘partes’ en que se dividen los estados, sino como la comunidad fundadora y constitutiva de las entidades del Pacto Federal, la comunidad origi-

tamientos, que estarían encargados de administrar a los municipios, con lo que esta decisión dejaba de ser competencia de los estados, como lo fue en el siglo XIX. Aunque eran pocas las constituciones estatales que durante el porfiriato señalaban el voto indirecto para renovar a las autoridades municipales, esta medida anticipaba un principio que sería incorporado en la Constitución emanada de la Revolución mexicana: la elección directa no sólo de autoridades federales como el presidente de la república y los integrantes del Congreso de la Unión, sino también de las autoridades estatales como los gobernadores y los diputados locales.¹³⁴

El tercer aspecto que incorporaba el decreto era la eliminación de las autoridades intermedias entre los municipios y el gobierno estatal. Así, quedaba atrás la figura de los jefes políticos introducida por la Constitución de Cádiz,¹³⁵ que tuvo distintas denominaciones en los diferentes estados de la república en el transcurso del siglo XIX y que fue repudiada por varios movimientos populares durante la última etapa del porfiriato.

Cuando Carranza convocaba a un Congreso Constituyente,¹³⁶ Zapata expedía la Ley de Libertades Municipales el 15 de septiembre de 1916.¹³⁷ Desde la Convención de Aguascalientes, que sesionó durante 1914-1915, los villistas y zapatistas dieron muestras de lo que era para ellos la libertad municipal. En el

naria de nuestro Contrato Social, la reunión política básica de la ciudadanía, fuente última de la soberanía nacional que es, ante todo, soberanía popular” (Arnaldo Córdova, “Democratización del orden constitucional del municipio”, en *La nación y la Constitución. La lucha por la democracia en México*, Claves Latinoamericanas, México, 1989, p. 363). También ha cuestionado que los estados sean vistos como partes de la federación. Véase “Repensar el federalismo”, *Diálogo y Debate*, cit., pp. 16 a 18.

¹³⁴ La Constitución de 1857 consideraba el voto indirecto para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, y la modalidad del voto de los gobernadores, congresos locales y de los ayuntamientos se definía en las Cartas estatales. El voto directo para la elección de legisladores federales se instauró por decreto en 1912. Véase Georgette José Valenzuela, *La legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades*, IIS, UNAM, México, 1992, p. 23.

¹³⁵ Moisés Ochoa Campos sostiene que esta figura deviene de la Constitución de 1812, la que a su vez estaba influida por el modelo francés de la época napoleónica, que incorporó la figura de los prefectos. Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, cit., p. 223. El autor también reconoce que durante la Colonia existieron diversos tipos de autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el poder central.

¹³⁶ “El 14 de septiembre de 1916, Carranza expidió un decreto disponiendo la realización del Congreso Constituyente y al día siguiente, por medio de un nuevo decreto, convocó a elecciones de diputados al mismo Congreso” (Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, cit., pp. 218 y 219).

¹³⁷ Véase la Ley General sobre Libertades Municipales del 15 de septiembre de 1916 y la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos del 20 de abril de 1917, ambas promulgadas por Emiliano Zapata. En Carlos Quintana Roldán, *Derecho municipal*, cit., pp. 77 a 84;

Programa de Reformas Político-Sociales, en el capítulo de las reformas políticas (no en el de reformas administrativas), el más importante y en el que, como advierte Arnaldo Córdova, “se intenta no una organización acabada del Estado, sino el apuntamiento de los que serían pilares de una sociedad democrática”, se incorporó en primer término la independencia municipal.¹³⁸ Estos grupos fueron los únicos que vincularon los problemas sociales con la construcción de un régimen democrático en el que eran fundamentales las instituciones locales.¹³⁹

La exposición de motivos de la Ley de Libertades Municipales no deja dudas de lo que los zapatistas entendían por libertad municipal.¹⁴⁰ Aunque compartían reivindicaciones con otros grupos revolucionarios, como la eliminación de las jefaturas políticas y mayores ingresos para los municipios, tenían muy claro que el sustento de la libertad municipal, “la primera y más importante de las instituciones democráticas”, residía en el derecho de los vecinos a hacerse cargo de los asuntos de su vida en común, como se reconocía en los considerandos que antecedían a la ley.

También se denunciaba que la independencia municipal había sido cercenada no sólo por los jefes políticos, sino también por los gobernadores. Por lo tanto, los zapatistas no se conformaban con reivindicar la eliminación de las jefaturas políticas, sino que consideraban que era necesario repensar la articulación entre los poderes estatales y los ayuntamientos en el nuevo régimen, y abogaban por el reconocimiento de los fueros municipales para propiciar el autogobierno de las comunidades.

En los considerandos de la iniciativa, se llamaba la atención sobre los peligros que entrañaría la falta de participación de los vecinos en los asuntos de su localidad —el que los ayuntamientos no estuvieran vigilados y controlados—, lo

“Ley sobre ingresos del Estado y municipales para el Estado de Morelos”, en *Zapata y el municipio*, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano, México, 1982, pp. 7 y 8.

¹³⁸ “Artículo 32. Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales”. El Programa de Reformas Político-Sociales de la Convención se puede consultar en Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, cit., pp. 478 a 485.

¹³⁹ “La autonomía municipal constituyó siempre para villistas y zapatistas la primera y más importante demanda de orden político: la lucha por la tierra no podía asegurar una reforma agraria que diera al campesino, junto con la tierra, su libertad, si no se le proporcionaba al mismo tiempo un medio de control directo de los gobiernos locales y esto sólo podía lograrse con base en una experiencia secular, mediante la autonomía municipal” (Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, cit., p. 171).

¹⁴⁰ De acuerdo con Carlos Quintana Roldán, en la temática de la libertad municipal seguramente influyeron Antonio Díaz Soto y Gama y Otilio Montaña.

que se traduciría en un nuevo despotismo, el de los municipios, que sustituiría al de los jefes políticos.¹⁴¹ Derivado de lo anterior y para evitar el mal manejo de los funcionarios municipales, se trasladaba a los vecinos de la municipalidad la facultad de destituir a los integrantes de los ayuntamientos, que en las constituciones estatales compartían el gobernador y el Poder Legislativo local.

La ley constaba de 18 artículos y cuatro transitorios. De las iniciativas que pretendían asegurar la libertad municipal, elaboradas desde la época de Tuxtepec, era la primera vez que se tomaban en cuenta disposiciones para asegurar la participación de los vecinos en los asuntos de la municipalidad, además de recurrir a este principio como punto de partida para concebir el municipio libre.

En los primeros artículos, la ley establecía que la independencia municipal era la emancipación de la tutela gubernamental en lo que se refería a su administración interior y ramo económico. Dotaba a los ayuntamientos de la facultad reglamentaria, sin el requisito de que los reglamentos u ordenanzas municipales fueran aprobados por alguno de los poderes estatales, como lo exigían algunas constituciones locales. En caso de que la legislación municipal contuviera preceptos que se opusieran a las leyes federales o estatales, la ley facultaba a una figura denominada Concejo de Gobierno para que retirara solamente aquellos aspectos que incurrieran en lo anterior. Asimismo, tanto el Concejo de Gobierno como la legislatura local podían hacer observaciones a las autoridades municipales acerca de aquellos puntos contenidos en los bandos o reglamentos que consideraran contrarios al bien público o al interés de la localidad. La corporación municipal decidiría en última instancia lo que considerara conveniente.¹⁴²

En cuanto a la integración de los ayuntamientos establecía que serían electos en forma directa, que sus miembros durarían en su encargo un año y que no podrían ser reelectos sino hasta dos años después de que hubieran desempeñado sus funciones. En relación con su funcionamiento, disponía que las sesiones del ayuntamiento fueran públicas.

¹⁴¹ En este tema es importante resaltar la similitud del pensamiento de los zapatistas con el de Del Castillo Velasco: “Cuando el pueblo se gobierna a sí mismo, ejerce su propia soberanía y es dueño de sus acciones; pero nada puede ser más contrario a la libertad y a la soberanía del pueblo que la organización de la municipalidad con ayuntamientos y autoridades que excluyan al pueblo de su derecho; y mucho más contrario sería a la libertad y a la soberanía del pueblo, el otorgamiento de una absoluta libertad de acción a tales ayuntamientos y autoridades. Más o menos pronto, pero siempre muy en breve, se levantaría la tiranía municipal que es sin duda la más odiosa y la que más males pudiera producir a la sociedad” (José María del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, cit., p. 154).

¹⁴² Véase artículos 4º y 5º de la Ley General sobre Libertades Municipales.

Para asegurar la participación de los vecinos en los asuntos de la municipalidad la ley contemplaba la figura de la junta general de los vecinos del municipio. También establecía el procedimiento para convocarla, la elección de una mesa directiva y el mecanismo para la toma de decisiones mediante el voto de la mayoría de los ciudadanos presentes. Asimismo, enumeraba los asuntos que habrían de ser sometidos a su estudio y ratificación: aprobación del presupuesto de egresos, enajenación o adquisición de bienes, celebración de contratos con otras autoridades o particulares y aprobación de empréstitos.

Incorporaba los requisitos que debían cubrirse para que los vecinos pudieran solicitar la destitución de los municipios aisladamente o del ayuntamiento en su conjunto, decisión que recaería en la junta general de los vecinos. Para que procedieran otros derechos, como exigir al ayuntamiento la rendición de cuentas de toda la administración o de un ramo en particular, la ley exigía que las solicitudes estuvieran respaldadas por determinado número de vecinos, que se definía en función de la población de cada municipio y que era el mismo que estaba previsto para la revocación del mandato de los municipios.

Para asegurar mayores recursos, se estipulaba que debía ampliarse la esfera en la que el municipio podría imponer sus contribuciones y se establecía cuáles deberían reservarse en forma exclusiva para los municipios. En síntesis, la propuesta consistía en que se diferenciara qué impuestos cobraría el gobierno estatal y cuáles el municipio.

En el III transitorio se recuperaba la propuesta de expedir una ley orgánica sobre el municipio libre, una vez que hubiese triunfado la revolución, estuviese instalado el Congreso general y que éste hubiera aprobado la reforma constitucional respectiva.

Como sucedió con otras reformas, los carrancistas se adelantaron a los villistas y zapatistas y se apropiaron de las principales banderas revolucionarias, entre ellas la del municipio libre. De esta forma, como señaló atinadamente Arnaldo Córdova, los carrancistas ganaron la lucha armada y la lucha política.

2. El municipio libre en los debates del Constituyente de 1916-1917

a) Los artículos 40, 41 y 73, fracción VI

El 1º de diciembre de 1916 se instaló el Congreso Constituyente del que emanaría la Constitución federal promulgada el 5 de febrero de 1917. El proyecto constitucional presentado por Venustiano Carranza consideraba la figura del municipio libre en el artículo 115, comprendido en el título “De los Estados

de la federación”. Las disposiciones sobre el municipio libre en el proyecto de Constitución enviado al Congreso Constituyente son prácticamente las mismas que las contenidas en el decreto promulgado en 1914.¹⁴³

El proyecto, como lo ha observado Jorge Carpizo, era omiso respecto a la autonomía financiera del municipio,¹⁴⁴ ausencia que probablemente contribuyó a que se privilegiara este aspecto en el debate parlamentario. En el mensaje que dirigió al Congreso Constituyente el 1º de diciembre de 1916, el primer jefe reconocía la necesidad de asegurar la libertad económica de los municipios así como de una buena ley electoral, elementos que, aunque consideraba indispensables para que el municipio libre fuera una realidad, no incorporó en la redacción del artículo 115 que presentó ante el Congreso Constituyente.¹⁴⁵

Cuando la 2ª Comisión de Constitución presentó el dictamen del artículo 115,¹⁴⁶ afirmaba que la gran novedad respecto de la Constitución de 1857 era el establecimiento del municipio libre como la base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país. Sin lugar a dudas la afirmación es exagerada pero al adoptar el nuevo texto constitucional la figura del municipio libre se introducía un elemento que modificaba el pacto federal y la relación entre estados y municipios que había prevalecido durante el siglo XIX, aunque el resto de los artículos de la Constitución en los que se establecían los principios del régimen federal permaneciera inalterado. El contenido de los artículos 40, 41 y 124 de la Constitución promulgada en 1917 es prácticamente el mismo que en la de 1857.¹⁴⁷

¹⁴³ Las modificaciones que contenía el artículo 115 versaban sobre otras materias. Se reducía el periodo de gobierno de los ejecutivos locales de seis a cuatro años y se incorporaban principios para integrar las legislaturas locales.

¹⁴⁴ Jorge Carpizo, “Evolución y perspectivas del régimen municipal en México”, en José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit., p. 235.

¹⁴⁵ “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 y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que les permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable” (*Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1960, tomo 1, p. 394).

¹⁴⁶ La comisión estaba integrada por Paulino Machorro y Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González.

¹⁴⁷ Robert Scott no toma en cuenta la institución del municipio libre como un elemento que

A diferencia de la trayectoria de otros principios que adoptaría la nueva Constitución, como los contenidos en los artículos 27 y 123, en los que el Congreso remontó la propuesta inicial presentada por Carranza y, a pesar de que el municipio libre fue un tema sujeto a debate, el Constituyente no logró precisar el alcance de la libertad municipal, ni aun con las adiciones que se incorporaron al proyecto inicial enviado por el primer jefe, lo que se tradujo en problemas de definición constitucional que se harían evidentes en el periodo posterior a la Revolución.

Cuando se sometió a discusión la redacción del artículo 40, el diputado López Lira planteó “tímidamente” la pertinencia de su reforma para que se hiciera alusión al municipio libre y así ponerlo en consonancia con lo consignado en el artículo 115 del nuevo texto constitucional, e hizo la siguiente propuesta de redacción:

Suplico atentamente a la Comisión se sirva ilustrarme sobre este particular: si no es conveniente poner en el artículo 40 algo relativo al municipio libre, que es una conquista de la revolución, y decir, por ejemplo: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, etc., que tengan como base de su organización política el municipio libre”.¹⁴⁸

López Lira proponía que se reconociera al municipio libre como una entidad política ligada al principio de la soberanía popular y base del pacto federal. Uno de los miembros de la 2ª Comisión de Constitución, Paulino Machorro Narváez, respondió a la inquietud manifestada por López Lira. Afirmó que la problemática ya se había planteado en el seno de la comisión, a través de otro de sus miembros, el diputado Hilario Medina, quien había propuesto que el municipio libre se incluyera no en el artículo 40 sino en el 41, y expuso los argumentos a que habían llegado los miembros de la comisión para que esta figura estuviera instituida exclusivamente en el título quinto de la nueva

modifica el régimen federal, y sostiene que la Constitución de 1917 no es un nuevo documento político en lo que respecta al federalismo. Apoya esta afirmación en el hecho de que se mantiene la redacción de los artículos 40, 41 y 124 en las constituciones de 1857 y 1917, por lo que los poderes de los dos ámbitos de gobierno, el federal y el estatal, permanecen inalterados. Véase Robert Scott, *Some aspects of Mexican federalism. 1917-1948*, tesis presentada para obtener el grado de doctor en Filosofía, Universidad de Wisconsin, 1949.

¹⁴⁸ *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, cit., tomo 1, p. 965.

Constitución, que trata de los estados de la federación y no en el segundo, que establece el principio político de la soberanía popular.

De acuerdo con la concepción del jurisconsulto no podía haber dos soberanías en un mismo territorio (posición que desde que se votó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana ha estado presente en el debate del régimen federal), para inmediatamente hacer una excepción y señalar que sólo la federación había logrado resolver lo anterior mediante la separación entre soberanía exterior e interior. En su perspectiva, el municipio no podía ser soberano porque no representaba soberanía alguna, con lo que anticipó la concepción que heredamos del Constituyente de 1916-1917: “El municipio queda, por consiguiente, subordinado a cada uno de los estados”.¹⁴⁹

¿En qué se diferenciaba la nueva institución que se pretendía reconocer de la del antiguo régimen? ¿Cómo entendía Machorro y Narváez la libertad y la independencia municipal? Queda claro que para el abogado jalisciense el municipio libre no tenía nada que ver con la soberanía popular y por lo tanto con la facultad de autodeterminación del pueblo en los municipios. Para nuestros representantes parlamentarios, el municipio libre no sería la base para la organización política de los estados, sino una institución subordinada a los poderes de éstos.

Los constituyentes de 1917, a diferencia de sus antecesores de 1857, tuvieron problemas para explicarse los principios en los que se establecían las bases de la soberanía popular cuando la vincularon con la libertad municipal. A pesar de que las reflexiones de los miembros de la comisión fueron impecables cuando presentaron su dictamen en relación con los artículos 40 y 41,¹⁵⁰ cuando se propuso que la soberanía popular también se expresaba en los municipios, la posición fue rechazada por la comisión.

En opinión de Machorro Narváez, para Carranza el municipio libre era independiente pero no soberano. Sin embargo, ambos cometían el error de desligar los dos principios, cuando el primero era consecuencia del segundo. Además, se negaba la independencia municipal al subordinar a los municipios a los poderes estatales. En la segunda mitad del siglo XIX era ya claro que se reclamaba la libertad municipal como un derecho del pueblo a decidir sobre

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 965.

¹⁵⁰ En el dictamen de estos artículos presentado por la comisión se reconocía la herencia de Jean Bodin y de Rousseau. De Bodin, el significado de la palabra soberanía para indicar el más alto poder humano y de Rousseau, reconocer al pueblo el poder supremo. Así definía la comisión los principios de la soberanía: “Este principio contiene diversos artículos que le son propios: la soberanía es una, inmutable, imprescriptible, inalienable. Siendo el pueblo el soberano, es el que se da su gobierno, elige sus representantes, los cambia según sus intereses; en una palabra, dispone libremente de su suerte” (*ibid.*, p. 963).

los asuntos de su localidad, con base en el principio de la soberanía popular, inscrito en las constituciones federales de 1824 y 1857. La libertad municipal, derecho de los pueblos al autogobierno, fue algo que no supieron entender o no pudieron defender los constituyentes de 1917.¹⁵¹

Cuando fue sometido a discusión el artículo 41 de la Constitución, el diputado Pastrana Jaimes hizo suya, con una ligera adición, la iniciativa enviada al Congreso Constituyente por la Comisión Nacional Agraria en la que, entre otras reformas, proponía a los municipios como la base, la primera manifestación del ejercicio de la soberanía popular.¹⁵² La propuesta de redacción del artículo 41 presentada por el diputado poblano era la siguiente:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de su competencia en los términos que establezca la presente Constitución federal; por los poderes de los estados, para lo que toca a su régimen interior en los términos que establezcan las constituciones particulares, las que en ningún caso, podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal; y por medio de los municipios libres e independientes de que dichos estados deberán componerse en los términos que establezcan las citadas constituciones particulares de los estados.¹⁵³

Esta adición también fue rechazada por los miembros de la 2ª comisión. El diputado Hilario Medina, quien había propuesto en el seno de la misma una reforma similar, después de admitir que a primera vista parecían irreprochables los argumentos sostenidos por la Comisión Nacional Agraria (reconocer que la soberanía popular se ejercía también a través de los municipios, puesto que de acuerdo con la nueva Constitución éstos serían la base política y administrativa de la organización de la república), se pronunció en contra:

¹⁵¹ Sobre el concepto de soberanía popular en la Constitución mexicana véanse los excelentes ensayos de Arnaldo Córdova. “Artículo 39. De la Soberanía Nacional”, en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Senado de la República, LIX Legislatura; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2006, tomo XVII, pp. 544-567 y “Soberanía Nacional y forma de gobierno”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell, *op. cit.*, pp. 41 a 78.

¹⁵² La iniciativa modificaba varios artículos de la Constitución relacionados con la propiedad territorial, el 5º, el 27 y el 72, además del 41. En la exposición de motivos, elaborada por la Comisión Nacional Agraria, se ubicaba a los municipios como uno de los poderes públicos representantes de la soberanía popular. Se puede consultar en *El Pueblo*, 14 de diciembre de 1916.

¹⁵³ *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, cit.*, tomo II, p. 136.

... no puede determinarse por sí mismo, porque no se podrá dar leyes por sí mismo, ésa es facultad característica del poder soberano... en donde se practica el régimen municipal, no tiene más que una independencia que está concentrada en la parte administrativa, no en la parte política.¹⁵⁴

En esa ocasión Hilario Medina negaba que los municipios fueran depositarios de la soberanía popular y que pudieran determinarse por sí mismos, con lo que aparentemente rechazaba su facultad legislativa.¹⁵⁵ Por lo demás, el resto de las instituciones del estado también estaba sujeto a disposiciones generales establecidas en las constituciones. Al negar al municipio ser partícipe de la soberanía, el guanajuatense lo rechazaba como una entidad política y reducía la gran conquista de la Revolución mexicana, el municipio libre, a la libertad administrativa.

En el debate de los artículos 40 y 41 quedó de manifiesto la confusión que privó entre los Constituyentes de 1917, que heredamos hasta la fecha, sobre la concepción del municipio libre. La soberanía popular y el municipio, el alcance de sus facultades de autodeterminación, su reconocimiento como entidad política o administrativa, y la relación entre el municipio y los poderes estatales, son algunos de los temas que ejemplifican lo anterior. Cuando el municipio libre salió a relucir en los artículos inscritos en el título II de la Constitución, se anticiparon las dificultades conceptuales que impedirían el establecimiento en el texto constitucional de las bases del autogobierno municipal.

Al ser debatida la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre el Distrito Federal, fracción VI, base segunda, en la que el primer jefe proponía que cada municipalidad estuviera gobernada por un ayuntamiento de elección popular directa, con excepción de la de México, que estaría a cargo de un número de comisionados que determinara la ley, la discusión da cuenta también de la concepción de los legisladores en relación con el municipio.

Dos fueron los argumentos que se esgrimieron en favor del proyecto del primer jefe: que no podían coexistir el ayuntamiento y los poderes de la federación en una misma población, y que la ciudad no era autosuficiente económica-

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 163. El dictamen del artículo 41 fue aprobado como fue presentado por la comisión con 160 votos en favor y uno en contra, del diputado Pastrana Jaimes.

¹⁵⁵ Probablemente tenía en mente la facultad de los municipios de expedir su propia Constitución o ley orgánica municipal. Tena Ramírez, décadas más adelante, aborda este problema y aunque reconoce en otros países la tendencia a que el municipio expida su propia ley orgánica, considera que esta facultad les corresponde a las entidades federativas. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano, cit.*, pp. 144 y 145.

mente, ya que dependía de los recursos de la federación, y ésta de los estados. Aunque la propuesta de eliminar el ayuntamiento de la Ciudad de México no prosperó, e independientemente de que fuera cierta o no la aseveración de que la ciudad dependía de los recursos de los estados, llama la atención que no fuera debatido el principio inscrito en la base primera que establecía que el Distrito Federal y los territorios se dividirían en municipalidades, “cada una de las que tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes”.¹⁵⁶

A pesar de que el artículo 73, fracción VI, no hace referencia al municipio, figura que el proyecto de Constitución sólo mandaba para los municipios ubicados en los estados, los diputados invocaron la libertad municipal para argumentar en favor o en contra de la base segunda sometida a debate. Heriberto Jara y Martínez de Escobar reivindicaron el derecho de la municipalidad de México a tener un ayuntamiento electo. Jara echó por tierra la idea de que no podían coexistir los poderes federales y el gobierno municipal de elección popular, con el argumento de que con esa lógica tampoco podrían coexistir los poderes de los estados y el municipio en la capital de los mismos. El segundo fue brillante al defender una institución que existía desde 1521 y que ni siquiera Porfirio Díaz se había atrevido a desaparecer, a la que concebía como la base del sistema republicano, democrático y federal,¹⁵⁷ por lo que sentenció que de acuerdo con los principios de la revolución constitucionalista, “en la ciudad de México no es posible que el pueblo deje de ejercer su soberanía”.¹⁵⁸

El diputado Palavicini, uno de los defensores de la propuesta carrancista, argumentó que “la ciudad libre desde el punto de vista municipal, en su origen histórico, es la que tiene recursos para subsistir”, y la Ciudad de México, en su opinión, no cubría estos requisitos. Para el tabasqueño “la idea del municipio libre es la propia libertad económica y no puede haber autonomía donde no hay elementos para que subsista, que la razón de ser de los ayuntamientos es que puedan vivir de sus recursos”.¹⁵⁹ Lo de menos es que el diputado se apoyara en el principio establecido en la base primera de la fracción VI del artículo 73 para negar a los habitantes de la Ciudad de México el derecho de elegir a sus autoridades, pero al ser aprobado sin discusión el principio en sí, los constituyentes engrosaban el ideario que legarían sobre la libertad municipal.

¹⁵⁶ *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, cit.*, tomo II, p. 396.

¹⁵⁷ “El ideal es éste: formar hombres libres dentro de municipios libres; municipios libres dentro de estados libres y estados libres dentro de naciones libres”, *ibid.*, p. 405.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 406.

¹⁵⁹ *Ibid.*, pp. 399 y 402.

b) El artículo 115

Desde que la 2ª Comisión de Constitución presentó (20 de enero de 1917) el dictamen del artículo 115, ésta marcó el rumbo del debate: “la Comisión ha estimado que [los municipios] deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida y su independencia, condición de su eficacia”.¹⁶⁰

Asimismo, agregó algunos principios a la redacción enviada por Carranza y estructuró el artículo 115 en tres fracciones. En el enunciado y la primera fracción reproducía el texto de Carranza y añadía en el párrafo inicial la palabra “administrativa” (... teniendo como base de su división territorial y de su organización política y *administrativa*); en la segunda pretendía, mediante varias disposiciones que fueron objeto de una extensa polémica, garantizar la libertad de la hacienda municipal, y en la tercera dotaba de personalidad jurídica al municipio. Como ha sido documentado por diversos analistas, los debates del artículo 115 se concentraron en la fracción II que, tal como fue redactada por la Comisión, rechazó mayoritariamente el pleno. La redacción era la siguiente:

II: Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la porción y término 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.¹⁶¹

Las disposiciones que incorporaba el dictamen en materia hacendaria provocaron una fuerte reacción entre las diferentes corrientes que estaban representadas en el Congreso. La redacción de la fracción II fue mal recibida no sólo por el ala que se identificaba plenamente con las posiciones del primer jefe, los denominados conservadores, sino también en las filas de los radicales, los jacobinos, corriente en la que se ubicaba a Heriberto Jara, miembro de la 2ª Comisión de Constitución, quien junto con Hilario Medina (del llamado “pantano”),¹⁶² fueron los principales defensores del dictamen y de la tesis que

¹⁶⁰ *Ibid.*, pp. 694 y 695.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 873.

¹⁶² Para ubicar las corrientes en el Constituyente de 1917 véase Arnaldo Córdova, “La lucha de

sostenía la necesidad de establecer principios en la Constitución que aseguraran la libertad económica de los municipios.

Al incorporar en la Carta Magna las bases para la integración de la hacienda municipal, los miembros de la comisión pretendían asegurar la libertad municipal y modificar el modelo que había prevalecido durante el siglo XIX, en el que los fondos municipales estaban al arbitrio de las autoridades estatales. Heriberto Jara, a quien se le identifica con los mejores esfuerzos por defender el municipio libre en la asamblea constituyente, igual que el resto de los diputados, dio por hecho que la autonomía política de los municipios estaba resuelta, como lo demuestra el que la fracción I fuera aprobada sin necesidad de ser discutida por el pleno.¹⁶³ Lo que sucedió posteriormente desmintió esta tesis que, a pesar de ser errónea, no ha sido desmitificada y ubicada en el lugar que le corresponde. El debate del artículo 115 careció de la profundidad y de la envergadura que se le han adjudicado, al igual que las posiciones que defendieron quienes perdieron la votación.

Los tres principios que incorporaba el dictamen para asegurar la autonomía financiera de los municipios fueron objeto de fuerte debate: si correspondía al municipio cobrar todos los impuestos; si el gobernador del estado era la instancia para fiscalizar la hacienda municipal, y la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver controversias que se suscitaran, exclusivamente en materia hacendaria, entre los municipios y los poderes estatales.

Detrás de la propuesta de que fueran los municipios la instancia responsable de cobrar los impuestos y entregaran un porcentaje para los gastos del estado, de acuerdo con las bases que estableciera la legislatura local, estaba implícito, al menos para Heriberto Jara, el que se reconociera a los municipios la facultad legislativa:

tendencias en el Constituyente de 1917 y las tareas actuales para la reforma democrática del Estado”, *La nación y la Constitución. La lucha por la democracia en México*, Claves Latinoamericanas, México, 1989.

¹⁶³ Los argumentos sostenidos por Jara reflejan fielmente esta posición: “Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos una libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado” (*Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, cit., tomo II, p. 879).

... al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes.¹⁶⁴

Esta posición, que no fue claramente defendida por el representante popular por Veracruz, no tuvo eco entre los demás legisladores, como se había adelantado durante el debate de los artículos 40 y 41, cuando se argumentó que los municipios no tenían la facultad de darse sus propias leyes.¹⁶⁵ Por lo demás, la fórmula que encontró la comisión para asegurar la hacienda municipal es que los municipios cobraran todos los impuestos y trasladaran al estado un porcentaje. Esta posición favoreció que tomara fuerza la postura de que sólo la legislatura local podía legislar en materia municipal.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 878. Más adelante, Jara regresó a esta misma idea, cuando defendió al municipio como una legislatura en pequeño: “Señores diputados: fundándome en lo que acaba de decir el señor diputado Calderón, respecto a que las legislaturas de los estados son las únicas autorizadas para dictaminar en lo relativo a cuestiones hacendarias, yo digo a ustedes: y bien, ¿los cabildos municipales, que son una legislatura en pequeño, no tienen facultades en absoluto para disponer de las rentas del municipio en que están funcionando esas legislaturas? Es una lógica un poco extraña” (*ibid.*, p. 909). Dos días antes, el 22 de enero, cuando se discutía el voto particular de Jara y Medina sobre el artículo 107, con relación al juicio de amparo, el veracruzano recuperó esta idea e incluso la del municipio como expresión de la soberanía, aspectos que lamentablemente sólo abordó en forma tangencial en sus intervenciones: “Hemos venido luchando por conseguir la soberanía, arrancando desde los municipios; de allí es que con todo entusiasmo, más bien con ardor, hemos aceptado el proyecto del primer jefe en lo que atañe a este punto. ¿Por qué? Porque al municipio lo consideramos como la base de nuestras instituciones, porque son los pequeños organismos que forman el gran conjunto; y ojalá, señores, que a los municipios, que también en pequeño tienen sus tres poderes y también en pequeño tienen su Poder Legislativo en el Cabildo, su Poder Ejecutivo en el presidente municipal, y el Poder Judicial en los jueces, se les tenga el mismo respeto que ahora se tributa a los estados de la federación” (*ibid.*, p. 809).

¹⁶⁵ Por ejemplo, los diputados José Álvarez y Fernando Lizardi, aunque estaban a favor del dictamen, no compartían la posición de Jara de que el municipio gozara de la facultad legislativa. El primero señaló: “los municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las legislaturas de los estados, porque los municipios no son repúblicas: los municipios están organizados por la ley fundamental de cada estado que dicten las legislaturas, y allí dice precisamente cuál debe ser la hacienda municipal”. Lizardi también fue muy claro al respecto: “Los estados no sólo tienen el derecho de inspeccionar la contabilidad, sino también el derecho de impedir que el municipio se aleje de las leyes municipales, porque los municipios van a ser libres, pero van a ejercer su libertad dentro de la ley, y los municipios no dan las leyes, las leyes las dan las legislaturas locales, y dentro de esa ley será como los municipios ejerzan su soberanía” (*ibid.*, pp. 883, 901 y 902).

Otro aspecto que tampoco supieron plantear los miembros de la comisión fue el problema de la fiscalización de las cuentas municipales. El dictamen facultaba al Ejecutivo local para hacerlo, una vez que el municipio cobrara todos los impuestos y la legislatura local estableciera el porcentaje correspondiente al gobierno del estado. Algunos diputados, como Martínez de Escobar, rechazaron tajantemente esta disposición porque consideraron que invadía la libertad de los municipios, mientras que otros, como Cepeda Medrano, defendieron la tesis de que el municipio fuera fiscalizado por los poderes estatales, como lo había sido durante el siglo XIX. En este aspecto, el pleno no logró deslindar la necesidad de que el municipio libre estuviera sujeto a un régimen de rendición de cuentas, de la propuesta presentada por la comisión que otorgaba la facultad de fiscalización al gobernador. Un ejemplo de la falta de claridad para abordar esta problemática fue la intervención del diputado Andrade, quien terminó justificando la fiscalización de las cuentas municipales por el Ejecutivo local, apoyándose en el argumento de que los municipios eran entidades subordinadas al estado: “Los municipios no son entidades esencialmente independientes y autónomas que no tengan que ver nada con el estado y un límite superior con la nación, vienen a ser celdillas de ese organismo que se llama estado y, por lo mismo, deben estar sujetos a él”.¹⁶⁶

El otro punto polémico fue la facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver controversias en materia hacendaria entre los municipios y los poderes del estado.¹⁶⁷ El diputado Martínez de Escobar se pronunció en contra del dictamen. Sostuvo que la disposición era una medida centralista que atentaba contra la soberanía estatal: “¿Por qué —se preguntaba— darle esa atribución a la Suprema Corte de Justicia? ¿Por qué centralizar? ¿Por qué una cuestión meramente del estado va a ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia

¹⁶⁶ *Ibid.*, pp. 888 y 889.

¹⁶⁷ El 22 de enero de 1917, el diputado Fernández Martínez recordó que el 10 de enero había presentado una iniciativa para garantizar la libertad municipal que reformaba el artículo 106 del proyecto presentado por el primer jefe. En el proyecto de Constitución se establecía que los tribunales de la federación resolverían toda controversia que se suscitara: I. Por leyes o actos de la autoridad que violaran las garantías individuales; II. De la autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los estados y III. De éstos que invadieran la esfera de la autoridad federal; es decir no tomaba en cuenta a los municipios. El diputado Fernández Martínez reivindicó que este artículo fuera reformado para que se incluyeran en las fracciones II y III los casos en que se restringiera la libertad municipal y le añadía una fracción IV, sobre la facultad de los tribunales de la federación para resolver controversias cuando disposiciones o actos de las autoridades municipales invadieran las esferas de la autoridad federal o de los estados (*ibid.*, pp. 774 y 775). Esta propuesta, importantísima para garantizar la libertad municipal, que iba más allá de lo que contenía el dictamen de la fracción II del artículo 115, ni siquiera fue discutida.

que es de carácter federal? ¿Por qué no ha de conocer, pregunto, de esos conflictos la Legislatura del estado y el Supremo Tribunal de Justicia del Estado? ... yo afirmo a esta Cámara: se ataca a eso que comúnmente llamamos la soberanía de los estados y que no es más que la libertad y la autonomía de los mismos".¹⁶⁸

Hilario Medina afirmó que la instancia para resolver los conflictos hacendarios debía ser una instancia federal y no el Poder Judicial estatal, con el argumento que estaba implícito en el espíritu de la redacción de la fracción II, en relación con la desconfianza hacia los poderes estatales para garantizar la libertad municipal:

¿Por qué no resuelve la Legislatura local o el Supremo Tribunal de Justicia del estado? Porque hemos conceptualizado que entre los tres poderes del estado hay una especie de solidaridad, y si es un municipio el que está en lucha con un Poder del Estado, seguramente que los otros poderes se encuentran interesados, aunque no fuera más que por un espíritu de corporación, y de esta manera tal vez el municipio no podrá alcanzar justicia, que es lo que nos proponemos.¹⁶⁹

El mismo diputado Medina advertía sobre el hecho de que todas las corrientes representadas en el Congreso coincidían en que la garantía del municipio libre residía en asegurar su libertad económica. En su opinión las diferencias se presentaban en cómo traducir esa tesis en los principios que debían estar inscritos en la Constitución federal.

Sin embargo, los matices entre quienes estaban en favor y en contra de la propuesta de redacción de la fracción II no eran un asunto menor. Quienes finalmente ganaron el debate, consideraban que los elementos que conformaran la hacienda municipal debían definirse por los congresos locales y no en la Constitución federal. El diputado Calderón, en representación de la posición contraria al dictamen que presentó la comisión sobre la fracción II, argumentó en el sentido de que el campo económico de los municipios pertenecía a la soberanía de los estados y que en esa medida correspondía a las legislaturas locales decidir qué ramos debía gravar el municipio y cuáles el estado.

Ante la falta de acuerdo en el pleno en relación con el contenido de la fracción II, los diputados Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez, miembros

¹⁶⁸ El diputado Martínez de Escobar consideraba que los estados, en estricto sentido, no eran soberanos, sólo autónomos, tesis que ha contado con muchos seguidores entre los juristas mexicanos. *Ibid.*, p. 882.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 895.

de la 2ª Comisión de Constitución, presentaron una nueva redacción¹⁷⁰ que especificaba los rubros que integrarían la hacienda municipal y a qué instancias correspondería resolver las controversias que se suscitaran en la materia, ya fuera con el Poder Ejecutivo o con el Congreso local, propuesta que pasó desapercibida y no fue discutida.

Por su parte, los diputados Jara y Medina presentaron un voto particular, ya que no compartían la redacción anterior sometida al pleno por sus colegas de comisión. Ya no insistían en otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad para intervenir en la resolución de controversias suscitadas en materia hacendaria entre los municipios y los poderes estatales, facultad que trasladaban al Poder Judicial estatal, y eliminaban la disposición que establecía que los municipios recaudaran todas las contribuciones y el Ejecutivo local revisara la contabilidad municipal, es decir, eliminaban todos los aspectos polémicos del dictamen presentado inicialmente por los miembros de la comisión pero no incorporaban disposiciones que resolvieran la problemática económica.¹⁷¹

Empero, ninguna de las dos propuestas fue recibida favorablemente por la asamblea, por lo que ambas fueron retiradas por sus respectivos autores. El diputado Calderón, máximo exponente de la posición contraria a la corriente que proponía que se establecieran en la Constitución las bases para conformar la hacienda municipal, insistió en la concepción del federalismo que había prevalecido durante el siglo XIX, que el municipio debía ser regulado por los estados:

Si somos federalistas, respetemos la soberanía del estado, porque la cuestión municipal se resolvería dentro del mismo estado... el proyecto del ciudadano Primer Jefe no pretendió crear dificultades entre el ayuntamiento, la Legislatura y el gobierno de los estados... El Primer Jefe reconoce la soberanía de los estados pero no reconoce la soberanía municipal... yo le concedo derecho al ayuntamiento para que administre sus propios recursos, pero será la Legislatura de los estados la que determine en qué forma y en qué cantidad.¹⁷²

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 1066.

¹⁷¹ La redacción del voto particular era la siguiente: "II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y el tanto que asigne el estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada estado en los términos que disponga la ley respectiva" (*ibid.*, pp. 1066 y 1067).

¹⁷² *Ibid.*, pp. 1132 y 1133.

El diputado Heriberto Jara replicó la posición anterior, ya que estaba convencido de que si se dejaba que el estado dispusiera de las rentas del municipio, éste quedaría en las mismas condiciones en las que había estado.¹⁷³

Hilario Medina, quien había manifestado su convicción de que las legislaturas locales velarían por la libertad municipal,¹⁷⁴ ahora manifestaba desconfianza hacia las bondades de los congresos estatales, como para dejar en sus manos la decisión sobre los fondos municipales.

El diputado Ugarte, quien había sido secretario particular de Venustiano Carranza, en el último momento hizo una propuesta de redacción de la fracción II que fue aprobada en una cerrada votación (88 contra 62, entre éstos los de Jara y Medina). Ugarte dijo sostener su propuesta en su experiencia como diputado local y el argumento de que no debía concederse a los municipios el derecho a legislar para sí en materias administrativas, hacendarias y en los demás ramos encomendados a su cuidado.

Antes de la votación de la propuesta de redacción del diputado Ugarte, Heriberto Jara advirtió acertadamente: “la adición que propone Ugarte es como si no hubiéramos propuesto nada, porque las legislaturas de los estados, en todas las épocas, han revisado los presupuestos de sus ayuntamientos”.¹⁷⁵ Sin embargo, tampoco el voto particular presentado por Jara y Medina lograba el propósito de asegurar una hacienda municipal autónoma. Si bien ambos diputados fueron portadores de las mejores intenciones para asegurar la libertad municipal, no sólo no lograron remontar la posición dominante en los debates (que ubicaba al municipio dentro del ámbito de la soberanía de los estados, argumento con el que se vetó el que se establecieran en la Constitución los principios para asegurar la libertad económica de los municipios), sino que tampoco comprendieron qué era la libertad municipal, reduciéndola al ámbito hacendario.

En el Constituyente de 1916-1917, a diferencia del de 1856-1857, en el pleno se logró discutir el municipio libre; sin embargo, los Constituyentes llevaron el debate al nivel más bajo desde que se había acuñado la tesis de la libertad municipal. Y esto no es fortuito. La tesis de la libertad municipal se acuñó en un Congreso en el que la construcción de un Estado democrático era el eje de la nueva Constitución, aspecto relegado por los diputados reunidos en Querétaro. Así, con todo y que la Revolución había proclamado la libertad municipal y considerando que el municipio sería la base del sistema democrá-

¹⁷³ *Ibid.*, p. 1132.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 907.

¹⁷⁵ *Ibidem.*

tico, republicano y federal, ninguno de los diputados fue capaz de exponer lo que esto significaba.

Los resultados que arrojó el debate del artículo 115 son pobres, como se demostraría en los siguientes años, más aún si los comparamos con los de los textos derivados del debate parlamentario en otras materias, como las relacionadas con la propiedad y el trabajo. Carranza concibió la libertad municipal como la eliminación de las autoridades intermedias; los Constituyentes, como la libre disposición de la hacienda municipal;¹⁷⁶ la libertad municipal entendida como la participación de los vecinos en los asuntos de su localidad, los planteamientos elaborados alrededor del zapatismo durante la lucha revolucionaria, simplemente no aparecieron en el recinto de Querétaro.

Resumiendo, el Constituyente de 1916-1917 amplió los postulados del municipio libre en relación con el texto de 1914 de la siguiente manera: en el párrafo inicial agregó la palabra “administrativa” (teniendo como base de su división territorial y de su organización política y *administrativa*) e incorporó las fracciones II y III, en las que se estableció que los municipios administrarían libremente su hacienda, la cual se formaría de las contribuciones que señalaran las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serían las suficientes para atender sus necesidades; y que los municipios estarían investidos de personalidad jurídica para todos los aspectos legales.¹⁷⁷

Tal como fue redactado originalmente, el artículo 115 dejó de lado todo lo concerniente a la organización democrática del municipio –aspecto que ha pasado desapercibido para la mayoría de los analistas–,¹⁷⁸ salvo lo incorporado

¹⁷⁶ “El Constituyente de Querétaro, empero, aun ocupándose ampliamente del municipio, acabó tergiversando y desvirtuando la esencia del problema municipal, que no es otra que la demanda de autogobierno ciudadano. A instancias sobre todo del general Heriberto Jara, ilustre constituyente revolucionario y uno de los hombres más esclarecidos y progresistas del siglo XX mexicano, la *problemática política* del municipio, que era precisamente la de más antigua raigambre histórica, fue escamoteada para sustituirla por una *problemática ‘económica’* que, a fin de cuentas, tampoco fue planteada y mucho menos resuelta adecuadamente” (Arnaldo Córdova, “Democratización del orden constitucional del municipio”, en *La nación y la Constitución. La lucha por la democracia en México, cit.*, pp. 351 y 352).

¹⁷⁷ Esto último ya era reconocido con anterioridad: “El municipio ha constituido siempre una persona jurídica, capaz de derechos y obligaciones, que puede adquirir y poseer bienes, así como contratar, y forma hoy con la Unión y los estados la trilogía de las personas morales de la administración pública, distinguiéndose por este carácter de los distritos o prefecturas, y también del Distrito y de los Territorios Federales, que carecen de personalidad civil” (Miguel Macedo, “El municipio”, en Justo Sierra, *México y su evolución social, cit.*, p. 685).

¹⁷⁸ Arnaldo Córdova ha resaltado este aspecto, particularmente en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional presentada en la Cámara de Diputados el 20 de diciembre de 1983, a nombre del grupo parlamentario del Partido Socialista Unificado de

en la fracción I, que pretendió garantizar su independencia política, cuando estableció la elección popular y directa de los ayuntamientos y la prohibición de que hubiera autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado, redacción que por cierto proviene del decreto de 1914.¹⁷⁹

Carranza no pensaba en una Constitución democrática sino en un Estado fuerte, autoritario, que concentrara el poder en el presidente de la república. Como sostiene Arnaldo Córdova, el primer jefe fue derrotado por el Congreso sólo en su objetivo de dejar a la legislación común la instrumentación de las propuestas, ya que los diputados lograron instituir en el texto constitucional los principios de reivindicaciones tan importantes como aquéllas relacionadas con la propiedad y el trabajo. Otra fue la suerte del municipio libre: no sólo triunfó la posición que defendía que correspondía a los estados reglamentarlo, sino que además los diputados no supieron defender el contenido político en que se había gestado la tesis de la libertad municipal (el de la soberanía popular), sustento de la autodeterminación de los pueblos. Por el contrario, nos heredaron una concepción tergiversada de la libertad municipal reducida al aspecto económico que, por cierto, tampoco lograron garantizar. Sin embargo, el que este principio esté inscrito en la Constitución federal ha sido un asidero al que se aferrarían con el tiempo los defensores del municipio libre.

3. El municipio libre en las constituciones estatales

Una vez instituido el municipio libre, los congresos constituyentes estatales reprodujeron sus principios, por lo que dividieron su territorio en municipios, eliminaron las prefecturas o jefaturas políticas, y establecieron la elección popular y directa de los miembros de los ayuntamientos. Sin embargo, no quedaron

México: “Tal y como fue redactado originalmente el artículo 115 de la Constitución de 1917, en efecto, hace hincapié en la institución de una hacienda municipal autónoma, sin lograr plenamente ni siquiera esto, y deja de lado todo lo que tiene que ver con la organización democrática del municipio, la participación de los ciudadanos en la integración y el funcionamiento de los ayuntamientos y su autonomía respecto de los poderes locales y federales” (Arnaldo Córdova, “Democratización del orden constitucional del municipio”, en *La nación y la Constitución. La lucha por la democracia en México*, cit., pp. 352 y 353).

¹⁷⁹ Florencio Barrera Fuentes advertía que el decreto publicado en 1914 “satisfacía las necesidades del momento y substituía transitoriamente la falta de una legislación municipal, pero fundamentalmente, enunció por primera vez un principio revolucionario, el *municipio libre*, que se debate todavía en nuestro tiempo” (Florencio Barrera Fuentes, “Historia y destino del municipio en México”, tesis profesional, Escuela Nacional de Jurisprudencia, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1950, pp. 86 y 87).

establecidos en las Cartas locales los principios que asegurarían la autonomía municipal en relación con los poderes estatales y propiciarían el autogobierno. Al parecer, los diputados locales no revisaron la relación de los municipios con los poderes estatales que había prevalecido durante el siglo XIX, en particular con los ejecutivos locales, en la que éstos eran considerados como los superiores jerárquicos de los municipios. Diversos artículos inscritos en las Cartas estatales ponen de manifiesto la inercia de esta antigua relación entre el Poder Ejecutivo y los municipios, lo cual anulaba su posibilidad de autodeterminación y la nueva figura constitucional del municipio libre.

Los constituyentes locales creyeron interpretar la libertad municipal cuando establecieron que los municipios estarían subordinados directamente a los gobernadores, sin intermediarios, como se estableció durante décadas en las constituciones de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. En varios textos se añadía a renglón seguido que esto no debía contrariar la libertad municipal garantizada en el artículo 115 de la Constitución. Esta ambigüedad caracterizó la adopción del municipio libre por los constituyentes estatales,¹⁸⁰ lo que negaba cualquier posibilidad de autogobierno.

Además, al Poder Ejecutivo se le facultaba para dar órdenes, no sólo a los presidentes municipales, sino también a las autoridades en los poblados ubicados afuera de la cabecera municipal e intervenir en asuntos relativos a la administración general del estado,¹⁸¹ exhortar al cumplimiento de sus deberes a las autoridades administrativas, entre las que se incluía a los presidentes municipales y las autoridades auxiliares, e imponer penas y consignar responsables en caso de delito;¹⁸² visitar a los municipios y supervisar la administración de los ayuntamientos;¹⁸³ fiscalizar la recaudación, administración e inversión de los

¹⁸⁰ Una muestra de lo anterior se encuentra en las constituciones siguientes: art. 44, Constitución de Aguascalientes, 6 de septiembre de 1917; art. 138, Constitución de Chihuahua, 25 de mayo de 1921; art. 41, Constitución de Durango, 6 de octubre de 1917; art. 38, Constitución de Jalisco, 8 de julio de 1917; art. 113, Constitución de Morelos, 20 de noviembre de 1930; art. 11, Constitución del Estado de México, 8 de noviembre de 1917; art. 21, Constitución de Guerrero, 6 de octubre de 1917; art. 95, Constitución de Oaxaca, 15 de abril de 1922.

¹⁸¹ Art. 92, fracción XIV, Constitución de Chihuahua, 25 de mayo de 1921; y art. 79, fracciones V, XV y XVI, Constitución de Sonora, 16 de septiembre de 1917.

¹⁸² Art. 60, fracción XI, Constitución de Campeche, 3 de julio de 1917; art. 58, fracción III, Constitución de Michoacán, 5 de febrero de 1918; art. 79, fracción V, Constitución de Sonora, 16 de septiembre de 1917.

¹⁸³ Art. 65, fracción XIV, Constitución de Guerrero, 6 de octubre de 1917; art. 70, fracción IX, Constitución de Morelos, 20 de noviembre de 1930; art. 69, fracción V. B., Constitución de Nayarit, 5 de febrero de 1918; art. 52, fracción 25, Constitución de San Luis Potosí, 8 de octubre de 1917.

fondos municipales;¹⁸⁴ conocer las quejas que se interpusieran en contra de los presidentes municipales o ayuntamientos y los conflictos entre los miembros del cabildo;¹⁸⁵ presidir ayuntamientos y suspender sus acuerdos cuando lesionaran los intereses municipales e incluso para revisar los actos de los ayuntamientos en los casos que marcara la ley.¹⁸⁶ En algunos textos, cuando se establecían las bases para expedir la ley orgánica municipal, se otorgaban al gobernador facultades adicionales a las contenidas en el apartado del Poder Ejecutivo del estado, como las de recibir los informes de la gestión municipal y nombrar inspectores para evaluar el desempeño de ésta.¹⁸⁷

También se consolidaron las facultades que las legislaturas locales habían gozado en relación con los municipios antes de que su libertad estuviera inscrita en la Constitución. Por mencionar algunas, aprobar la creación de nuevos municipios y modificar los límites de los existentes o suprimirlos; aprobar los presupuestos de ingresos, egresos y las cuentas públicas; calificar la elección de los munícipes; suspender en última instancia a los miembros de los ayuntamientos; nombrar a los miembros interinos de los cabildos en caso de que los munícipes hubieran sido suspendidos y reglamentar el funcionamiento del municipio libre. En todas las constituciones estatales se consagraba el derecho de los ayuntamientos de iniciar leyes, aunque en algunas estaba restringido a los asuntos municipales, y en al menos trece estados los ayuntamientos participaban en las reformas a la Constitución local.¹⁸⁸

Aunado a esto, en algunos textos encontramos la intención de garantizar la libertad e independencia del municipio en su régimen interior. La Constitu-

¹⁸⁴ Art. 85, fracción vi, Constitución de Nuevo León, 16 de diciembre de 1917; art. 92, fracción xx y fracción xxi, Constitución de Tamaulipas, 5 de febrero de 1921.

¹⁸⁵ Art. 81, fracción xiii, Constitución de Durango, 6 de octubre de 1917; art. 53, fracción xxii, Constitución de Hidalgo, 21 de septiembre de 1920; art. 71, fracción xxiv, Constitución del Estado de Puebla, 8 de septiembre de 1917.

¹⁸⁶ Art. 52, fracción vi, Constitución de San Luis Potosí, 8 de octubre de 1917; art. 92, fracción xlii, Constitución de Tamaulipas, 5 de febrero de 1921; art. 55, fracción xvi, Constitución de Yucatán, 12 de enero de 1918; art. 104, fracción xiv, Constitución de Puebla, 8 de septiembre de 1917.

¹⁸⁷ Art. 135, Constitución de Chihuahua, 25 de mayo de 1921; art. 114, fracción iv, Constitución de Veracruz, 16 de septiembre de 1917; art. 102, fracción xiii y fracción xv, Constitución de Puebla, 8 de septiembre de 1917.

¹⁸⁸ En la Constitución de Sinaloa incluso se establecía el derecho de los ayuntamientos de intervenir en la sesión de discusión final de la iniciativa sujeta a reformar la Constitución, la cual, si era votada afirmativamente por las dos terceras partes de los diputados presentes, se sometía posteriormente a la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos ubicados en el estado. Constitución de Sinaloa, 22 de junio de 1922.

ción de Guanajuato estableció que el gobierno de los municipios correspondía a los ayuntamientos, los que en asuntos de su competencia no dependerían de otra autoridad;¹⁸⁹ Hidalgo reprodujo la tesis de la Constitución de 1870 que ubicaba al municipio como un cuarto poder;¹⁹⁰ en el estado de México se reconocía que la soberanía popular se ejercía no sólo por medio de los poderes del estado sino también a través de los cuerpos municipales;¹⁹¹ Puebla otorgaba a los ayuntamientos el derecho de atender libremente todos los asuntos de la administración del municipio, poniendo como límite no excederse en sus presupuestos y no infringir las leyes del estado o la federación;¹⁹² la de Querétaro sostenía que era obligación de los ayuntamientos el gobierno interior de los municipios y, lo que es novedoso, procurando el bienestar de sus habitantes;¹⁹³ la de Sinaloa garantizaba la libertad interior política y administrativa de los ayuntamientos siempre que fuera compatible con la unidad de orden y gobierno en el estado;¹⁹⁴ y algo similar establecía la de Tabasco.¹⁹⁵ Pero como quedó de manifiesto en años posteriores, estas declaraciones no fueron suficientes para garantizar un gobierno propio en el ámbito municipal.

La Constitución del estado de México es un excelente ejemplo de la ambigüedad del estatus constitucional del municipio libre que predominó en las Cartas locales. Sin duda, en el periodo posterior al Constituyente de 1917, esta Constitución pretendió vincular a los municipios con el principio de la soberanía popular al establecer en el artículo 10 que el pueblo ejerce la soberanía por medio de los cuerpos municipales, en consonancia con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución federal en relación con los Poderes de la Unión y de los estados; para sostener en el artículo siguiente que los poderes públicos del estado se consideraban superiores jerárquicos de los ayuntamientos y ejercerían las facultades de organización y regulación de funcionamiento que no impidieran ni limitaran las libertades que les concedía el artículo 115 de la Constitución. Más allá de que el texto local reproducía la tesis errónea de que los poderes públicos ejercen soberanía, la contradicción es clara, ya que por un lado reconoce a los ayuntamientos el ejercicio de ésta y por otro los subordina a los poderes estatales.

¹⁸⁹ Art. 72, Constitución de Guanajuato, 3 de septiembre de 1917.

¹⁹⁰ Art. 16, Constitución de Hidalgo, 21 de septiembre de 1920.

¹⁹¹ Art. 10, Constitución del estado de México, 8 de noviembre de 1917.

¹⁹² Art. 102, Constitución de Puebla, 8 de septiembre de 1917.

¹⁹³ Art. 127, Constitución de Querétaro, 9 de septiembre de 1917.

¹⁹⁴ Art. 111, Constitución de Sinaloa, 22 de junio de 1922.

¹⁹⁵ Art. 119, Constitución de Tabasco, 5 de abril de 1919.

La carta mexicana, al igual que la de Oaxaca, estableció en las facultades del gobernador únicamente lo que éste *no* podía hacer en relación con los municipios y adoptó la concepción heredada del Constituyente federal, de entender la libertad municipal sólo como económica. En este sentido estableció que el Ejecutivo local no podría disponer en ningún caso ni bajo pretexto alguno de las rentas municipales ni de los bienes considerados como propios del municipio. Por otro lado, fue de las poquísimas constituciones locales que incluyó derechos de los vecinos en asuntos de la municipalidad, pero los restringió al ámbito relacionado con la hacienda municipal: denunciar y acusar ante el ayuntamiento la malversación de fondos municipales y cualquier otro hecho que implicara menoscabo de su hacienda.

Si revisamos las resoluciones de los constituyentes estatales, es claro que se mantuvo la definición de la hacienda municipal en los mismos términos que en el siglo XIX.¹⁹⁶ La Constitución de Sinaloa es la excepción, al establecer que el Congreso del Estado sólo definiría los ramos sobre los cuales los ayuntamientos fijarían ellos mismos sus impuestos.¹⁹⁷

Los constituyentes locales en ejercicio de la autonomía estatal ampliaron el principio constitucional del municipio libre y tradujeron la autonomía económica como sinónimo de autosuficiencia económica de los municipios. Esta concepción se plasmó cuando definieron los requisitos para crear municipios, ya que establecieron como uno de ellos que fueran autosuficientes económicamente.¹⁹⁸

Otros textos estipularon que los municipios debían disponer de recursos suficientes para proveer su existencia política o su autonomía, como es el caso

¹⁹⁶ En al menos 24 constituciones se establecía que el presupuesto de ingresos de los municipios debía ser aprobado por las legislaturas locales; en 18, que también aprobarían el presupuesto de egresos y en 16, las cuentas públicas. Algunos matices: en las constituciones de México, Nuevo León y Oaxaca se incorporó de una manera muy vaga que la hacienda municipal se compondría de los bienes del municipio y de las contribuciones que para cada uno de éstos decretara la legislatura; la de Chihuahua era más explícita, ya que desglosaba los rubros que la integrarían; la de Veracruz se diferencia del resto, porque preveía la compensación de recursos entre el municipio y el gobierno del estado, en caso de que fueran insuficientes no sólo los del municipio sino incluso los del estado.

¹⁹⁷ Constitución de Sinaloa, 22 de junio de 1922, artículo 19, fracción v.

¹⁹⁸ Art. 128, Constitución de Coahuila, 19 de febrero de 1918; art. 91, fracción II, Constitución de Colima, 1º de septiembre de 1917; art. 39, Constitución de Durango, 6 de octubre de 1917; art. 70, Constitución de Hidalgo, 21 de septiembre de 1920; art. 142, Constitución de Querétaro, 9 de septiembre de 1917; art. 114, fracción III, Constitución de Veracruz, 16 de septiembre de 1917; art. 72, fracción VI, 1º, Constitución de Zacatecas, 12 de enero de 1918.

de Campeche, Chiapas, Morelos, Nayarit, Sinaloa, Sonora y Yucatán¹⁹⁹ y, para colmo, en algunas Cartas locales como las de Michoacán, Puebla, estado de México y Oaxaca, se preveía que los municipios que no fueran autosuficientes podrían ser suprimidos.²⁰⁰ Como es evidente, desde el Constituyente de 1917 se arraigó la concepción de que la autonomía municipal es sinónimo de recursos suficientes para subsistir, criterio que, además de erróneo, cancela la posibilidad de autogobierno de los municipios pequeños.²⁰¹

A pesar de que en el Constituyente federal se rechazó la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver controversias en materia hacendaria entre los municipios y los poderes estatales, ya que la mayoría consideró que esto correspondía al Poder Judicial estatal, son poquísimas las Cartas locales que establecieron mecanismos para garantizar la recién consagrada libertad municipal. Sólo en las constituciones de Colima, México, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas se incorporó la intervención del Poder Judicial estatal para resolver las controversias que se suscitaban en al menos uno de los siguientes casos: entre el municipio y el Ejecutivo, el municipio y la legislatura local, o con otros municipios del estado.

Tampoco se propició la participación de los vecinos en los asuntos de su municipalidad. Son muy pocas las disposiciones establecidas en las constituciones estatales para garantizarla. La de Tabasco aludía a una problemática que estuvo presente durante muchos años como tema central para reformar

¹⁹⁹ Art. 43, fracción I b, Constitución de Campeche, 3 de julio de 1917; art. 33, fracción XXVIII, Constitución de Chiapas, 1º de febrero de 1921; art. 40, fracción XI. B, Constitución de Morelos, 20 de noviembre de 1930; art. 47, fracción III. B, Constitución de Nayarit, 5 de febrero de 1918; art. 43, fracción VII. B, Constitución de Sinaloa, 22 de junio de 1922; art. 64, fracción XII. B, Constitución de Sonora, 16 de septiembre de 1917; art. 30, fracción I. B, Constitución de Yucatán, 12 de enero de 1918.

²⁰⁰ Art. 107, fracción II y art. 108, Constitución de Michoacán, 5 de febrero de 1918; art. 104, fracción XIV, Constitución de Puebla, 8 de septiembre de 1917; art. 70, fracción IV, Constitución del estado de México, 8 de noviembre de 1917; art. 59, fracción IV y V, Constitución de Oaxaca, 15 de abril de 1922.

²⁰¹ Qué diferencia con la posición sostenida por el jurista Juan M. Vázquez, quien en 1879 defendió la libertad municipal independientemente del tamaño de los municipios y se pronunció en contra de que se marginara de este derecho a los municipios pequeños, al argumentar que muchas localidades ubicadas fuera de la cabecera municipal tenían derecho a constituirse en municipios: “el municipio grande o pequeño, son personas iguales *en la ley y ante la ley*, y por lo mismo, los municipios pequeños deben tener por ley facultades iguales a las que tienen los municipios grandes, y deben ser igualmente considerados los intereses que representan; el principio, en este caso, es la libertad y derechos municipales, como en otro caso es la libertad y derechos del hombre” (Juan M. Vázquez, *Curso de derecho público, cit.*, p. 209. Las cursivas son del autor).

la institución municipal, que era la de garantizar la libertad de los ciudadanos para emitir su voto en las elecciones populares, de lo que responsabilizaba a las autoridades municipales,²⁰² ya que los ayuntamientos concentraban la operación de los procesos electorales; las del estado de México y Oaxaca suscribían el derecho de los vecinos para denunciar y acusar ante el ayuntamiento la malversación de fondos y en general hechos que fueran en menoscabo de la hacienda municipal, y en la de Guanajuato procedía el recurso de queja, ante el ayuntamiento, en contra del presidente municipal.

En las nuevas Cartas estatales los ayuntamientos quedaron totalmente expuestos a la voluntad de los poderes estatales y la ciudadanía, a merced de los cuerpos municipales. Así, la responsabilidad y rendición de cuentas de los ayuntamientos, igual que en el siglo XIX, fue encomendada por los constituyentes locales exclusivamente a los poderes estatales; y en lo que hace al gobierno propio sustentado en la participación de los habitantes de su localidad, origen y sustento mismo de la libertad municipal, no quedó entre las preocupaciones de los legisladores estatales.

²⁰² Arts. 121 y 123, Constitución de Tabasco, 5 de abril de 1919.

IV. LA LUCHA POR GARANTIZAR LA LIBERTAD MUNICIPAL

1. La Unión Nacional de Ayuntamientos

En los años siguientes a la promulgación de la Constitución de 1917 se vivió una efervescencia municipal que se reflejó, entre otros aspectos, en una vigorosa vida política de los ayuntamientos, que llegaron a ser actores protagónicos y uno de los principales impulsores del debate sobre la reforma municipal, a través de su asociación en la Unión Nacional de Ayuntamientos (debate en el que dejaron de tener un papel relevante a medida que se extinguió la vida de la asociación).

Las manifestaciones públicas de los ayuntamientos buscaban reformar la Constitución, asegurar la libertad municipal, y criticaban la forma en que las cartas locales habían instituido al municipio. A diferencia de lo que consideraban los diputados que habían defendido la libertad municipal en Querétaro, las principales reivindicaciones de los ayuntamientos no privilegiaban el aspecto económico sino principios políticos, ya que lo que estaba en juego era su propia viabilidad constitucional.

Las atribuciones de que gozaban las legislaturas locales para calificar las elecciones municipales, y los gobernadores para suspender o suprimir ayuntamientos y para nombrar juntas municipales que sustituyeran a los miembros de los mismos, dejaban inermes a estas corporaciones ante los poderes locales y exhibían la fragilidad del principio constitucional federal de la elección directa de las autoridades municipales.

El 1º de noviembre de 1920 se inauguró el Primer Congreso Nacional de Ayuntamientos a iniciativa del cabildo de la Ciudad de México, en el que se acordó constituir la Unión. En la convocatoria se planteaban tres objetivos: I. La autonomía administrativa y jurisdiccional, II. La independencia económica y III. El establecimiento de un vínculo de solidaridad entre los ayuntamientos para defender la institución del municipio.

En el discurso de inauguración, Rafael Zubarán Capmany, presidente del ayuntamiento de la municipalidad de México, institución que había tomado la iniciativa de convocar a los municipios del país, dejó claro el interés que tenía el Congreso por fijar las bases de la legislación municipal, ya que el Constituyente de 1917 había creado un municipio libre solamente de nombre, para lo que reivindicaba el principio democrático del gobierno propio, el *self-government* local,²⁰³ al cual explicaba como “la soberanía de la ciu-

²⁰³ Aunque hoy es común el uso de la expresión “autogobierno”, el presidente de la municipalidad

dad, con relación a todas las materias locales, reside en el pueblo que vive en la ciudad”, todo lo contrario a lo que sucedía en nuestro país, donde la Legislatura de un estado era “suprema en los asuntos puramente locales del municipio”.²⁰⁴

Buscando alcanzar reformas legales para garantizar el municipio libre, el congreso de ayuntamientos convocó a un concurso para presentar una ley orgánica en relación con el artículo 115 de la Constitución. El jurado calificador estuvo integrado por figuras de la talla de Emilio Rabasa, José Vasconcelos, Gabriel García Rojas, Rafael Martínez de Escobar y Esteban B. Calderón, entre otros. El primer lugar fue declarado desierto.²⁰⁵ De acuerdo con los argumentos del jurado, ninguno de los ensayos se apegó a la materia propuesta en la convocatoria:

... es evidente, pues, que la convocatoria requiere un proyecto de ley que pueda regir en la república; es decir, un conjunto de preceptos generales que sirvan de norma a las legislaturas locales; pero sin invadir la esfera de acción libre que nuestro sistema federal reconoce y respeta en los estados; un conjunto de preceptos que expliquen y declaren los conceptos del principio constitucional asentado en el artículo 115, que exponga su alcance sin imponer nuevas limitaciones ni ampliar indebidamente las que contiene la Constitución misma, único estatuto que puede establecer las fronteras de su propia competencia aun a costa de las libertades locales.²⁰⁶

Gabriel García Rojas, en el discurso pronunciado a nombre de la comisión dictaminadora, enfatizó la necesidad de que la ley orgánica aclarara, explicara y fijara las bases para la reglamentación del municipio, por lo que era indispensable precisar el significado de su autonomía y la relación con los otros poderes.

Ubicaba el concepto de autonomía en el “último grado de la escala de nuestra organización interna”, donde ocupaban grados superiores los de soberanía

de México utilizaba el término en inglés, lo cual no era fortuito. Lira y Ortega advertía en 1877: “Nos falta esta palabra [*self-government*] en el idioma, porque no tenemos la casa que representa, y aún la idea nos es extraña” (Miguel Lira y Ortega, *El poder municipal*, cit., p. 32).

²⁰⁴ *Excelsior*, 2 de noviembre de 1920.

²⁰⁵ El segundo lugar se le otorgó a Ernesto Nieto, aunque el jurado se deslindó de algunos de los preceptos que contiene su proyecto presentado con el lema “Libertades locales dentro de la unidad nacional”, lema que haría suyo la Unión. Su iniciativa puede consultarse en Ernesto Nieto, *Exposición de motivos y proyecto de ley reglamentaria del artículo 115 constitucional*, Congreso General de Ayuntamientos de la República Mexicana, México, D.F., 1921.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 1.

e independencia. Explicaba la soberanía como “la facultad de determinarse a sí mismo y dictarse una línea de conducta con exclusión de toda autoridad extraña, implicando esto un elemento externo que es necesario puntualizar” y la independencia como “la legislación y la reglamentación en el orden interior, pero no implica nunca la representación internacional”. En su opinión los estados de la federación son únicamente independientes porque no tienen esta última, y finalmente definía la autonomía como “la facultad de obrar dentro de una ley que dicta un poder extraño, pero al mismo tiempo contiene la exclusión de todo superior jerárquico; de manera, pues, que toda entidad autónoma obedece las leyes generales que otra entidad dicta, pero sin someterse a ningún jefe o superior, y además puede proveer en su esfera de acción a hacer aplicar aquellas leyes: esta es la facultad reglamentaria...”²⁰⁷

Los conceptos que incorporaba la comisión habían estado presentes en la trayectoria constitucional del federalismo mexicano y no habían dejado de ser objeto de polémica: la soberanía, la independencia y la autonomía de los poderes locales, estatales y municipales. De acuerdo con el dictamen, sólo el Estado nacional es soberano, los estados independientes y los municipios autónomos. La comisión dictaminadora recuperaba los argumentos que en el Constituyente de 1916-1917 sostuvo el diputado Martínez de Escobar –integrante de esta comisión– de que los estados, en estricto sentido, no son soberanos, aunque la Constitución estableciera lo contrario. Este punto de vista nuevamente escatimaba a los estados su calidad de soberanos por no gozar de soberanía exterior, con lo que se reducía el concepto de soberanía a la que tiene el Estado nacional frente al resto de las naciones, desvinculándola completamente de su sustento primario, la soberanía popular. La comisión sólo reconocía a los municipios su autonomía, de la que derivaba su facultad de expedir reglamentos, que no era reconocida en algunas legislaciones estatales, y aunque los municipios no pudieran darse sus propias leyes como los estados, rechazaba que pudieran ser considerados como entidades subordinadas.

Sin embargo, de este primer congreso se derivó la constitución de la Unión, que nació con el objeto de “velar por la pureza y libertad de la Institución Municipal para la defensa de los legítimos intereses de los ayuntamientos y la buena administración de los municipios”.²⁰⁸ En las obligaciones del Comité Permanente de Ayuntamientos, órgano directivo, se resumían sus tareas:

²⁰⁷ *Boletín Municipal*, tomo v, noviembre de 1920, p. 729.

²⁰⁸ Expediente 16, vol. 3929, tomo I. Secretaría General de Gobierno, Archivo Histórico del Ayuntamiento de México. Citado en Ivonne Pérez Esquivel, “Los conflictos políticos del Ayun-

velar por que los municipios estuvieran administrados por ayuntamientos de elección popular directa, que fueran eficaces y sus miembros competentes; procurar que fijaran por sí mismos sus arbitrios y que administraran libremente su hacienda; buscar que ingresaran a la Unión todos los ayuntamientos de la república; atender las quejas de sus miembros y proporcionar informes en relación con los servicios municipales, entre otras.

No es casual que el primer punto que reivindicaba la naciente asociación fuera que los ayuntamientos estuvieran administrados por corporaciones de elección popular directa y no por juntas municipales nombradas por los gobernadores o por las legislaturas locales, hecho generalizado a pesar del principio inscrito en la Constitución de 1917 que garantizaba la elección directa de los miembros del cabildo.²⁰⁹

En el segundo congreso de ayuntamientos, realizado un año y medio más tarde, se mantuvo la preocupación por la revisión del alcance constitucional de la nueva figura del municipio libre y cuáles debían ser sus derechos en relación con los otros poderes. Al inaugurar el congreso Álvaro Obregón, presidente de la república, se sumó a esta preocupación.²¹⁰

De nuevo, la reforma constitucional fue uno de los objetivos centrales del segundo congreso. Varios delegados presentaron proyectos de reforma a la Constitución en materia municipal, que fueron discutidos en las jornadas que transcurrieron entre el 20 de abril y el 7 de mayo de 1922.²¹¹

Los delegados no sólo estaban preocupados por garantizar la permanencia de los ayuntamientos nombrados por la voluntad popular. También consideraban que era necesario reformar su sistema de organización para convertirlos

tamiento de México y la desaparición del régimen municipal en la década de los 20s. Tesis para optar por el título de licenciada en historia, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, D.F., 1993, p. 93.

²⁰⁹ Un ejemplo de la arbitrariedad con que actuaban los poderes locales para desaparecer a los ayuntamientos respaldados por el voto popular fue denunciado en este encuentro. El ayuntamiento de Jalapa había sido destituido por la legislatura estatal porque se había llevado a cabo una reunión de diputados en el salón de cabildos, *Excelsior*, 11 de noviembre de 1920.

²¹⁰ "... cuáles son los puntos en que han sido violados esos derechos constitucionales, por autoridades de distinto orden y de distinto origen en algunas regiones del país, y encaminar el esfuerzo a dejar definidos, de una manera clarísima, esos derechos y reclamarlos ante los tribunales a quienes corresponda velar por el cumplimiento de los preceptos constitucionales, para liberarse en el menor tiempo posible, de las tutelas poco legales y poco aiosas que algunos municipios de la república están sufriendo en la actualidad" (*El Universal*, 21 de abril de 1922).

²¹¹ *Excelsior*, 28 de abril de 1922. Algunas de las iniciativas de reforma presentadas en el Congreso pueden consultarse en 2º Congreso Nacional de Ayuntamientos, iniciativas de los C.C. delegados, Imprenta "Ultramar", B. Domínguez, 43, México, 1922.

en asambleas administrativas con funciones y responsabilidades claramente demarcadas.²¹² En esa etapa la reivindicación de la libertad municipal se vinculó en forma indisoluble con la tesis de que los ayuntamientos debían estar sujetos a un régimen de rendición de cuentas. Algunas de las propuestas presentadas en el segundo congreso ilustran las demandas de los municipios en el periodo posterior a la Revolución mexicana.

El delegado Roberto de la Cerda presentó una ponencia en representación de varios municipios,²¹³ en la que argumentaba la falta de autonomía del municipio porque estaba supeditado a los poderes ejecutivos, reconocía la legislación deficiente heredada tanto de los regímenes centralistas como de los federales y la que estaba plasmada en las constituciones locales. Proponía que se reformaran los artículos que se ocupaban de los municipios en las constituciones estatales y se buscara identidad legislativa en las leyes municipales.²¹⁴ En particular, demandaba que se eliminara de las constituciones estatales la disposición que establecía que el municipio libre estaba supeditado al Ejecutivo local:²¹⁵

El municipio autónomo o libre, tal como lo hemos visto en México, sólo puede serlo en realidad cuando se enmiende esta prevención consignada en las Constituciones locales: 'el municipio, como factor gubernamen-

²¹² *Excelsior*, 26 de abril de 1922.

²¹³ Firmaban el documento los ayuntamientos de Catorce, Guadalcázar, Soledad Díez Gutiérrez, Villa de Reyes, Cerro de San Pedro y Zaragoza, Pozos y Mesquitic.

²¹⁴ "Podría definirse el fuero municipal: 'El derecho inviolable de llevar a la práctica hechos aprobados por mayoría concejil en su régimen interior; en su exterior, el derecho inviolable de corporación so pena de requerimiento expreso del Poder Ejecutivo federal, en caso de enjuiciamiento', lo cual supone el municipio con una libertad que al presente no tiene" (2º Congreso Nacional de Ayuntamientos, *Iniciativas de los C.C. delegados, cit.*, p. 9).

²¹⁵ Si la subordinación de los municipios al Ejecutivo local estaba plasmada en muchas de las constituciones estatales emanadas después del Constituyente de 1917, podemos imaginar lo que se establecía en las leyes orgánicas municipales. Al respecto, la Unión también se ocupó de denunciar estas irregularidades, como las plasmadas en la Ley Orgánica Municipal de Colima: "el artículo en cuestión establece la absoluta dependencia de las autoridades municipales, del Ejecutivo del estado, declarándolas subordinadas y sus órganos, es decir: sus medios, objetos, instrumentos, *nada más que eso*, para ejercer la acción del gobierno, siendo que, según la Carta Magna, los ayuntamientos son cuerpos autónomos que para ejercer su acción, que no debe ser otra que la de administrar los servicios municipales y los intereses correspondientes, no dependen de otros funcionarios" (Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, *Manifiesto a la nación y a los H. H. ayuntamientos mexicanos con motivo de la tiránica ley orgánica municipal expedida por los poderes del estado de Colima, en diciembre de 1921*, México, D.F., 1922, pp. 7 y 8).

tal, es institución libre; aunque supeditado al Ejecutivo local en muchos casos²¹⁶: de esta manera, el municipio mexicano tiene sobre sí la espada de Damocles: o marcha de acuerdo con el Ejecutivo u obedece cuanto consigna le imponga éste, o, eliminando el influjo que le pone obstáculos, marcha sin guía, asumiendo su responsabilidad, y en este caso se ve amenazado por el Ejecutivo, ora local, ora federal y queda a merced de los vaivenes de nuestra azarosa política.²¹⁶

También proponían la reforma a la ley electoral de los estados para que los congresos no intervinieran en la elección de los ayuntamientos y que éstos no pudieran ser disueltos por los ejecutivos o legislaturas locales sino por enjuiciamiento y conforme a las leyes federales; que se reformara el artículo 115, fracción II, en el sentido de que las legislaturas no establecieran las atribuciones de los municipios y que se elaborara un reglamento o código municipal para lograr un verdadero federalismo municipal.

Otro tema que introdujeron los delegados fue el desprestigio de muchos ayuntamientos,²¹⁷ por lo que proponían que los regidores renunciaran (total o parcialmente) a cobrar los emolumentos que les asignara el presupuesto y que la Unión de Ayuntamientos se constituyera en vigilante de los cuerpos municipales, la que daría transparencia a las tareas de los cabildos.

El diputado Macedonio Gutiérrez, delegado por las municipalidades de Concordia y Rosario, Sinaloa, presentó un proyecto de ley orgánica de autonomía municipal, reglamentaria del artículo 115 de la Constitución federal, avalado por los diputados Antonio Díaz Soto y Gama y Aurelio Manrique. El proyecto estaba constituido por diez artículos; en el primero se establecía que el municipio libre era la base de la organización política y administrativa no de los estados, sino de la república y que las reuniones del ayuntamiento no podían ser visitadas o fiscalizadas por los agentes de los gobiernos federal o de los estados.

En la exposición de motivos, el diputado justificó los dos elementos sustanciales que introducía en su proyecto de ley orgánica de la autonomía municipal. Por un lado, la toma de las decisiones más importantes en la vida municipal a través del mecanismo de la asamblea popular,²¹⁸ que sería con-

²¹⁶ 2º Congreso Nacional de Ayuntamientos, *Iniciativas de los C.C. delegados, cit.*, p. 6.

²¹⁷ El proyecto fue presentado por los delegados de El Oro, Tzompantepec, Nombre de Dios y Pánuco, Durango, Huasca, Hidalgo y Ahuazotepec, Puebla.

²¹⁸ En el artículo tercero se establecían algunas de las decisiones que se tomarían en la asamblea, como la elección o remoción de los miembros del ayuntamiento, jueces municipales y tesoreros del municipio; la aprobación de las remuneraciones para los funcionarios municipales; la

vocada una vez al año en la fecha que con un mes de anticipación definiera la legislatura local, y por el otro, la elección de los concejales a través de circunscripciones, cuarteles o demarcaciones, lo que permitiría la representación de los pueblos ubicados fuera de la cabecera municipal.²¹⁹ La elección de los miembros del ayuntamiento se haría en la asamblea popular, no por cédula, lo que, en opinión de Macedonio Gutiérrez, garantizaría el sufragio, tan desprestigiado porque se había desnaturalizado y abusado de él.

El municipio de Taxco, Guerrero, propuso que se presentara una iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión, para que fuera derogada la fracción II del artículo 115 constitucional, ya que tal como estaba redactada la consideraba una traba para el ejercicio de la autonomía municipal.

El delegado Alonzo se manifestó por que los ayuntamientos reconocieran los fallos en materia electoral –como inapelables– de las juntas; que los gobernadores y las legislaturas permitieran que el Poder Judicial juzgara y sentenciara las acusaciones sobre delitos de orden municipal; que el municipio recibiera un porcentaje de todos los impuestos; que el pueblo pudiera reconsiderar en cualquier tiempo la elección de los miembros de los ayuntamientos; que éstos tuvieran la obligación de informar periódicamente de su actuación, y que un consejo popular fuera el censor de sus actos, entre otras propuestas.

Andrés Molina Enríquez se pronunció por reformar los artículos 40 y 41 de la Constitución para que quedara establecido que los municipios son libres y soberanos y que el pueblo ejerce su soberanía por medio del poder de los municipios. Su propuesta también incluía la reforma del artículo 115 para que se estableciera que la base del gobierno es republicana y democrática con la existencia de municipios libres. Además, proponía que en este artículo se incorporara que el gobierno municipal estaría integrado por una asamblea y un ejecutor, el presidente municipal y los tribunales de justicia correspondientes; que los funcionarios y empleados públicos no tomarían parte en la elección de esta asamblea; que en el primer día de funcionamiento, el gobierno municipal

fijación de los impuestos que de acuerdo con la Legislatura tendrían que cobrarse anualmente; la aprobación o no de la venta de bienes municipales y de las ofertas de particulares para abastecer o realizar obra pública y el establecimiento de las bases a las que debía sujetarse el ayuntamiento al reglamentar los ramos de la administración municipal. 2º Congreso Nacional de Ayuntamientos, *Iniciativas de los C. C. delegados, cit.*, pp. 18 y 19.

²¹⁹ “De esta suerte, nombrando cada fracción electoral un concejal propietario y otro suplente, los ayuntamientos quedarán integrados por personas que no sólo tengan la verdadera representación de un grupo de ciudadanos, sino que saldrán del seno mismo del pequeño agregado social que los eligió y cuyas necesidades conocerán ciertamente mejor que los que no residen en la circunscripción” (*ibid.*, p. 14).

estaría obligado a publicar un bando con reglamentos, disposiciones y demás leyes, así como los presupuestos de ingresos y de egresos; que la resolución de los conflictos municipales sería atendida por el Congreso de Ayuntamientos o por una comisión permanente del mismo; que la policía estaría a las órdenes del gobierno municipal y que éste contaría con una organización hacendaria propia.²²⁰

2. La iniciativa de reforma constitucional de 1922

Con base en los distintos proyectos presentados ante el Congreso por Molina Enríquez, Modesto Rolland, Manuel Rueda Magro, Francisco Trejo, Tomás Garrido, César Pellicer, Dionisio Montelongo, Roberto de la Cerda y Otilio González, entre otros, se nombró una Comisión de Puntos Constitucionales que quedó integrada por Andrés Molina Enríquez, Manuel Rueda Magro y Francisco Trejo para que formulara un proyecto de reformas a la Constitución. La comisión permanente del II Congreso Nacional de Ayuntamientos²²¹ envió a la Cámara de Diputados la iniciativa elaborada por esta comisión, la cual fue presentada por diputados de Tabasco, Veracruz, Oaxaca y Sonora.²²²

Esta ambiciosa iniciativa, presentada con el título de *Proyecto de reformas constitucionales necesarias para el funcionamiento autónomo de los municipios*, planteaba la reforma de los artículos 40, 41 y 115 de la Constitución.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, *compuesta de municipios autónomos congregados en estados que, sobre la base de la autonomía municipal*, serán libres y soberanos para su régimen interior, dentro de las limitaciones que la presente Constitución les marque, y que a su vez

²²⁰ *Excelsior*, 26 de abril de 1922.

²²¹ La comisión permanente del II Congreso Nacional de Ayuntamientos estaba integrada por R. González Garza (presidente); A. Molina Enríquez (vicepresidente); J. Guzmán (secretario); Gómez Pezuela (prosecretario); E. B. Calderón (tesorero); y Gustavo Arce, Genaro Vásquez, Justo Santa Anna, A. Lazcano Carrasco, Aurelio M. Peña, Francisco Trejo y M. Rueda Magro (vocales).

²²² Por Tabasco, Justo A. Santa Anna y A. Lazcano Carrasco; por Veracruz, Carlos Puig Casauranc, Luis Márquez, Guillermo Rodríguez, Martín C. Jiménez, A. Sánchez Rebolledo, G. Hernández, C. Villanueva Garza, Isauro Barranco, J. Manuel Puig Casauranc, Juan Joachín, Efrén D. Marín, M. F. Altamirano, A. M. Azueta, Manuel Miravete, A. Campillo Seyde; por Oaxaca, O. González, Jenaro V. Vázquez, J. Reyes San Germán, Ricardo Delgado, Fermín E. Díaz, J. Ogarrío Meixueiro, M. Díaz Chávez, R. Rivero, M. de la Llave, L. Bolaños, y por Sonora, Julián S. González.

estarán unidos en una federación establecida con arreglo a las disposiciones de la presente ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por los poderes de la Unión federal, por los particulares de los estados *y por los locales de los municipios*, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución como ley suprema, y por las constituciones de los estados, que en ningún caso podrán contravenir las prescripciones de la misma presente Constitución.²²³

La idea de reformar los artículos 40 y 41 de la Constitución federal fue propuesta por Molina Enríquez.²²⁴ El mexiquense recuperaba la concepción sostenida por Del Castillo Velasco de que la soberanía popular se expresaba también mediante los municipios e igualmente centraba la reforma en los artículos que contenían los principios políticos del régimen federal mexicano. El abogado, originario de Jilotepec, pensaba que la libertad municipal debía estar asegurada en el apartado de la soberanía popular. Es probable que Molina Enríquez propusiera la reforma del artículo 41 a partir de la iniciativa de la Comisión Nacional Agraria, que fue enviada para su consideración al Congreso Constituyente de Querétaro, y de la redacción del artículo 10 de la Constitución del estado de México, que mencionaba que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los cuerpos municipales, redacción en la que muy probablemente participó.²²⁵

²²³ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, 3 de octubre de 1922. **Las cursivas son nuestras.**

²²⁴ “El señor licenciado Molina Enríquez sugiere que se reformen los artículos 40 y 41 de la Constitución, a fin de que quede establecido, entre otras cosas, que los municipios son libres y soberanos y que el pueblo ejerce su soberanía por medio del poder de los municipios... Quiere también que se reforme el artículo 115 declarando que nuestra forma de gobierno es republicana y democrática, a base de la existencia de los municipios libres” (*Excelsior*, 26 de abril de 1922).

²²⁵ Molina Enríquez era representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante la Comisión Nacional Agraria en 1916, cuando esta institución envió al Congreso reunido en Querétaro una iniciativa de reforma a varios artículos de la Constitución y, aunque no participó como diputado en el Constituyente, desempeñó un papel relevante en la redacción del 27 constitucional; posteriormente, cuando fue promulgada la Constitución del estado de México (18 de noviembre de 1917), ocupaba el cargo de secretario general del Gobierno del Estado y es reconocida su influencia en la Constitución local, como lo ilustra el diputado Santana. En el III Congreso Nacional de Ayuntamientos recordó un estudio comparativo de las constituciones estatales realizado por él y el secretario general de la Unión: “todas contienen artículos violatorios de la Constitución General de la República, y solamente en una de estas constituciones, la del estado de México, de que es autor el licenciado Molina Enríquez, se respeta la institución del ayuntamiento” (*El Universal*, 22 de mayo de 1923).

La nueva redacción del artículo 115 constitucional contenía 21 fracciones, lo que da una idea de la extensión de la iniciativa de ley, ya que el texto aprobado por el Constituyente de 1917 estaba integrado solamente por tres fracciones. Los siguientes preceptos se incorporaban al artículo 115:

El número de municipios, extensión y cabecera serían fijados por las constituciones estatales. Establecía una población mínima de cinco mil habitantes para conformar municipios. En cuanto a la integración del gobierno, la iniciativa preveía la separación de funciones entre la asamblea y el ejecutor de las decisiones (presidente municipal). Además instituía la figura de un administrador de rentas municipales, responsable de recaudar y distribuir, así como tribunales populares de justicia, que estarían encargados de imponer las penas a quienes violaran las disposiciones que dictara el ayuntamiento. Los representantes populares del municipio serían electos en forma secreta y directa sin intervención de funcionarios estatales o federales. Asimismo, establecía que los funcionarios municipales serían responsables de los delitos que cometieran, y se otorgaba a los ciudadanos el derecho de iniciar ante el Ministerio Público las averiguaciones respectivas.

La nueva redacción del artículo 115 incorporaba la figura del Congreso Nacional de Ayuntamientos, que sería reglamentada por una ley especial. A esta institución se le otorgaba la facultad de resolver las controversias derivadas de las elecciones municipales. En los dos congresos de ayuntamientos se había demandado que los legislativos estatales no intervinieran en la elección de los cuerpos municipales y que éstos no pudieran ser disueltos por los ejecutivos o las legislaturas de los estados.²²⁶ En algunas entidades esta responsabilidad recaía en los ayuntamientos, lo que no dejaba de ser una fuente de conflictos. Ante la falta de alternativas, y debido a que los ayuntamientos no tenían derecho de acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni ésta resolvía asuntos electorales, la Unión se adjudicó esta función, que sin lugar a dudas era muy polémica, pero reflejaba la ausencia de mecanismos jurisdiccionales

²²⁶ La Unión se manifestó enérgicamente en contra de las leyes electorales estatales porque otorgaban facultades a los gobernadores y legislaturas locales para revisar expedientes y decidir sobre resultados en las elecciones municipales, por lo que las calificaba de anticonstitucionales y antidemocráticas. “Si el artículo 115 de la Constitución General de la República estatuye que los estados adoptarán como base de su división política y administrativa el municipio *libre*, lógicamente no puede llamarse libre el municipio cuyo ayuntamiento depende del Congreso o del gobernador” (“Circular que la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana envía al Ayuntamiento de la Municipalidad de México, 31 de enero de 1922”, Archivo Histórico de la Ciudad de México, volumen 3929, expediente 16, tomo 1).

imparciales que resolvieran, en última instancia, sobre resultados de las elecciones municipales.

A pesar de que en la Constitución federal ya estaba inscrito el principio de que (a excepción de las capitales de los estados) la policía municipal estaría a cargo de los ayuntamientos, la asociación consideró necesario reforzar esta disposición debido a las constantes violaciones en que incurrían los gobernadores —apoyados en algunas ocasiones en la legislación estatal—. Por ejemplo, la ley orgánica municipal de Colima establecía que el gobernador asumiría el gobierno político del municipio y el mando de la policía municipal, para lo que nombraría un inspector general de policía, con lo que despojaba a los municipios de la facultad que les concedía la Constitución federal.²²⁷

El proyecto desglosaba los rubros de la hacienda municipal,²²⁸ lo que no había logrado el Constituyente de 1916-1917. Además, disponía que el ayuntamiento podría decretar impuestos y arbitrios adicionales, que serían sancionados por la Legislatura local. También enumeraba los servicios municipales, que eran clasificados en urbanos y rústicos.²²⁹

²²⁷ “En la ley expuesta no se satisface el propósito tiránico con decir: ‘todo estará sujeto en Colima al mando del gobernador’, sino que como una burla sangrienta, se agrega: ‘y ese mando no se ejercerá por medio de un jefe político, con carácter de intermediario entre el ayuntamiento y el Ejecutivo, sino *por medio de un gendarme*’, ¡un gendarme sobre la dignidad de todas las autoridades municipales! Un simple instrumento para la ejecución de las órdenes del ciudadano gobernador. Según ese artículo 28, el gobernador ejerce funciones de policía en todo el estado, pero puede delegarlas en un inspector de policía: gendarme graduado, quien con tal condición será el jefe en los lugares donde rija” (Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, *Manifiesto a la nación y a los H. H. ayuntamientos mexicanos con motivo de la tiránica ley orgánica municipal expedida por los poderes del estado de Colima, en diciembre de 1921*, cit., pp. 10 y 11).

²²⁸ Entre ellos, productos y rentas de los bienes y capitales propios; productos de los servicios públicos; un porcentaje del impuesto predial urbano; el producto del impuesto predial rústico sobre la propiedad rural y productos del impuesto de transmisión de la propiedad, herencias y donaciones directas.

²²⁹ Entre los primeros se encontraban la apertura y conservación de plazas, calles, jardines y calzadas; la pavimentación de plazas, calles y calzadas; las obras de saneamiento y salubridad; las comunicaciones internas de las poblaciones; la provisión de aguas potables, cereales, combustibles, fuerza motriz y luz. Entre los segundos se consideraban la apertura y conservación de caminos vecinales; la construcción y conservación de puentes sobre caminos vecinales; la apertura y conservación de obras de defensa contra inundaciones y derrumbes que pudieran perjudicar a las poblaciones; la conservación y limpieza de los manantiales y corrientes del municipio; las obras de desagüe y canalización de pantanos; la provisión de aguas para riego por obras de captación de las pluviales o de aprovechamiento de las que por concesión se obtuvieran del estado o de la federación, y la conservación y repoblación de los bosques existentes y la formación de bosques nuevos. Los servicios públicos municipales se consideraban de utilidad pública, aunque podían ser desempeñados por particulares cuando así conviniera al municipio.

En la última fracción del artículo 115 se asentaba una disposición que estuvo en el centro del debate en la época de Tuxtepec, la separación de los ayuntamientos respecto de la maquinaria electoral. En 1918 se había expedido la ley electoral federal que reproducía la práctica originada en el siglo XIX, que el proceso electoral para la renovación del presidente de la república y de los integrantes del Congreso fuera operado desde los gobiernos municipales. Las leyes electorales estatales reprodujeron esta mecánica para la organización de las elecciones de diputados locales, gobernadores y miembros de los cabildos. El que los procesos electorales (federales y locales) recayeran en los ayuntamientos era un factor adicional para que las autoridades estatales buscaran controlar su integración, función que además dispersaba y distorsionaba la actuación de los municipios, por lo que esta práctica siempre fue rechazada por quienes simpatizaban con una reforma municipal.²³⁰ El proyecto presentado por la Unión incorporó la siguiente disposición:

Los gobiernos municipales en ningún caso y por ningún motivo desempeñarán función alguna en las elecciones de poderes y funcionarios del estado ni de la federación.²³¹

En el Tercer Congreso de Ayuntamientos, inaugurado el 20 de mayo de 1923, se mantuvo la preocupación por garantizar el municipio libre, y fue discutida la iniciativa de reforma constitucional elaborada en 1922. De lo anterior da cuenta la convocatoria, en la que se establecieron las bases de un concurso que abarcaba los siguientes temas:

1. ¿Cómo deben coordinarse para su funcionamiento la autonomía del municipio y la soberanía del estado?
2. Juicio crítico del proyecto de reforma a los artículos 40, 41 y 115 de la Constitución General aprobado en el Segundo Congreso Nacional de Ayuntamientos
3. ¿Cuál es el mejor medio para asegurar que los fondos municipales sean invertidos en los servicios públicos correspondientes, evitando el despilfarro, la distracción y la sustracción fraudulenta de los fondos?²³²

²³⁰ Modesto Rolland la calificó como “la fuente más intensa de degradación y de inmoralidad de los municipios, pues en esta forma, estando la máquina electoral en manos de los ayuntamientos, se ha torcido primordialmente la representación popular haciendo *mascaradas políticas, ocultaciones y suplantaciones* en las mesas electorales y toda clase de ataques a la democracia” (Modesto Rolland, *El desastre municipal en la República Mexicana*, Cultura, México, 1921, p. 105. Las cursivas son del autor.)

²³¹ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, 3 de octubre de 1922.

²³² Los ganadores del primer tema fueron Antonio Enríquez Filio y Salvador Mendoza. Se dic-

Molina Enríquez, quien había desempeñado un papel importante en el contenido y diseño de las propuestas jurídicas elaboradas por la Unión Nacional de Ayuntamientos, proponía modificaciones a la iniciativa aprobada por el Segundo Congreso de Ayuntamientos. Insistía en la reforma de los artículos 40 y 41 de la Constitución federal, pero con algunas variantes como cambiar el concepto de autonomía por el de libertad y ya no en la reforma del artículo 115, por considerar que la reforma de los dos primeros artículos era indispensable para la libertad fundamental del municipio y la de este último no era propia de la Constitución federal sino de las constituciones estatales. Además, proponía la instalación de congresos constituyentes en todos los estados para que se garantizara en las constituciones locales la libertad municipal²³³ ya que, en opinión de los delegados al Tercer Congreso, las constituciones estatales violaban la Constitución federal en relación con el municipio libre.

La propuesta de Molina Enríquez tanto en el segundo como en el tercer congreso, de que el municipio debiera ser partícipe de la soberanía popular, fue duramente cuestionada por el delegado Villavicencio, quien se oponía a dichos preceptos.²³⁴ Sin embargo, los proyectos de reforma de los artículos 40, 41 y 115 fueron dictaminados favorablemente por la comisión correspondiente.²³⁵

Empero, las propuestas de reforma derivadas de los congresos de ayuntamientos no prosperaron ni fueron dictaminadas en este periodo. El tercero fue

taminó favorablemente a los proyectos de reforma a los artículos 40, 41 y 115 (*Excélsior*, 8 de junio de 1923); en cuanto al tercer tema, los miembros del jurado, Jenaro V. Vázquez y A. Lazcano, presentaron una serie de conclusiones con base en dos de los cinco trabajos presentados y las observaciones incorporadas por ellos mismos, que pueden ser consultadas en *Excélsior*, 4 de junio de 1923.

²³³ La redacción de los artículos 40 y 41 que proponía Molina Enríquez es la siguiente: “Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de municipios libres congregados en estados que sobre la base de la libertad municipal serán libres y soberanos para su régimen interior, dentro de las limitaciones que la presente Constitución les marque, y que a su vez estarán unidos en una federación establecida con arreglo a las disposiciones de la presente ley fundamental. Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión Federal, por los particulares de los estados y por los locales de los municipios en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución como ley suprema, y por las constituciones de los estados, que en ningún caso podrán contravenir las prescripciones de la misma presente Constitución” (*Excélsior*, 24 de mayo de 1923).

²³⁴ “El Tercer Congreso de Ayuntamientos está en la obligación de no obrar como una asamblea política, sino como un cuerpo de comisionados que presente las bases del plan de una nueva organización del país fundada en finalidades de servicio público, y no en las concepciones metafísicas de la soberanía y los pretendidos derechos del Estado capitalista que se disuelva ya ante el empuje de las nuevas ideas” (*Excélsior*, 27 de mayo de 1923).

²³⁵ *Excélsior*, 8 de junio de 1923.

el último congreso realizado por la Unión, ya que esta institución fue afectada por lo que acontecía en el ayuntamiento de la municipalidad de México y, en general, por los avatares de la vida política mexicana. A medida que se concentraba el poder político y se acentuaba el régimen autoritario, se debilitaban la presencia de las municipalidades y sus reivindicaciones en pro de un municipio democrático.

3. El proyecto de Ley Orgánica Federal del Municipio Libre

En 1925, la xxxi Legislatura del Congreso de la Unión publicó un proyecto de Ley Orgánica Federal del Municipio Libre elaborado por la Comisión Técnica de Gobernación de la Cámara de Diputados, con la asesoría de un grupo de especialistas.²³⁶ En la exposición de motivos se reconocía la inexistencia del municipio libre y se describía el estado en que se encontraba esta institución: se había desconocido su finalidad democrática y en aras de la autonomía se oscilaba entre la licencia y la desaparición de la autonomía por las “dictaduras provincianas”.

También se destacaba la labor de los congresos nacionales de ayuntamientos para rescatar la autonomía municipal, la necesidad de reformar la legislación, ya que la causa fundamental de los conflictos que enfrentaba esta institución provenía de las deficiencias de la ley (federal y estatal), que no había sabido regular la libertad municipal. De suerte que se optaba por que el Congreso de la Unión expidiera una ley orgánica municipal en la que se establecieran las bases del municipio libre.

Para elaborar el proyecto se consideró a los ayuntamientos y se revisó el funcionamiento de organismos municipales en otros países como Francia, Inglaterra, Alemania, Italia, Bélgica, Suiza, España y Estados Unidos, así como la legislación sobre la materia expedida por las legislaturas estatales. A partir de esta revisión, los autores de la iniciativa destacaron un elemento importantísimo:

²³⁶ Formulado por el consultor Lic. Antonio Enríquez Filio –quien había resultado ganador junto con Salvador Mendoza en uno de los temas del certamen convocado por el Tercer Congreso Nacional de Ayuntamientos–, a solicitud y de conformidad con los miembros de la Comisión Técnica de Gobernación de la Cámara de Diputados, presidida por el diputado Ezequiel Padilla y como vocales, Carlos Riva Palacio, Francisco García Carranza, Ignacio García Téllez y Alberto Vázquez del Mercado.

Ilustrados así los diversos puntos de vista de la cuestión, se tuvo en consideración que instituido por la Constitución el voto directo, éste habrá de servir de fundamento para dar mayor amplitud a la soberanía popular y derivar de ella la representación genuina de las autoridades.²³⁷

Además de reconocer como base de cualquier reforma el principio de la soberanía popular, la iniciativa concebía al municipio libre como una entidad independiente dentro del pacto federal, pero enfatizaba que ni el Constituyente ni las entidades federativas habían logrado acertar en establecer lo que era la nueva “federación municipal”.²³⁸

Andrés Molina Enríquez fue el encargado de argumentar la necesidad de expedir una ley orgánica federal para garantizar el municipio libre:

Una ley tan necesaria como ésta, que tiene por objeto nada menos que el aseguramiento y la garantía de la libertad del municipio, no podría esperarse de los poderes legislativos y ejecutivos de los estados, que son precisamente los que limitan y anulan esa libertad, ni podría esperarse tampoco ese aseguramiento por una reforma constitucional, porque ésta tendría que ser sometida a la aprobación de los expresados poderes legislativos locales que, como se ha evidenciado ya, tienen intereses opuestos al régimen autónomo.²³⁹

Este argumento era implacable con los poderes estatales, a los que identificaba como los enemigos principales de la nueva institución constitucional del municipio libre, aunque los poderes estatales también estaban a merced del poder central. A pesar de que Molina Enríquez no tenía esperanzas de que los estados se hicieran cargo de garantizar el municipio libre, su pensamiento no estaba exento de ambigüedades sobre cuál debía ser la relación entre los municipios y poderes del estado. Esto lo podemos constatar en el borrador que tituló Ley Orgánica de los artículos 34, 35, 36 y 115 de la Constitución federal para el funcionamiento del municipio libre. El artículo 3º establecía: “El municipio se considerará en todo caso como parte integrante de la entidad

²³⁷ Comisión Técnica de Gobernación de la Cámara de Diputados, xxxi Legislatura del H. Congreso de la Unión, *Proyecto de Ley Orgánica Federal del Municipio Libre*, México, D.F., Imprenta de la Cámara de Diputados, 1925, p. 5.

²³⁸ *Ibid.*, p. 8.

²³⁹ *Ibid.*, p. 13.

federativa en cuyo territorio se encuentre. En ningún caso el municipio podrá considerarse separado del territorio del estado a que pertenezca, ni independiente de las autoridades del mismo estado”.²⁴⁰

También justificó las facultades que el Congreso de la Unión tenía para expedir una ley orgánica municipal. En su opinión, aunque el artículo 16 transitorio de la Constitución de 1917 no había encomendado expresamente al Congreso de la Unión la expedición de una ley orgánica del artículo 115, existían numerosos antecedentes para justificar la facultad de la federación para legislar en materias de carácter general, establecer leyes orgánicas que sirvieran de enlace entre la ley suprema constitucional y las leyes particulares expedidas por las entidades. Para él las leyes orgánicas se habían impuesto, y prueba de ello eran reformas establecidas mediante este mecanismo, como el decreto de separación de la Iglesia y el Estado y la nacionalización de los bienes eclesiásticos.

El proyecto de Ley Orgánica Federal del Municipio Libre contenía seis capítulos y 35 artículos. El capítulo primero, “De los municipios”, incorporaba disposiciones fundamentales en relación con el municipio libre. Además de definir al municipio, reconocía que disfrutaba de autonomía, aunque no hacía explícito cómo la concebía. Establecía, entre otras disposiciones, que los municipios podrían mancomunarse para llevar a cabo la municipalización de servicios públicos que abarcaran territorios colindantes, previo acuerdo de los ayuntamientos en pleno, que tendría que ser refrendado por el voto de no menos de 10 por ciento de los electores de los municipios involucrados. Para la creación de nuevos municipios se requería la conformidad de sus ayuntamientos y la de 20 por ciento de electores de los municipios respectivos y de las legislaturas correspondientes. Lo anterior refleja el rasgo más sobresaliente de este proyecto: la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

En el segundo capítulo, “De los ayuntamientos”, lo más relevante es que se establecían las bases generales para que las leyes electorales estatales fijaran las reglas para la elección de los miembros de los ayuntamientos y así

²⁴⁰ Se puede consultar en García Téllez, Archivo Histórico de El Colegio de México, Archivo incorporado Ignacio García Téllez, sección correspondencia representante popular [1923-1930], caja 1, carpeta 50, foja 3. En sus comentarios sobre el proyecto proponía lo siguiente: “estimo que sería mejor decir que el límite de la independencia del municipio, respecto de las autoridades del estado, es marcado por la esfera de acción, o sea que la independencia del municipio se refiere únicamente a su acción interior” (García Téllez, Archivo Histórico de El Colegio de México, *cit.*, foja 11).

garantizar el voto público, con lo que se pretendía proteger la autonomía municipal. En la exposición de motivos se enfatizaba la necesidad de contar con preceptos que suprimieran la intervención de las autoridades en la calificación de credenciales y para que los escrutinios se ajustaran al censo electoral verdadero, y declaraba contrarias al espíritu del 115 la intervención calificativa o resolutive de los poderes legislativos, los gobiernos estatales y los propios ayuntamientos en las elecciones municipales.

En el capítulo tercero, “Funciones de los ayuntamientos”, se desglosaban las atribuciones del gobierno municipal para evitar los conflictos suscitados por invasión de jurisdicciones que se enfrentaban con los gobiernos de los estados. El artículo 12 establecía la incumbencia de los ayuntamientos exclusivamente en su jurisdicción. El artículo 13 enlistaba las facultades de los ayuntamientos para el mejor logro de sus atribuciones. En este capítulo no se dejaba de lado la preocupación de reforzar la vinculación entre el gobierno municipal y la ciudadanía, por lo que en el artículo 15 se establecía que el ayuntamiento estaría obligado a discutir las iniciativas presentadas por 5 por ciento de los ciudadanos de su municipio. También se incorporaban disposiciones como las reglas básicas para el funcionamiento y la toma de decisiones en el cabildo; la obligación del ayuntamiento de someter a subasta pública todas las obras materiales de servicio público y la posibilidad de que éstos pudieran administrar y explotar directamente los servicios públicos municipales o incluso los que no lo fueran.

En el capítulo cuarto se adoptaba la figura del referéndum “para que el pueblo pueda confirmar o revocar las disposiciones de cierta magnitud acordadas por los ayuntamientos; siendo ésta la mejor garantía popular contra los abusos o yerros de las autoridades”.²⁴¹ Se especificaban los requisitos para que los concejales o la ciudadanía solicitaran la aplicación de este mecanismo, los casos en que sería forzoso y, en general, las bases para su reglamentación, entre ellas su publicación. El derecho de participar en el referéndum se restringía a los ciudadanos que supieran leer y escribir.

En el capítulo quinto, “De la hacienda municipal”, no sólo se definían los rubros que la conformarían,²⁴² sino que se vinculaba la libertad municipal con el principio de rendición de cuentas, al distinguir entre el municipio libre y

²⁴¹ Comisión Técnica de Gobernación de la Cámara de Diputados, xxxi Legislatura del H. Congreso de la Unión, Proyecto de Ley Orgánica Federal del Municipio Libre, *cit.*, p. 9.

²⁴² Destacan bienes, rentas y productos de los mismos; impuestos y derechos; participaciones, aprovechamientos, arbitrios, herencias y legados; rendimiento de los servicios municipalizados, y multas, entre otros, *ibid.*, p. 31.

el manejo caprichoso de los recursos por parte de los ediles. Este propósito es muy elocuente en la exposición de motivos: “con las naturales y debidas restricciones por los respetos que merece todo manejo de bienes públicos del patrimonio de la comuna y no del privado de sus simples administradores oficiales”. También reconocía que uno de los grandes retos que enfrentaba el desarrollo del régimen municipal autónomo “era el desbarajuste administrativo de los fondos públicos, cuando por falta de las debidas limitaciones, la libertad legal pudo derivar en libertinaje”.²⁴³

En este capítulo es evidente el esfuerzo de los autores de la iniciativa por buscar mecanismos innovadores para la fiscalización de las cuentas sin que se violentara la autonomía municipal. Su propuesta de revisión y glosa de aquéllas consistía en encomendárselas a un grupo de expertos que serían propuestos por los organismos o corporaciones independientes de la localidad que estuvieran registrados en el ayuntamiento,²⁴⁴ con lo que se evitaría que esta responsabilidad recayera en el Ejecutivo o Legislativo estatal. Esto se reforzaba con otras medidas como la obligación del gobierno municipal de rendir cuentas por conducto de su presidente municipal; la del nuevo ayuntamiento de publicitar dichas cuentas quince días antes del periodo de sesiones especiales para su discusión y aprobación por el cabildo, a las que podrían asistir los habitantes del municipio, y formular observaciones; la función revisora de las cuentas aprobadas que se depositaba en el ayuntamiento entrante, para finiquitarlas. Ante estos acuerdos definitivos del cabildo se prevenían mecanismos de apelación y se consideraba que los habitantes pudieran solicitar en cualquier momento el acceso a las cuentas municipales.

El capítulo sexto, “De las responsabilidades oficiales”, establecía disposiciones a las que estarían sujetos en materia civil y penal no sólo los empleados que manejaran los fondos municipales, sino los concejales. Estos últimos serían responsables de su gestión hasta que la cuenta del ejercicio fiscal hubiese sido glosada conforme a los principios establecidos en la ley. Se concedía acción pública para denunciar ante el cabildo las irregularidades o abusos que cometieran los concejales y empleados municipales, denuncias que serían presentadas en primera instancia ante el ayuntamiento, y si éste no hacía las consignaciones correspondientes, los demandantes podrían dirigirse a los tri-

²⁴³ *Ibid.*, pp. 7 y 10.

²⁴⁴ En el artículo 16 se establecía la obligación del ayuntamiento de llevar un libro en el que estuvieran registrados todos los “órganos funcionales” de la localidad, que se hubieran constituido conforme a la ley, con un personal no menor de cincuenta ciudadanos, como sindicatos, cámaras de comercio e industriales, de profesionistas, y partidos políticos. *Ibid.*, p. 27.

bunales competentes. Los funcionarios municipales no gozaban de fuero por los delitos comunes u oficiales que cometieran.

Este proyecto de Ley Orgánica Federal del Municipio Libre proponía el diseño de un municipio democrático²⁴⁵ —no sólo autónomo— en relación con los poderes estatales. Hacía suyo el planteamiento original de la libertad municipal (entendida como la participación del pueblo en los asuntos de su localidad) y lo traducía en los diversos capítulos de la ley en los que está presente la ciudadanía y la idea de autogobierno.

4. Rolland y Castorena

En este periodo se incorporaron a la tesis de la libertad municipal las propuestas de un municipio democrático y responsable, y se empezó a utilizar el concepto de autonomía. La publicación de dos grandes obras en las que sus autores se ocuparon de revisar la institución del municipio libre, fue un aliciente para que estos temas fueran incorporados en la agenda de la reforma municipal de la época: *El desastre municipal en la República Mexicana*, ya citada, de Modesto Rolland, y *El problema municipal mexicano —1926—* de Jesús Castorena. *El desastre municipal...*, término que sería utilizado en forma recurrente para calificar la situación del municipio mexicano, fue prologado por Manuel Gómez Morín, quien identificó las limitaciones de la nueva figura constitucional al advertir que los políticos habían distorsionado la tesis de la autonomía municipal entendiéndola como la irresponsabilidad de este órgano colegiado, por lo que sentenció: “municipio libre, sí; pero no consejo [*sic*] municipal libre en el sentido de irresponsabilidad ante los electores”.²⁴⁶

Para Modesto Rolland, tal como se había redactado el artículo 115 constitucional dejaba en manos de los munícipes el buen o mal gobierno municipal, ya que no se había diseñado un marco jurídico para que los gobernantes fueran responsables. Bajo la égida del principio del municipio libre, los ediles se habían dedicado a esquilmar a una sociedad inerme.²⁴⁷ Los legisla-

²⁴⁵ Así lo hizo notar el licenciado Ignacio García Téllez, diputado miembro de la Comisión Técnica de Gobernación que encomendó la elaboración de este proyecto de ley, en la carta que le envió a Molina Enriquez en respuesta al borrador del proyecto de Ley Orgánica Municipal que éste ponía a su consideración: “Es conveniente hacer ver que en el proyecto se tiende a mantener continuamente relaciones entre la autoridad y el cuerpo electoral por medio de los procedimientos de iniciativa, referéndum y revocación. Son estos puntos de innovación en nuestro sistema democrático que merecen hacerse resaltar” (García Téllez, Archivo Histórico de El Colegio de México, *cit.*, foja de la 11 a la 13).

²⁴⁶ Modesto Rolland, *El desastre municipal en la República Mexicana*, *cit.*, p. V.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 6.

dores, enfatizó, olvidaron acompañar la libertad de “una eficaz disposición para *pedir responsabilidades* a los administradores de las ciudades”.²⁴⁸

Además de destacar el hecho de que la libertad municipal estaba incompleta si no se acompañaba de un régimen de rendición de cuentas, Rolland incorporó otro elemento a la amplia agenda que sobre la reforma del municipio se construyó en esa década: la perspectiva comparada y, con ella, la idea de autogobierno, que sí estaba enraizada en las municipalidades de otros países. El autor dedicó la mitad de su obra a analizar el régimen de las ciudades en Alemania, Inglaterra, Francia y Estados Unidos.

Rolland incluyó en la última parte de su libro una propuesta de reforma a los artículos 35, 36 y 115 de la Constitución y un proyecto de ley del servicio civil para las ciudades mexicanas. En la reforma del artículo 35 restringía el ejercicio del derecho al voto a las personas que no supieran leer y escribir en español, salvo que tuvieran cierto tipo de propiedades o intereses que demostraran el pago de impuestos. Esta propuesta, inspirada posiblemente en las disposiciones que restringían el derecho al voto en las elecciones de los gobiernos municipales en países como Alemania e Inglaterra, era de lo más desafortunada, ya que atentaba contra una de las conquistas de la Revolución. También proponía que se estableciera que la legislación electoral garantizaría la representación de las minorías en todos los procesos.

En su iniciativa de reforma al 115 proponía que hubiera un ayuntamiento reducido a cinco personas, que serían electas en todo el territorio municipal (no por cuarteles) y nombrarían al alcalde. En esta propuesta se refleja la influencia estadounidense, ya que Rolland retomó el entonces innovador gobierno por gerente que había sido introducido en numerosas ciudades de aquel país; que el municipio decretara sus propios impuestos, sin intervención de la legislatura local; que en las elecciones locales no participaran los partidos políticos nacionales, como era el caso en Alemania o en algunas ciudades de Estados Unidos en las que estaban excluidos de la contienda electoral municipal; que no se mezclaran las elecciones nacionales con las locales, como en Inglaterra o algunas ciudades de Estados Unidos; y la obligación de los municipios de establecer el servicio civil. Pero la propuesta de Rolland que tuvo mayor impacto en las iniciativas legislativas que se elaboraron en la época fue la de introducir en la legislación mexicana lo que él denominó “frenos democráticos”: la revocación, la iniciativa y el referéndum, como una medida para combatir la irresponsabilidad de los funcionarios municipales electos.²⁴⁹

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 110. Las vas son del autor.

²⁴⁹ “La ‘iniciativa’, que obliga a las autoridades municipales a estar pendientes de las necesida-

Jesús Castorena, quien conocía muy bien el texto de Rolland, sabía que no había límites al abuso que pudieran cometer las autoridades municipales. Sin embargo, en su libro enfatizó otros aspectos: el hecho de que los municipios estuvieran sometidos a las autoridades superiores,²⁵⁰ que a la autoridad municipal se le considerara como una dependencia del gobierno estatal y que las constituciones de los estados y la legislación secundaria contuvieran una serie de reglas para someter a los municipios. En su opinión, a los municipios no se les reconocía una vida propia ni tampoco la posibilidad de autonomía. A diferencia de muchos de sus contemporáneos, estaba convencido de que la autonomía no podía reducirse al ámbito administrativo:

La conclusión se impone: el gobierno de las ciudades habrá de ser autónomo en materia de política interna. El Estado tarde o temprano reconocerá la necesidad de abandonar al municipio la dirección de sus asuntos. No es pues la cuestión, como hasta ahora se ha creído, una cuestión puramente administrativa.²⁵¹

Para Castorena era claro que, aunque no estuviera definido en forma explícita en la Constitución federal, el municipio era un poder público como los estados y la federación:

La Constitución no expresa que los municipios detenten poder público. El artículo 41 de ella sólo refiere ese poder a la federación y a los estados. ¿Quedan entonces los municipios en una situación de entidades

des públicas; el ‘referéndum’, que las constriñe a no comprometer los bienes de la comunidad en privilegio de particulares, y la ‘revocación’, el poder del pueblo para promover la remoción de cualquier autoridad infiel, completan el sistema moderno de *frenos democráticos* que colocan al pueblo en condiciones de intervenir real y directamente en sus asuntos propios, sin dejarlos *jamás en manos irresponsables*, constituyendo así un organismo siempre activo y listo para adaptarse a las necesidades públicas” (*ibid.*, p. 117. Las cursivas son del autor).

²⁵⁰ Después de revisar acuciosamente cómo las constituciones estatales habían adoptado el municipio libre, Castorena llegó a la siguiente conclusión: “Tal es la situación legal de los municipios en los estados; la real, con esto, es para no tocarse. Como se ha notado, con la serie de facultades otorgadas ya al Ejecutivo, ya al Congreso, usadas directa o indirectamente, se da al traste con el municipio libre... Si esto pasa en la ley, lo que sucede en la vida es para mejor callarlo. Elecciones, gobierno propio, libertad de acción, toda la vida pública de los municipios se mueve en interés de los egoísmos de las autoridades; toda ella es un vergonzoso engaño” (José de Jesús Castorena, *El problema municipal mexicano*, reedición, Banobras, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, México, 1982, pp. 86 y 92).

²⁵¹ *Ibid.*, p. 43.

puramente administrativas? ¿No pueden las autoridades de ellos dirigir una política propia de la localidad? ¿Están incapacitados para normar sus actividades en un sentido determinado, en el que crean más conveniente? ¿Deben ajustarse única y exclusivamente al contenido de las leyes superiores y a los mandatos de las mismas autoridades superiores? ¿Deben desoír las exigencias y necesidades de la población, cuando se opongan a dichas leyes y mandatos?²⁵²

Quien se convertiría en gobernador de Guanajuato, consideraba que los municipios debían gozar de autonomía en lo que se refería a sus propios negocios, por lo que se sintió obligado a definir lo que era para él la autonomía municipal.²⁵³ A diferencia de los constituyentes de 1917, no se limitó a los aspectos económicos, sino que su concepción se acercaba a la idea de autogobierno. Castorena, al igual que Rolland, abrevó de la experiencia internacional y fue influido por la ola reformista que se expresó en Estados Unidos desde finales del siglo XIX, razón por la cual está muy presente en su reflexión la idea anglosajona del *self-government*, con la que contrastaba la experiencia mexicana. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedía en Estados Unidos, en donde muchas ciudades habían conquistado la facultad de organizarse por sí mismas, Castorena consideraba que para los municipios mexicanos era mejor una organización general.

Ambos autores, Rolland y Castorena, influyeron y se vieron influidos por la efervescencia municipal que se dio en la década de los veinte del siglo pasado. El primero participó en los trabajos de la Unión Nacional de Ayuntamientos y asistió como delegado, al menos, al segundo Congreso, y sus propuestas se reconocen en la elaboración de la iniciativa de reforma constitucional de 1922. La insistencia de Rolland en vincular la tesis del municipio libre con un régimen responsable penetró el pensamiento municipalista que se construyó en los años posteriores a la promulgación de la Constitución de 1917. Castorena, por su parte, era estudiante de derecho en los años de auge de la

²⁵² *Ibid.*, p. 80.

²⁵³ “1º Que respetándose la vida propia de la localidad se reconozca la **existencia de una política municipal**. 2º Que las autoridades locales tengan los **poderes suficientes para encauzar su actividad dentro de las exigencias propias de la localidad**. 3º Que la organización del municipio garantice a la población en todo tiempo una **administración honrada** a pesar de los hombres que detentan el poder. 4º Que posean una hacienda propia obtenida por la propia imposición. 5º Que los funcionarios se identifiquen con los intereses de la ciudad. Estos son los puntos sobre los que propiamente descansa la autonomía municipal. Faltando uno de ellos, no existe, no puede existir” (*ibid.*, p. 46. Las negrillas son del autor).

Unión Nacional de Ayuntamientos y su tesis de licenciatura fue la base del libro que publicó en 1926. En su texto analizó la organización del municipio y concluyó que las municipalidades requerían disponer de una política propia sin que esto significara reducirla a los asuntos administrativos, con lo que también remontaba el pensamiento dominante entre los constituyentes de 1917. El jurista añadió al concepto de municipio responsable los de democrático y eficiente, cualidades que consideraba imprescindibles para el buen desempeño del gobierno local.²⁵⁴

5. La supresión del régimen municipal en el Distrito Federal y los territorios

A pesar de que en esa década habían madurado los planteamientos para llevar a cabo la reforma municipal, más allá de la demanda de autonomía en relación con los poderes estatales, el Congreso de la Unión legisló no para garantizar la libertad municipal, sino para suprimir el régimen municipal en el Distrito Federal y los territorios. Con esta medida se eliminaba al municipio más importante del país (el de la Ciudad de México) y se concentraba el poder en el presidente de la república.

Desde el Constituyente de 1917, el proyecto de Constitución de Carranza, como se ha apuntado, preveía que en la municipalidad de México la población no eligiera un ayuntamiento en forma popular y directa, como en el resto de las municipalidades foráneas ubicadas en el Distrito Federal, sino que la sede de los poderes federales estuviera administrada por un número de comisionados, quienes serían nombrados y removidos por el presidente de la república. Aunque esta propuesta no prosperó, tampoco se dejó de lado la intención de las autoridades federales de desaparecer no sólo al ayuntamiento de la municipalidad de México, sino el régimen municipal en el Distrito Federal y los territorios, lo que se logró con el decreto publicado en 1928.²⁵⁵

²⁵⁴ “De las anteriores condiciones surge el siguiente problema, que para nosotros es del más grande interés. Por una parte la existencia cierta y verdadera de la vida local, que pide que se le satisfaga: para ello nada como un régimen democrático y de opinión pública. Por la otra un cúmulo de servicios públicos municipales cuyo desempeño debe hacerse en las condiciones mejores: para ello la eficacia. Por último una población ansiosa cada día más de bienestar y de comodidad que exige de las autoridades el cumplimiento del deber en todo apegado a los intereses ciudadanos: para ello la responsabilidad. Son estos tres factores: democracia, eficiencia y responsabilidad los que conjugados convenientemente habrán de dar el mejor régimen de gobierno municipal” (*ibid.*, p. 60).

²⁵⁵ El 2 de octubre de 1918 Carranza envió una iniciativa a la Cámara de Senadores en la que

La iniciativa de reforma constitucional fue presentada por Álvaro Obregón durante su segunda campaña para la Presidencia de la República. El sonorense, en su afán por consolidar su poder personal, había eliminado el principio de no reelección mediante la reforma constitucional que restringía la reelección del Ejecutivo federal sólo para el periodo inmediato. Esta medida estuvo acompañada de otras reformas constitucionales tendientes a acrecentar el poder de la figura presidencial (ampliación del periodo de gobierno de cuatro a seis años, disminución del número de miembros de la Cámara de Diputados, modificaciones en el nombramiento y remoción de los miembros del Poder Judicial, incluida la eliminación de su inamovilidad, y supresión del régimen municipal en el Distrito Federal y los territorios).

El Congreso de la Unión se sometió a las intenciones del caudillo al aprobar sus reformas y actuó de igual manera ante el propósito de eliminar a los ayuntamientos que durante siglos habían existido en la localidad más poblada del país, desde antes de que México se constituyera en una nación independiente y adoptara el régimen federal. La iniciativa fue enviada por Obregón a la Comisión Permanente el 19 de abril de 1928, la cual convocó a un periodo extraordinario para su debate y aprobación. En la exposición de motivos, después de hacer un recuento histórico de las facultades de los ayuntamientos en esta entidad federativa desde 1824, concluía que el municipio libre sólo existía en teoría, ya que en los hechos estaba supeditado al Congreso de la Unión y al Ejecutivo federal. En efecto, el Congreso Constituyente emanado de la Revolución mexicana no se hizo cargo de revisar el régimen constitucional del Distrito Federal, dotarlo de plenos poderes y completar la obra del Constituyente de 1857, que lo reconocía como una de las entidades fundadoras del pacto federal. Obregón se escudó en este hecho para legitimar la supresión del principio democrático de elección de las autoridades municipales en el Distrito Federal.²⁵⁶

En su iniciativa, enumeraba una serie de defectos (que efectivamente se derivaban del diseño constitucional del Distrito Federal) para concluir que el poder municipal no tenía razón de ser en la entidad. En su opinión era claro que había sido imposible la organización del Distrito Federal bajo el gobierno municipal autónomo y que se había comprobado lo perjudicial de la

insistía en esta propuesta; el 11 de octubre de 1926 un grupo de senadores presentó un proyecto en el mismo sentido.

²⁵⁶ Para revisar la trayectoria constitucional del Distrito Federal, véase Arnaldo Córdova, “El régimen constitucional del D.F.”, *Unomasuno*, 21 al 29 de junio de 1991.

coexistencia del gobierno de la entidad y de los ayuntamientos ubicados en su territorio; el municipio libre en el Distrito Federal había nacido incompleto, autónomo sólo en teoría, a pesar de las intenciones del Constituyente de 1917, el cual lo había sujetado no sólo al Congreso de la Unión, sino también al gobernador del Distrito el que, de acuerdo con Obregón, no era otra cosa que un “jefe político” de grado máximo; a esta cruda descripción el sonorense sumaba las escasas facultades de que gozaban los municipios, de acuerdo con lo establecido en la ley del 13 de abril de 1917.²⁵⁷ Estos elementos, que hacían evidente la necesidad de una reforma no sólo del régimen municipal sino que dotara a la ciudad de plenos derechos, fueron utilizados para justificar la reducción de la soberanía local en la ciudad.

El 12 de mayo de 1928, Obregón envió una adición a la iniciativa anterior, en la que incorporaba las bases que servirían de pauta para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley de Organización Política del Distrito Federal y ampliaba la eliminación del régimen municipal a los territorios, por considerar que no gozaban de soberanía dentro del pacto federal. La iniciativa preveía la eliminación de los ayuntamientos como entidades autónomas dentro del Distrito Federal y los territorios; la supresión del gobierno del Distrito Federal y el establecimiento de las bases para la organización política de estas entidades federativas, que estarían a merced del presidente de la república.²⁵⁸ La iniciativa fue dictaminada favorablemente por las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales.²⁵⁹

Durante los debates en la Cámara de Diputados la bancada del Partido Laborista, que tenía varios años al frente de la municipalidad de México, se manifestó en contra. Lombardo Toledano no sólo planteó la posición de su partido, sino que fue más allá al defender la institución constitucional del municipio libre.

²⁵⁷ Al respecto señalaba: “Efectivamente los principales servicios públicos de una población son la instrucción, la justicia, la salubridad, la beneficencia, la policía. Ninguno de estos servicios está a cargo del ayuntamiento de México: ni siquiera el servicio de tráfico. ¿Qué categoría alta tiene, pues, el poder municipal de México, y qué razón de peso puede alegarse a favor de su subsistencia?” (*Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, 14 de mayo de 1928).

²⁵⁸ La propuesta para reformar la Constitución era la siguiente: “Artículo 73. El Congreso tiene facultad... vi. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y territorios federales, sometiéndose a las bases siguientes: i. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la república, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. ii. El gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la república, a quienes los nombrará y removerá libremente. iii. Los gobernadores de los territorios acordarán libremente con el presidente de la república por el conducto que determine la ley” (*ibidem.*).

²⁵⁹ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, 16 de mayo de 1928.

El representante del Partido Laborista pensaba que debían reorganizar administrativamente las municipalidades ubicadas en el Distrito Federal pues, en los hechos, la Ciudad de México no era sólo la municipalidad de México, ya que los municipios foráneos eran más bien barrios de la ciudad, por lo que la reorganización tenía que extenderse al Valle de México, pero sin eliminar la elección popular del ayuntamiento.²⁶⁰

Aunque el diputado sustentó criterios técnicos, sus argumentos más convincentes tienen que ver con el debate político, como cuando aludió a la breve trayectoria de la figura constitucional del municipio libre y cuestionó que no se hubiera cumplido cabalmente con esa promesa de la Revolución mexicana. Para él no podría haber municipio libre mientras no se respetara el principio elemental del “sufragio municipal”, para lo que proponía que se incorporara en el artículo 115 constitucional que ni los gobernadores ni las legislaturas locales pudieran calificar las elecciones municipales. En su opinión, el desprestigio de la institución municipal no se corregiría con su erradicación, sino mediante su *reforma*, mejorando los procesos electorales, “los vicios de la democracia –apuntó– no habrán de corregirse sino con la democracia misma”.²⁶¹

Advirtió también sobre las posibles consecuencias de eliminar la libertad municipal en el Distrito Federal y hacerlo depender del presidente de la república sin permitir la participación de los vecinos en los asuntos de la localidad. Pensaba que era un mal precedente que podría dar pie para que tanto las legislaturas locales como los gobernadores intentaran suprimir los ayuntamientos en las capitales de los estados y después en las ciudades de mayor importancia del país.²⁶²

²⁶⁰ “Nosotros queremos, de acuerdo con los principios expuestos, que la región que corresponda al gobierno administrativo municipal, exactamente sea la de la unidad geográfica del Valle de México; que se retoquen los límites políticos, que se resuelva la vida municipal del Valle de México desde el punto de vista integral: sociológico, económico, político, moral, estético; pero si aceptamos que el municipio debe ser la base de la organización cívica de México; si aceptamos, consecuentemente que la libertad municipal implica una política municipal, ¿por qué al mismo tiempo que se pretende reorganizar la vida cívica en la región del Valle de México, acabamos con el principio democrático para elegir a los gobernantes de los municipios? Yo no creo que sea necesario suprimir el sistema democrático para elegir el ayuntamiento de la región del Valle, reorganizando esta región” (*ibidem.*).

²⁶¹ “El municipio americano, el ayuntamiento yanqui, que fue hasta principios de este siglo el ayuntamiento tipo, puesto siempre como ejemplo de desmanes, de desorganización interior, de falta de honorabilidad, ese ayuntamiento se ha reivindicado ante los ojos de su país y de las mismas naciones europeas, no mediante la restricción de la libertad electoral, sino, al contrario, mediante la intensificación de los métodos electorales con el objeto de hacer respetar a quienes gobiernan los municipios” (*ibidem.*).

²⁶² *Ibidem.* Las advertencias de Lombardo Toledano no fueron descabelladas. Dos años después

Para Lombardo Toledano un municipio sustentado verdaderamente en el voto popular podría empezar a fungir algún día como la base para la organización de la república. Por ningún motivo se podría justificar que se aniquilara el principio democrático de elegir a los gobernantes de los municipios, base de cualquier proyecto de reforma de las ciudades. Pero el Congreso no compartía la misma opinión, por lo que aplaudió la posición del diputado Cerisola, quien expresamente señaló que ante la ausencia de un municipio autónomo en el Distrito Federal y los defectos de esta institución, lo mejor era destruirla.²⁶³

El decreto de reformas al artículo 73 constitucional fue publicado el 20 de agosto, y el 1º de enero de 1929 se inició una nueva etapa para los habitantes del Distrito Federal y los territorios. Los siguientes meses estarían marcados por una concentración del poder político y, como señala atinadamente Arnaldo Córdova, una paulatina pérdida de soberanía defeña.

El régimen de la Revolución mexicana fue más allá de lo que se atrevieron a hacer los regímenes centrales e incluso Porfirio Díaz por debilitar a los ayuntamientos asentados en la zona más poblada del país. Lamentablemente, la reforma obregonista no sólo afectó el futuro de la sede de los poderes federales, sino también a la recién consagrada institución constitucional del municipio libre. La construcción de un régimen autoritario y centralista excluía la posibilidad de que el municipio se convirtiera en la base de un régimen democrático.

En las siguientes décadas el municipio libre se convertiría sólo en una aspiración porque en los hechos esta institución fue degradada. No sólo estaría subordinada a los otros poderes, sino que sería presa de la impunidad de sus representantes populares y se alejaría de la idea original de que fuera expresión de la voluntad popular y del autogobierno. No obstante, las propuestas de reforma municipal seguirían siendo tema del debate parlamentario.

de haber desaparecido los municipios de la sede de los poderes federales, la legislatura local de Sonora envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional en la que se solicitaba la supresión de los municipios en todas las capitales de los estados. En la exposición de motivos se invocaban las mismas razones que se utilizaron para suprimirlos en la capital y en los territorios federales, en este caso la coexistencia en el mismo territorio del gobernador y el ayuntamiento de la capital (*La Prensa*, 21 de octubre de 1930).

²⁶³ Éstas fueron las palabras del diputado Cerisola: “... y yo pregunto a los revolucionarios, a los que comprenden, a los que sienten, a los que aman a la revolución ¿qué cosa es más revolucionario: dejar una organización defectuosa y perjudicial para todas las clases sociales, o destruir esa organización en bien de la comunidad?” (*Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, 16 de mayo de 1928).

BIBLIOGRAFÍA

Angulo, Andrés, *Herencia política del C. Coronel Miguel Lira y Ortega*, [Biblioteca Enciclopédica Popular, núm. 231], Secretaría de Educación Pública, México, 1956.

Annino, Antonio, “Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821”, en Antonio Annino (coordinador), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1995.

Arenal Fenochio, Jaime del, “Comentario a las ponencias de la sesión sobre historiografía y literatura de la época independiente”, en Brigitte Boehm de Lameiras (coordinadora), *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, México, 1987.

Barragán, José, *Introducción al federalismo*, primera reimpression, Universidad de Guadalajara, 1994.

Barrera Fuentes, Florencio, “Historia y destino del municipio en México”, tesis profesional, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, 1950.

Carmagnani, Marcelo (coordinador), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Carpizo, Jorge, “Evolución y perspectivas del régimen municipal en México”, en José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1983.

Carrillo Flores, Antonio, Manuel Bartlett, Antonio Martínez Báez, Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrias, “Bases para un proyecto de Ley Municipal”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo VIII, núm. 29, enero-marzo de 1946.

Castellanos Hernández, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1940)*, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C., México, 1996.

Castorena, José de Jesús, *El problema municipal mexicano*, reedición, Banobras, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, México, 1982.

Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional de 1824, editado por Mariano Galván Rivera (1828), edición facsimilar, Miguel Ángel Porrúa, México, 1988.

Colección que comprende la Constitución General de la República, con sus adiciones, reformas y leyes orgánicas expedidas hasta el 30 de junio de 1884, y las constituciones especiales de cada uno de los estados de la federación, Imprenta del Gobierno en Palacio dirigida por Sabás A. Y Murguía, México, 1884, dos tomos.

Comisión Técnica de Gobernación de la Cámara de Diputados, xxxi Legislatura del H. Congreso de la Unión, *Proyecto de Ley Orgánica Federal del Municipio Libre*, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, D.F., 1925.

Congreso del Estado de Tlaxcala, *Tlaxcala y sus constituciones*, prólogo de Manuel González Oropeza, Editorial Laguna, México, 1999.

Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM / Era, novena edición, México, 1981.

— — —, “La Constitución liberal de 1857”, en *La nación y la Constitución. La lucha por la democracia en México*, Claves Latinoamericanas, México, 1989.

— — —, “La Constitución y la democracia”, *ibid.*

— — —, “La lucha de tendencias en el Constituyente de 1917 y las tareas actuales para la reforma democrática del Estado”, *ibid.*

— — —, “Democratización del orden constitucional del municipio”, *ibid.*

— — —, “El encuentro de Villa y Zapata con la nación: El Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria”, en *La Revolución y el Estado en México*, Era, México, 1989.

— — —, “Villistas y zapatistas en la Soberana Convención Revolucionaria”, *ibid.*

— — —, “Repensar el federalismo”, *Diálogo y Debate*, número 4, México, s/f.

— — —, “Artículo 39. De la Soberanía Nacional”, en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Senado de la República, LIX Legislatura; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2006, tomo xvii, pp. 544-567.

— — —, “Soberanía y forma de gobierno” en Diego Valadés y Miguel Carbonell (compiladores), *Panorama del derecho constitucional mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/Porrúa, México, 2006, pp. 41-78.

Cruzado, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, México, 1995.

Cunniff, Roger, “Reforma electoral en el municipio 1810-1822”, *México y las cortes españolas. 1810-1822. Ocho ensayos*, Instituto de Investigaciones Legislativas/Cámara de Diputados, LII Legislatura [Serie Estudios Parlamentarios núm. 4], México, 1985.

De la Cueva, Mario, “El constitucionalismo mexicano”, en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, tomo II, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1957.

De la Madrid Hurtado, Miguel, “La soberanía popular en el constitucionalismo mexicano y las ideas de Rousseau”, en *Presencia de Rousseau*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1962.

Del Castillo Velasco, José María, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, tomo I, Taller de la Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, México, 1874.

— — —, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, segunda edición, Imprenta de Castillo Velasco e hijos, México, 1879.

Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-17, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la procla-

mación de la independencia nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1960.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa y UNAM, México, 1991.

Fabela, Isidro, *Documentos históricos de la Revolución Mexicana, Revolución y régimen constitucionalista*, tomo 1, 2ª edición, Jus, México, 1970.

Fix Zamudio, Héctor, “Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano de las leyes orgánicas”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

Gamboa, José M., *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, México, 1901.

González, María del Refugio, “Debates sobre el régimen del municipio en México en el siglo XIX”, en José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1983.

González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

Guerra, François-Xavier, *México, del antiguo régimen a la Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Lira González, Andrés, “Idea y realidad de la formación constitucional del municipio”, en Brigitte Boehm de Lameiras (coordinadora), *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, México, 1987.

Lira y Ortega, Miguel, *El poder municipal. Breves consideraciones histórico-políticas sobre el origen, naturaleza, importancia, etc.* (1868), Talleres Gráficos de Tlaxcala, Tlaxcala, 1983.

Macdonald, Austin F., *Gobierno y administración municipal. La experiencia de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1959.

Macedo, Miguel, “El municipio”, en *Justo Sierra, México y su evolución social*, tomo 1, volumen 2, J. Balleca y Compañía, México, 1900.

Nieto, Ernesto, *Exposición de motivos y proyecto de ley reglamentaria del artículo 115 constitucional*, Congreso General de Ayuntamientos de la República Mexicana, México, D.F., 1921.

Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, Porrúa, cuarta edición, México, 1985.

Pérez Esquivel, Ivonne, “Los conflictos políticos del Ayuntamiento de México y la desaparición del régimen municipal en la década de los 20s”. Tesis para optar por el título de licenciada en Historia, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, D.F., 1993.

Puente Arteaga, Martín, “Génesis, evolución y desarrollo del municipio en México”, tesis para obtener el título de licenciado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Nacional de Jurisprudencia, México, D.F., 1954.

Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, Porrúa, segunda edición, México, 1998.

Ramírez, Ignacio “El Nigromante”, *Escritos periodísticos 2*, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C., México, 1984.

Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, Porrúa, México, 1985.

Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Rodríguez Kuri, Ariel, “Ciudad de México: algunos rasgos históricos del modelo institucional”, en *Diálogo y Debate*, núms. 5 y 6, julio-diciembre de 1998.

— — —, “Los diputados de Tuxtepec: la administración de la victoria”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván, *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, Taurus/CIDE, México, 2002.

— — —, *La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco / El Colegio de México, México, 1996.

Rodríguez Rodríguez, Jesús, “Historia y política del municipio en México”, tesis para obtener el título en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, 1942.

Rolland, Modesto, *El desastre municipal en la República Mexicana*, Cultura, México, 1921.

Ruiz, Eduardo, *Curso de derecho constitucional y administrativo*, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, México, 1888.

Salinas Sandoval, María del Carmen, *Política y sociedad en los municipios del estado de México (1825-1880)*, El Colegio Mexiquense, A.C., México, 1996.

Scott, Robert, “Some aspects of Mexican federalism. 1917-1948”, tesis presentada para obtener el grado de doctor en Filosofía, Universidad de Wisconsin, 1949.

Segundo Congreso Nacional de Ayuntamientos, *Iniciativas de los C.C. delegados*, Imprenta “Ultramar”, B. Domínguez, 43, México, 1922.

Serrano Magallón, Fernando, *Legislación electoral mexicana. Génesis e integración*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1991.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1987.

— — —, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, Porrúa, México, 2002.

Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, tercera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, *Manifiesto a la nación y a los H. H. ayuntamientos mexicanos con motivo de la tiránica ley orgánica municipal expedida por los poderes del estado de Colima, en diciembre de 1921*, México, D.F., 1922.

Valenzuela, Georgette José, *La legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1992.

Vázquez, Juan M., *Curso de derecho público*, Tip. Literaria de F. Mata, México, 1879.

Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México, 1956.

ÍNDICE

Prólogo por Arnaldo Córdova	11
Introducción	17
Capítulo I.	
El municipio en los regímenes federales del siglo XIX	25
1. El gobierno interior de los pueblos en las primeras constituciones estatales	25
2. Las propuestas que se presentaron en el Constituyente de 1856-1857	33
3. El poder municipal en Tlaxcala e Hidalgo	37
4. La herencia de José María del Castillo Velasco	43
Capítulo II.	
Los dilemas de la independencia municipal	49
1. La promesa de Tuxtepec	49
2. La iniciativa presentada ante el Senado de la República	54
3. Los debates en la prensa	57
4. La comisión especial para dictaminar sobre la independencia de los municipios	61
5. De la libertad municipal a la uniformidad en la organización de los municipios	67
Capítulo III.	
La adopción de la tesis constitucional del municipio libre	75
1. El periodo preconstitucional: las legislaciones expedidas por Carranza y Zapata	75
2. El municipio libre en los debates del Constituyente de 1916-1917	81
a. Los artículos 40, 41 y 73, fracción VI	81
b. El artículo 115	88
3. El municipio libre en las constituciones estatales	96

Capítulo IV.	
La lucha por garantizar la libertad municipal	103
1. La Unión Nacional de Ayuntamientos	103
2. La iniciativa de reforma constitucional de 1922	110
3. El proyecto de Ley Orgánica Federal del Municipio Libre	116
4. Rolland y Castorena	121
5. La supresión del régimen municipal en el Distrito Federal y los territorios	125
Bibliografía	131

*La libertad municipal
en México (1824-1928)*

se terminó de imprimir en el mes de abril de 2009
en los talleres de Gráfica, Creatividad y Diseño, S.A. de C.V.
Av. Plutarco Elías Calles, 1321-A,
colonia Miravalle, delegación Benito Juárez,
C.P. 03580, México, D.F.

