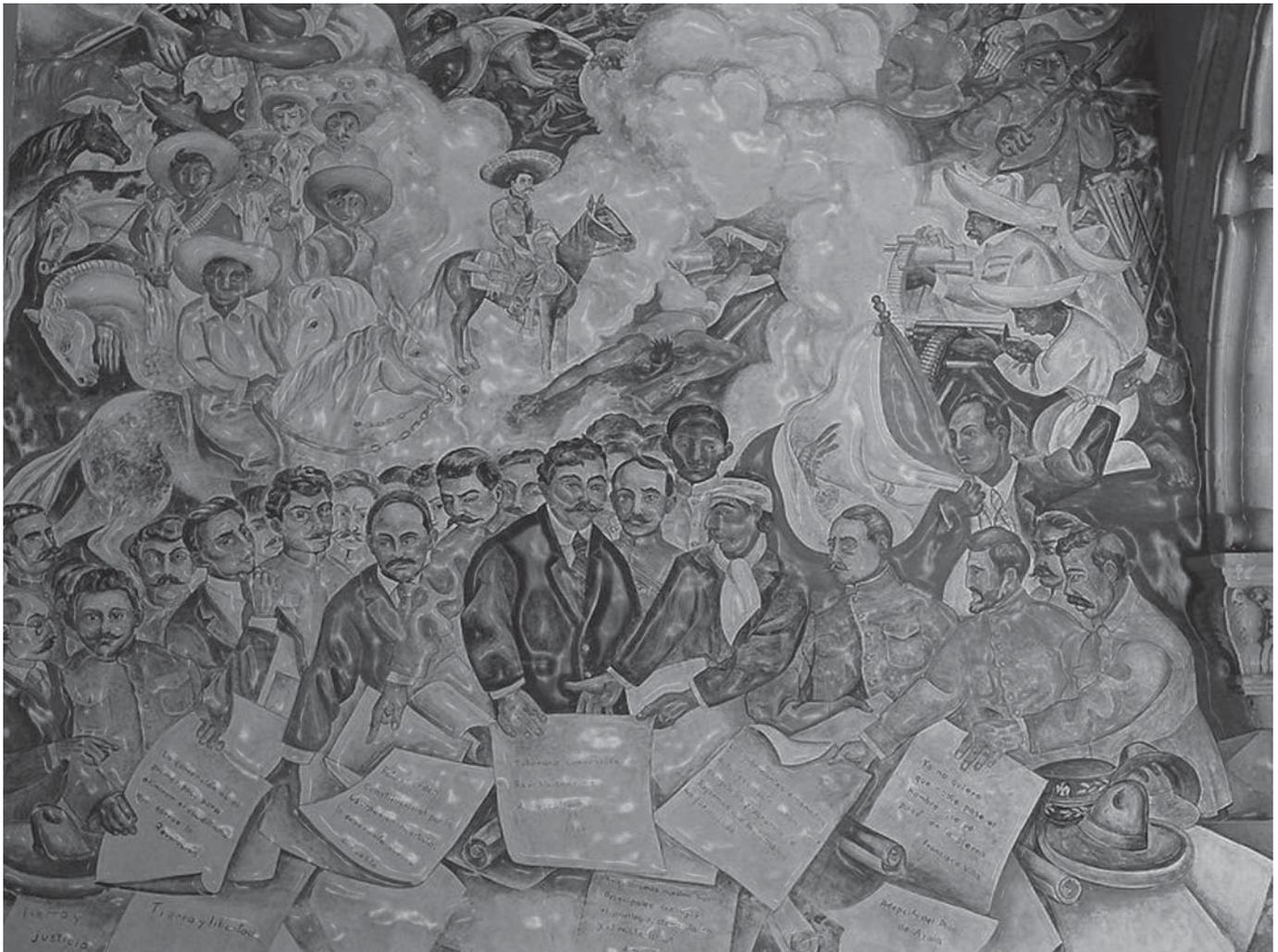


El Municipio Libre producto genuino de la Revolución Mexicana

Dr. Carlos F. QUINTANA ROLDÁN



Carlos F. Quintana Roldán

Licenciado en Derecho, maestro y doctor en Derecho Constitucional y Administrativo, estudios que realizó en la Facultad de Derecho, de la UNAM. Es catedrático en la misma Facultad desde hace 35 años. Titular de las materias de Sociología, Sociología Jurídica, Derecho Municipal y Derechos Humanos. En esta entidad ha sido Consejero Técnico, integrante del Consejo Académico de Posgrado en Derecho, Coordinador del Doctorado por Investigación y Secretario Administrativo. Director General de Recintos Culturales, Recreativos y Deportivos de la UNAM. Es profesor titular “C” de tiempo completo definitivo, miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Entre sus publicaciones se encuentran “Derecho Municipal”, “Derechos Humanos” y “Legislación Burocrática Federal”, así como múltiples artículos en revistas nacionales y extranjeras. Ha merecido diversas distinciones entre otras, las Palmas de Oro Académicas y diploma al Mérito Universitario por sus 25 y 35 años de servicios a la UNAM; “Lucio Mendieta y Núñez” a la Sociología Jurídica otorgada por la Legión de Honor Nacional. Ha ocupado, entre otros cargos: Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral Federal. Director de Coordinación Política con Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Gobernación. Director General de Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación. Director General del Ministerio Público en lo Civil y Familiar, Fiscal de la Procuraduría en Coyoacán y Supervisor General de Derechos Humanos. Magistrado de la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Presidente de El Colegio Mexiquense, A.C.

Sumario: Introducción. 1. EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA DE MÉXICO. 2. EL MUNICIPIO A FINALES DEL SIGLO XIX Y PRINCIPIOS DEL XX. LA LIBERTAD MUNICIPAL COMO PROCLAMA REVOLUCIONARIA. 2.1 El Programa del Partido Liberal Mexicano. 2.2. El Manifiesto del Partido Democrático. 2.3.-El Plan de San Luis Potosí. 2.4.-El Plan de la Soledad. 2.5 El Pacto de la Empacadora. 2.6.-El Plan de Guadalupe y sus adiciones. 2.7.-La Soberana Convención Revolucionaria. 3. LA CONSTITUCIÓN DE 1917, CREADORA DEL MUNICIPIO LIBRE. 4. PERSPECTIVAS ACTUALES DEL MUNICIPIO MEXICANO. 5.EL MUNICIPIO Y SU NUEVA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL COMO PODER PÚBLICO

El Municipio Libre producto genuino de la Revolución Mexicana

Carlos F. QUINTANA ROLDÁN

INTRODUCCIÓN

Existe amplio consenso entre los estudiosos de los temas municipales en considerar que la institución del *municipio libre* fue producto innegable de la lucha armada que enfrentó nuestro país en 1910. En efecto, la vida municipal de México se vió fuertemente afectada por la dictadura del General Díaz, a tal grado que la existencia de la libertad y autonomía municipal eran letra muerta a finales del siglo XIX. Era necesario que el impulso de los cambios revolucionarios diera nuevos espacios sociales y políticos a esta institución.

Por ello, resulta interesante plantear algunas consideraciones, tanto de orden histórico, como jurídico, que nos ayuden a contar con una mejor percepción del entrañable entrelazamiento que se dio entre la Revolución Mexicana y el surgimiento de un nuevo concepto de municipio, al que se denominó como “*municipio libre*”, que fue recogido de forma novedosa en el artículo 115 de la Constitución vigente.

Igualmente, resulta de interés académico analizar si esta nueva manera de organización de las municipalidades en nuestro país, ha logrado alcanzar las metas que pensaron los protagonistas de la Revolución. A más de indagar si el diseño que originalmente se dio al municipio en la Carta de Querétaro, ha resultado el adecuado para que la vida de las comunas alcance el nivel de desarrollo que la sociedad moderna le exige.

La propia idea del “Estado Federal” encuentra hoy en día en México una renovada interpretación doctrinaria y de orden político, al haberse superado la tradicional concepción de que en una federación existen solamente dos ordenes de gobierno que comparten el territorio del Estado, esto es el nivel local de los entes federativos y la Federación misma como resultado de la unión de aquellos.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

Nuestra doctrina constitucional acepta de manera prácticamente unánime el hecho de que al estar establecida la institución municipal en el propio texto Superior de la nación, se cuenta con tres ordenes de gobierno, que son: el federal, el estatal o estadual, y el municipal.

Nuestro federalismo, por ende, tiene que operar política, económica y socialmente bajo estos parámetros, ya que la base misma de la organización de los conglomerados nacionales es precisamente el municipio. El desarrollo o el atraso de los 2,440 municipios con los que cuenta hoy en día el país, habrá de abonar en el propio avance o estancamiento general de la nación.

Es por ello, que dentro de las conmemoraciones centenarias que estamos celebrando en estas fechas, no puede estar ajeno el municipio, tanto por sus aportaciones históricas, como por la importancia central que éste tiene en el entramado de la vida cotidiana de los mexicanos.

1. EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA DE MÉXICO

El municipio como forma de organización política remonta su existencia a la Época Antigua. Fue el Derecho Romano el creador de esta institución, que llegaría a nuestras tierras muchos siglos después por virtud de la conquista española. La original institución romana se transformó con diversos elementos de origen germánico, particularmente visigodos, como el *conventus publicus vicinorum* que diera origen a los cabildos abiertos del antiguo municipio español. Igualmente debo destacar la notable influencia que las formas árabes de organización impregnaron a la vida municipal durante su larga dominación de la Península Ibérica, con figuras como *el alcalde, el alférez, los alamines, los alguaciles, el almotacén o los zalmedinas*, cuyas funciones han trascendido, en buena medida, hasta nuestros días.

Hasta la fecha se sigue conmemorando como un día muy significativo para nuestro país la fundación del primer municipio continental de América, que lo fue el de la Villa Rica de la Veracruz, establecido por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519, viernes santo de ese año, circunstancia que daría nombre a aquella naciente municipalidad. Más tarde los reclamos libertarios de Primo de Verdad, síndico de la ciudad de México, significaron, en julio de 1808, una válida proclama para el desconocimiento del poder español, ante la usurpación napoleónica, al afirmar que en representación del pueblo mexicano y su soberanía, el cabildo de la capital virreinal tomaría legítimamente las riendas del gobierno en estas tierras.



Hernán Cortés.



De manera muy especial, en aras de las conmemoraciones que estamos celebrando, debo citar la decisión del Cura Don Miguel Hidalgo de establecer un renovado municipio en San Miguel el Grande, hoy San Miguel de Allende, en que el libertador dio muestra del indudable conocimiento y respeto que guardaba por las instituciones municipales. En efecto, el 17 de septiembre de 1810 el caudillo convocó en esa ciudad a los vecinos notables con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas para el aseguramiento del orden y la tranquilidad públicas, integrando una junta directiva, que justamente puede ser considerada como un verdadero ayuntamiento. La Junta fue presidida por Don Ignacio Aldama, quien era hermano del insurgente Juan Aldama; a la junta se integraron, además, los señores Don Felipe González, el presbítero Don Juan Castiblanque, Don Miguel Vallejo, Don Domingo de Uzcanga, Don Vicente Umarán y Don Benito Torres.

Como un merecido homenaje a ese primer cabildo insurgente del país, se lee actualmente en una placa de bronce de la fachada principal del palacio municipal de San Miguel, la siguiente leyenda: “*El 17 de septiembre de 1810 Hidalgo y Allende nombraron e instalaron el primer ayuntamiento independiente en este lugar, presidido por el Licenciado Ignacio Aldama*”¹

1 Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos; *Derecho Municipal*; Editorial Porrúa; 9ª. edición; México, 2008; p.61

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

A su vez la *Constitución de Cádiz* de 1812 reguló de manera extensa al municipio, estableciendo en su texto un amplio articulado que determinaba la organización y estructura de las municipalidades, así como sus facultades administrativas y de gobierno, al igual que la integración de los ayuntamientos y sus formas de elección indirecta.

Don Moisés Ochoa Campos, uno de los más señeros municipalistas de México, quien fuera pionero de los estudios de esta materia, afirma sobre la *Constitución de Cádiz*, que: "...tres meses tan sólo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo."²

Siguiendo al propio Ochoa Campos, podemos afirmar, en síntesis, que la *Constitución de Cádiz* instauró en materia municipal: a) el sistema de elección popular de tipo indirecto; b) la prohibición de la venta de oficios municipales, esto es de puestos de ayuntamiento; c) la no reelección de funcionarios municipales; y, d) su renovación cada año.

Introdujo también una serie de innovaciones fundamentales, como las siguientes: a) la integración del ayuntamiento por un número de regidores en proporción a la cantidad de habitantes de la circunscripción municipal; b) declarar el desempeño de los cargos concejiles como una obligación ciudadana; c) la desaparición de las "*repúblicas de indios*" y su integración como cabildos ordinarios.

Sin embargo la *Constitución de Cádiz* sentó también una serie de precedentes negativos para la autonomía municipal, que se recrudecieron en el país al transcurso del siglo XIX, como fueron: a) el régimen de centralización al que quedaron sometidos los ayuntamientos a través de la figura de los jefes políticos; b) la pérdida de la autonomía municipal en una materia fundamental, como lo fue la de su hacienda.

La *Constitución de Cádiz*, no obstante su corta vigencia, sigue representando la piedra de toque de la transformación de España, y como consecuencia de sus colonias de entonces. Con ese documento constitucional se transitó, de hecho, a la modernidad de una monarquía de tipo constitucional.³

Otros documentos históricos de nuestra legislación nacional abordaron de alguna manera al municipio, baste citar que en 1814 la *Constitución de Apatzingán* de Don José María Morelos estableció en su artículo 208 que los pueblos, villas y ciudades continuarían con

² OCHOA CAMPOS, Moisés; *La Reforma Municipal*; Editorial Porrúa; México, 1981; p.226

³ Para ampliar el tema, se puede consultar a José Barragán Barragán; *Temas del liberalismo Gaditano*; Ediciones de la UNAM; México, 1978

sus gobernantes y repúblicas, así como con sus ayuntamientos y demás empleos mientras no se adoptase otro sistema.

La *Constitución Federal de 1824* no se refirió de manera directa al municipio, determinando en su artículo 161 que correspondía a los Estados organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse al ordenamiento federal. Con base en esas atribuciones, a partir de 1824, fueron apareciendo las Constituciones de los nacientes Estados federados, que a su vez contenían disposiciones relativas a su organización municipal. De igual manera, por esos años fueron también apareciendo la primeras Leyes Orgánicas Municipales.

El modelo que siguieron entonces los Estados para organizar la vida municipal fue, en buena medida, el de la *Constitución de Cádiz*. Por ello, nos explicamos la sobrevivencia y la persistencia de las jefaturas políticas aún en esta nueva estructura de tipo federal.

En la etapa centralista del gobierno nacional, tanto en *Las Leyes Constitucionales* de 1836, como *Las Bases Orgánicas* de 1843, se establecieron normas relativas a la organización y funcionamiento de los municipios. Fue la Sexta Ley del ordenamiento citado en primer lugar, la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida social.⁴

La segunda Constitución Federal, que lo fue la de 1857, tan notable en múltiples materias por su ideología liberal de avanzada, en la cuestión municipal no estableció sino generalidades y referencias indirectas para la vida municipal, si bien en las discusiones del respectivo Congreso Constituyente se escucharon destacadas voces de insignes defensores de la libertad municipal.

Ejemplo de ello lo tenemos en las propuestas que hiciera en el Congreso el ilustre abogado y político de origen oaxaqueño, Don José María del Castillo Velasco, quien fuera también director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, al presentar un proyecto que buscaba el fortalecimiento de la administración municipal y delineaba una política de cambio agrario. En sentido similar podemos citar las propuestas del diputado constituyente, representante del Estado de Michoacán, Don Francisco Díaz Arriaga, quien defendiera en las discusiones del Congreso los derechos patrimoniales de las comunas municipales.

4 Cfr. Ochoa Campos, Moisés; Op. Cit.; p. 99

2. EL MUNICIPIO A FINALES DEL SIGLO XIX Y PRINCIPIOS DEL XX. LA LIBERTAD MUNICIPAL COMO PROCLAMA REVOLUCIONARIA

La dictadura del General Porfirio Díaz, que durante treinta y cuatro años sometió férreamente al país, propició una cerrada jerarquización de autoridades que obedecían solamente a sus consignas. Las jefaturas políticas, originadas antiguamente en la Constitución de Cádiz, fueron el instrumento que aprovechó Díaz para imponerse a los municipios.

Estas jefaturas dependían de los gobernadores de los Estados, los que, a su vez, no era sino enviados, amigos e incondicionales del dictador. Los jefes políticos actuaban como agentes regionales con enorme poder, frecuentemente eran además los caciques de aquellas tierras. Todo esto propició un franco debilitamiento del mandato de los ayuntamientos.

Aún pensadores de marcado signo porfiriano, como el brillante jurista Don Miguel S. Macedo, quien también fuera un notable director de la Antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia, se percataban de la grave situación de las municipalidades y de su precaria economía.

Afirma Macedo sobre el asunto, que:

“... a las restricciones que los ayuntamientos tenían de someter a la aprobación de los jefes políticos todos sus actos y decisiones de observancia general, o que se referían a distribución de los fondos, se agregaba la enorme restricción de tener que desempeñar sus funciones, precisamente con los procedimientos y el personal de antemano fijados por la autoridad superior. Lo cual nos obliga a decir que la mezquindad de los poderes confiados a los ayuntamientos no pudo ser más patente, y que jamás el Municipio fue entre nosotros ni un verdadero poder, ni siquiera una institución distinta y separada de la que en general tuvo a su cargo la administración pública”.⁵¹⁰

Se aprecia así una amplia coincidencia entre los investigadores de estos temas en afirmar que el municipio mexicano de fines del siglo XIX y principios del XX, estuvo gravemente sometido. La autonomía municipal era asunto muerto en las leyes. No existía otra voluntad que la del dictador, cumpliéndose, a lo largo y ancho del país, por conducto de los gobernadores y los jefes políticos.

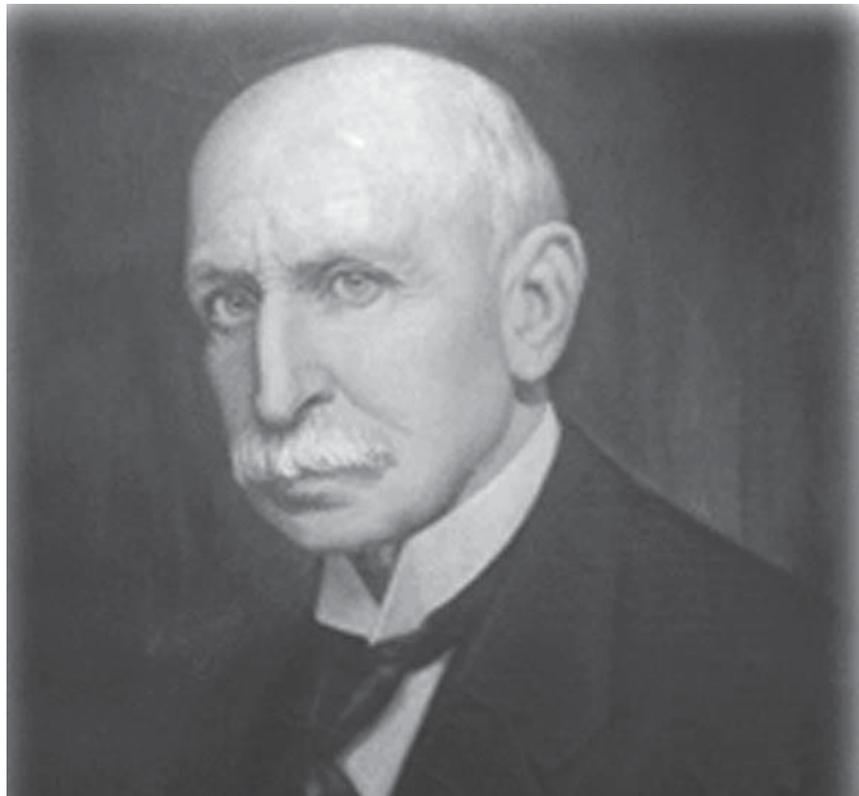
Esto sucedía, además, dentro de un escenario general en el que la situación del país

5 MACEDO, Miguel S., El Municipio, 1902, p. 47.

presentaba evidentes y acentuadas contradicciones. Por una parte había rasgos que hacían apreciar un alto grado de desarrollo y progreso, el comercio vivía época de bonanza. La industria, si bien incipiente, era de rasgos modernos particularmente en las ramas textil, tabacalera, ferrocarrilera, azucarera y eléctrica. Las finanzas se veían reflejadas en amplia actividad bancaria. Existía en varias ciudades, sobre todo en la capital del país, una amplia clase urbana preparada, culta y cosmopolita. Contrariamente, grandes regiones de la República, sobre todo las de orden rural, padecía la más lacerante miseria y la más despiadada explotación.

Las haciendas, eje de la producción agraria de la época, concentraban la mano de obra campesina, acacillando a los peones, obligándolos a hacer sus compras en las tiendas de raya y responsabilizando de las deudas de los padres fallecidos a hijos y familiares.

La larga acumulación de estas presiones políticas y sociales propició el estallido revolucionario de 1910. Aunado al justo enojo de amplios sectores de la población surgieron destacados ideólogos y caudillos revolucionarios que proponían distintos postulados y consignas de justicia social, pugnando por una nueva organización social de la nación.



Miguel S. Macedo.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

Este estado de cosas haría propicio el surgimiento de uno de los postulados revolucionarios más profundamente sentido por el pueblo mexicano. Me refiero al reclamo por un “*municipio libre*, que desembocó en la participación de innumerables contingentes populares en apoyo de la lucha contra la dictadura.

Fue por eso que los planes de casi todos los caudillos revolucionarios, de las más encontradas tendencias, fueron unánimes en abogar por la emancipación municipal, pugnando de manera expresa por la desaparición de los jefes políticos y la restitución de las legítimas facultades de gobierno de los ayuntamientos.

Siguiendo estas ideas, puede afirmarse que una de las causas determinantes de la Revolución fue el descontento de los pueblos y sus ayuntamientos en contra de las jefaturas políticas.

Como señala Alberto Morales Jiménez: “... los jefes políticos desplazaron en la dictadura a los municipios libres”.⁶¹¹

Agrega el autor citado, que:

“...el enfrentamiento se hizo inevitable, aquéllos se convirtieron en instrumentos del control de Porfirio Díaz; los cabildos eran símbolo de la soberanía popular y de la democracia, por lo que - sigue diciendo este autor- allí donde había logrado mayor arraigo el municipio, la insurrección adquirió caracteres más visibles. Esto explica que el estallido popular haya venido del norte en aquel año. En esa región del país prevaleció un mayor respeto hacia esa noble institución”.⁷¹²

Sin pretender hacer un examen exhaustivo, comentamos algunos de los documentos políticos emitidos y respaldados por los caudillos de la Revolución, que fueron antecedentes inmediatos de la Constitución vigente, y de su artículo 115 en materia municipal.

2.1 El Programa del Partido Liberal Mexicano

En 1906 los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, organizaron los primeros movimientos de insurrección popular en Acayucan, levantamientos que se dieron casi al unísono en otros rumbos de la geografía del país (Jiménez, Viesca, Las Vacas, Velardeña). De inmediato la dictadura desató una amplia persecución militar en contra de los

6 MORALES JIMÉNEZ, Alberto, Historia de la Revolución Mexicana. Citado por Moisés Ochoa Campos en la Reforma Municipal, p. 309.

7 Idem.



revolucionarios, quienes debieron abandonar el país.

El primero de julio de 1906, desde la ciudad de San Luis Missouri, la Junta Organizadora proclamó el *Programa Liberal Mexicano*, que contenía, entre otras, las siguientes disposiciones:

“La supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento.”

Y en consonancia en sus puntos de programa, se establecía: 45) *supresión de los jefes políticos*; 46) *reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal*.

Bajo el lema: “*Reforma, Libertad y Justicia*”, firmaban el Programa Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante.

2.2 El Manifiesto del Partido Democrático

La entrevista de Porfirio Díaz con el periodista Creelman (1908) trajo una fuerte efervescencia política, inusitada en el país, la cual se vio transformada en la organización de partidos políticos como el Democrático, cuyas cabezas más visibles eran Jesús Urueta, Abraham Castellanos, Benito Juárez Maza, Diódoro Batalla y Rafael Zubarán. Este partido celebró su primera asamblea general el 22 de enero de 1909, haciendo un llamamiento a toda la ciudadanía a ejercitar sus deberes y derechos cívicos.

Su manifiesto a la nación, aludía a los fueros de la libertad municipal, considerando el Municipio Libre como la celdilla básica de la República, “...*que resume en su vida, la vida entera del organismo, por lo que habrá de quitarse a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos*”

2.3 El Plan de San Luis Potosí

Este Plan sirvió de bandera política a Francisco I. Madero. Se expidió el 5 de octubre de 1910 en la capital del Estado de San Luis Potosí. En su texto hacía crítica sobre: “*La división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano que sólo existen escritos en nuestra Carta Magna*”.

Igualmente agregaba que: “...*las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador, los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales*”.

2.4 El Plan de la Soledad

Fue lanzado por Bernardo Reyes en la población de la Soledad, Tamaulipas, el 16 de noviembre de 1911. En el mismo se encuentran modificaciones sustanciales al Plan de Madero. Se le adicionaba una parte relativa al restablecimiento de la zona libre en la frontera del país, e insistiendo en la efectividad del sufragio.

Su artículo 5º, declara: “*Ley Suprema de la República el principio de no reelección del Presidente y Vicepresidente de la misma, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales*”

2.5 El Pacto de la Empacadora

Este Plan de los orozquistas, proclamado el 25 de marzo de 1912, en la ciudad de Chihuahua, en su articulado toca dos aspectos concretos en relación al Municipio, al señalar que: *“La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos”*. *“Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales”*.

2.6 El Plan de Guadalupe y sus adiciones

El 26 de marzo de 1913 en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, Don Venustiano Carranza, entonces gobernador de la entidad, encabezó el alzamiento en contra de Victoriano Huerta, después del asesinato de Don Francisco I. Madero. Al respecto en el Plan de Guadalupe, se estableció el desconocimiento de los poderes federales, así como de cualquiera otra autoridad que siguiera leal a Huerta. De igual forma en este Plan se dieron las bases de organización del ejército Constitucionalista y se designó a Carranza como Primer Jefe de la Revolución.

Los asuntos municipales se tocaron de manera indirecta, sin embargo, ha trascendido este Plan en la historia del municipalismo mexicano más bien por las adiciones que se le hicieron en diciembre de 1914, incluyéndole las demandas sociales de la Revolución para contar con la institución del *“Municipio Libre”*.

Esas adiciones fueron la base del proyecto constitucional de Carranza en materia municipal. En efecto, el proyecto del artículo 115 Constitucional presentado al Congreso Constituyente de Querétaro era prácticamente en todo su texto, el de las adiciones que citamos.

2.7 La Soberana Convención Revolucionaria

A mediados de 1914 las diferencias políticas de Carranza, primero con Villa y después con Zapata, se fueron ahondando, por lo que se pactó se llevara a cabo una convocatoria para realizar una Convención de los mandos militares y los gobernadores simpatizantes del movimiento, a fin de discutir la elaboración de un programa del gobierno revolucionario.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

La Convención se instaló inicialmente en la Capital del país. Posteriormente se trasladó a la ciudad de Aguascalientes. Tiempo después la Convención rompió políticamente con el Primer Jefe Venustiano Carranza.

Dentro de las discusiones y aportaciones de la Convención en materia política estuvo presente el tema municipal, estableciendo al respecto en los artículos 32 y 34 del *Programa de Reformas Sociales de la Revolución*, cuestiones fundamentales, que dicen:

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 local.

Artículo 34.- Suprimir la Vicepresidencia de la República y las Jefaturas Políticas.

El proyecto original del Programa fue presentado ante la Convención por Federico Cervantes, Enrique Cepeda, Ezequiel Catalán, Alberto Peña, Heriberto Frías, Antonio Díaz Soto y Gama y Otilio Montaña, entre otros destacados revolucionarios. Fue aprobado finalmente el 27 de septiembre de 1915 en la ciudad de Toluca. El Programa fue nuevamente publicado, con algunas modificaciones, el 18 de abril de 1916 en Jojutla, Morelos, a instancias de las fuerzas del General Zapata.

2.8 Las leyes municipales de Zapata

El movimiento armado que encabezó Emiliano Zapata en los Estados sureños, especialmente en Morelos, fue uno de los pilares del triunfo de la Revolución. En materia municipal el *zapatismo* aportó una serie de interesantes ordenamientos que son poco conocidos, toda vez que las cuestiones agrarias fueron los temas principales de sus postulados, sobre todo en el Plan de Ayala.

A este respecto presentan especial interés 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.

En ambos ordenamientos se trasluce la importancia que para el revolucionario sureño tenían las causas municipales. Se afirma en el proemio del primero de estos ordenamientos, que: "...la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen



Capilla del puente de Panzacola, siglo XIX, en la actual delegación Coyoacán.

los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad”.

Seguramente mucho tuvieron que ver en la manufactura de estos importantes ordenamientos municipalistas de Zapata, sus dos principales consejeros y asesores en materia jurídica y social, que fueron el ilustre abogado Antonio Díaz Soto y Gama y el profesor Otilio Montaña.⁸

2.9 Experiencia municipal de los caudillos revolucionarios

Varios de los dirigentes revolucionarios habían contado de manera directa con una amplia experiencia en las actividades de los ayuntamientos, por lo que conocían de forma personal y directa las dificultades del ejercicio del gobierno comunal. A más de ello, otros importantes caudillos tuvieron a su servicio a destacados intelectuales y académicos que los orientaron en esta materia jurídica, especialmente en cuanto al deseo general de lograr una mayor libertad de los municipios.

⁸ El texto completo de estos ordenamientos se puede ver en QUINTANA ROLDÁN Carlos, *Derecho Municipal*; pp.73 a 83

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

Podemos citar, por ejemplo, el caso de Don Francisco I. Madero, quien al establecer en mayo de 1909 el *Centro Antirreeleccionista de México*, cuyos principios fueron “*sufragio efectivo y no reelección*”, se rodeó de ilustres políticos e intelectuales, varios de ellos con amplia experiencia en las actividades municipales. La mesa directiva estaba integrada por Emilio Vázquez Gómez, como presidente; el propio Madero y Toribio Esquivel Obregón, como vicepresidentes; Filomeno Mata, Paulino Martínez, Félix Palavincini y José Vasconcelos, como secretarios; y , Luis Cabrera, Octavio Bertrand, Bonifacio J. Guillén y Felix Xochihua, como vocales.

El general Emiliano Zapata, a su vez, tuvo la brillante asesoría jurídica y social de dos personajes de primer nivel intelectual, como fueron el profesor Otilio Montaña, quien impartió clases en las escuelas de los pueblos de Tepancingo y Jonacatepec, a más de que fue director de la primaria de Villa de Ayala, cuestión que le dio un contacto directo con los problemas de los municipios de la época.

También contó Zapata con el apoyo intelectual del ilustre potosino y prominente abogado Don Antonio Díaz Soto y Gama, quien se destacó en la Revolución por sus posturas en defensa de los municipios y de los derechos de los campesinos.

Por otra parte, cabe señalar también que Don Venustiano Carranza ocupó en varias ocasiones la presidencia municipal de su natal Cuatrociénegas en Coahuila, a más de que fue diputado local, senador de la República y Gobernador de esa entidad.

El sonorenses Álvaro Obregón, nativo de Navojoa, ocupó la presidencia municipal de Huatabampo en 1911, habiendo propiciado importantes obras de infraestructura en esa localidad.

Plutarco Elías Calles, nativo de Guaymas, Sonora, se desempeñó en diversas actividades municipales, especialmente de policía. En 1911 ocupó la Comisaría en el municipio de Agua Prieta.

Otros personajes del movimiento armado también tuvieron experiencias en los asuntos de los municipios, por lo que contaban con conocimientos directos sobre los problemas que enfrentaban las comunas por el sometimiento a la dictadura, a los gobernadores y a los jefes políticos, también denominados en algunas entidades intendentos o prefectos.

3. LA CONSTITUCIÓN DE 1917, CREADORA DEL MUNICIPIO LIBRE

Una de las más interesantes novedades que aportó la Constitución de 1917, fue el hecho de haber destinado uno de sus preceptos para establecer las reglas de la organización y las competencias de los municipios. En efecto el texto del artículo 115 del ordenamiento contenía esas definiciones.

La base de la propuesta de Carranza para la formulación del artículo 115 en esta materia, fue la establecida en la denominada *Ley de libertades municipales*, que expidió Carranza el 26 de diciembre de 1914 y que tuvo por finalidad reformar el texto del Artículo 109 de la Constitución de 1857, para determinar al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política de los Estados.

Dada la notable importancia que este ordenamiento de Carranza tiene en la presente disertación, a continuación se transcribe esa ley:

MUNICIPIO LIBRE⁹

El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana, se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

“VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, y,

CONSIDERANDO:

Que durante largos años de tiranía sufrida por la República, se ha pretendido sistemáticamente centralizar el Gobierno, desvirtuando la Institución Municipal, y que la organización que hoy tiene en varias entidades federativas sólo es apropiada para sostener un Gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades, de la voluntad de la primera autoridad del Estado;

Que es insostenible ya la práctica de los Gobierno, de imponer como autoridades políticas personas enteramente extrañas a los municipios, las que no han tenido otro carácter que el de agentes de la opresión y se han señalado como los ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes, a cuyo servicio han puesto el fraude electoral, el contingente de sangre, el despojo de tierras y la extorsión de los contribuyente;

⁹ Tomada de *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, tomo VIII, pp. 309 y siguientes.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico



Municipio de Ensenada en Baja California, el más grande de México.

Que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos haciéndoles comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno, y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo;

Que la autonomía de los municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria en cada una de las regiones de la República, y el progreso material de las municipalidades y su florecimiento intelectual obtenido por los ayuntamientos constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea al funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el Gobierno del Pueblo por el Pueblo;

Que las reformas iniciadas por esta Primera Jefatura, interpretando las aspiraciones

populares y los propósitos de la Revolución, serían ilusorias si su cumplimiento y aplicación no se confiase a autoridades particularmente interesadas en su realización, y con la fuerza y libertad bastantes para que puedan ser una garantía efectiva de los progresos realizados por la legislación revolucionaria;

Que el Municipio Independiente es la base de la libertad política de los pueblos así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas por la estrecha proximidad al pueblo para conocer sus necesidades y, por consiguiente, para atenderlas y remediarlas con eficacia;

Que introduciendo en la Constitución la existencia del Municipio Libre, como base de la organización política de los Estados, queda así suprimida definitivamente la odiosa institución de las Jefaturas Políticas;

Que elevada con esta reforma a categoría de precepto constitucional la existencia autónoma de los Municipios; dependerá la fuerza pública de la Autoridad Municipal; pero para evitar la posibilidad de fricciones entre las autoridades municipales y las

Comisión Organizadora de Festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana

de la Federación o de los Estados, la fuerza pública del Municipio donde el Poder Ejecutivo resida, quedará exclusivamente al mando de éste;

Por todo lo anterior he tenido a bien decretar:

ARTÍCULO ÚNICO: Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

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 un Ayuntamiento 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 residan habitual o transitoriamente

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

TRANSITORIO

Esta reforma comenzará a regir desde esta fecha y se publicará por Bando y Pregón.

Dado en la H. Veracruz, a los veinticinco días del mes de diciembre de mil novecientos catorce.

El Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República, y Jefe de la Revolución.

V. CARRANZA

Al C. Secretario de Estado y Despacho de Gobernación: Presente.

Y lo comunico a Ud. para su conocimiento y demás fines.

H. Veracruz, diciembre 26 de 1914

ZUBARAN

Una vez instalado el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, las discusiones en materia municipal se centraron sobre todo en cuanto al tema de la hacienda y las contribuciones, asuntos sobre lo que la propuesta de Carranza había sido omisa. Los temas administrativos y de organización del municipio fueron rápidamente aprobados. La

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

polémica sobre la hacienda municipal, por lo contrario, siguió presente hasta prácticamente la conclusión de los trabajos de la Asamblea a finales del mes de enero de 1917, cuando se aprobó un texto en esta materia que dejó insatisfechos a una buena cantidad de los diputados constituyentes, toda vez que determinó que correspondería a las legislaturas locales la aprobación de las contribuciones municipales, si bien agregó el precepto que éstas “... *serían las suficientes para atender a sus necesidades*”

No obstante, es de reconocerse el mérito del Constituyente, en cuanto que finalmente la Carta Magna contaría con un artículo, el 115, destinado expresamente a establecer la organización y atribuciones de los municipios del país, y el funcionamiento de su gobierno. El texto constitucional sería, a su vez, la base para que las entidades federativas legislaran en sus propios ordenamientos constitucionales y legales sobre los asuntos de la competencia municipal.

4. PERSPECTIVAS ACTUALES DEL MUNICIPIO MEXICANO

A lo largo de la vida de la Constitución de 1917, el artículo 115 de su texto ha tenido 13 reformas o adiciones, si bien no todas éstas han afectado las cuestiones estrictamente municipales, en razón de que hasta 1987 en este precepto se contenían cuestiones tanto de los Estados, como de los municipios. A partir de ese año el artículo en comentario solamente está destinado para los temas municipales.

Se puede afirmar que la historia de nuestra institución nos da suficiente sustento para estimar que el municipio ha sido una instancia útil y eficaz de la organización de la sociedad mexicana. Sin embargo, es importante cuestionarnos sobre las perspectivas y los retos que en nuestros días envuelven su vida y su desempeño político y social.

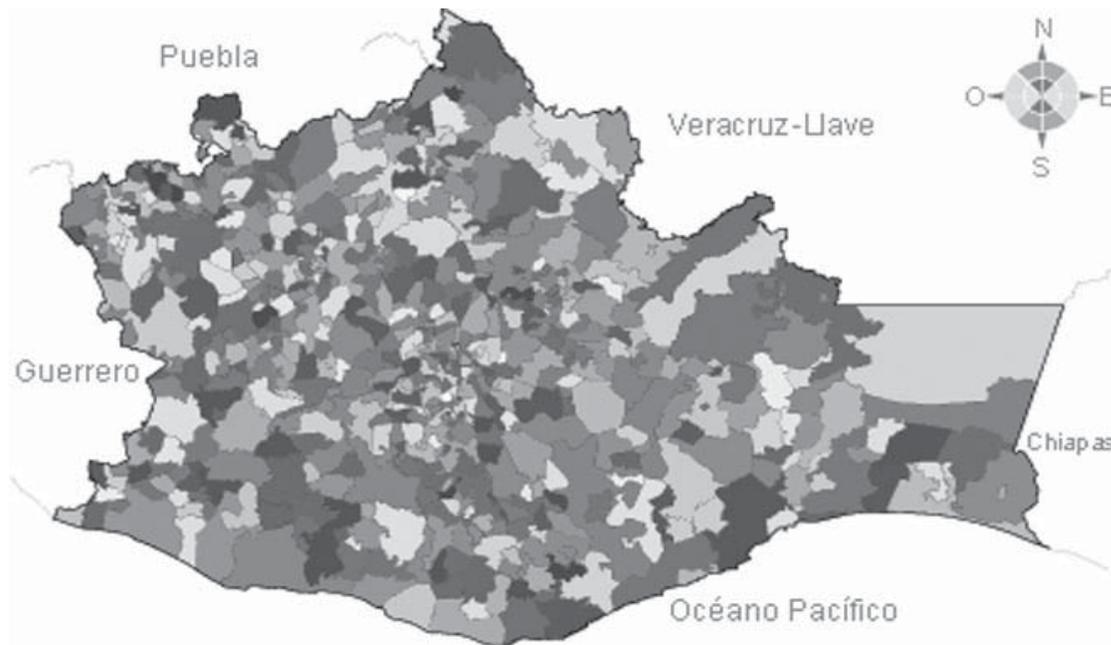
Sin duda que los mexicanos queremos un municipio altamente autónomo en lo político y suficientemente autárquico en sus componentes administrativos y financieros. A más de ello, resulta necesario entender a fondo la problemática que viven nuestras comunas, así como los retos que enfrentan y sus posibles soluciones.

Desde una óptica política el aspecto que más ha estado a debate en los últimos tiempos es, seguramente, el relativo a la duración del periodo de gestión de los ayuntamientos y su posible ampliación o, en su caso, la reelección inmediata de munícipes. Actualmente este periodo es en general de tres años, mismo que se encuentra establecido en las Constituciones locales y no en la federal.

Existen argumentos en pro y en contra de la posible reelección inmediata de los integrantes de los cuerpos edilicios. Se afirma, por una parte, que de autorizarse la reelección, se estarían violentando principios fundamentales de la estructura política y jurídica del país, por lo que sería mejor, afirman otros, ampliar los años de la gestión de los ayuntamientos.

Me inclino a proponer que subsista el principio de no reelección inmediata, pero se podría explorar la ampliación del término de tres a cuatro años, e inclusive, para los ayuntamientos de los municipios de más de quinientos mil habitantes, este periodo se podría llevar hasta los seis años, con el fin de homogeneizar su duración al del gobierno del Estado y el federal. Lo anterior en atención a que las administraciones municipales tienen actualmente que atender múltiples asuntos en torno a la infraestructura de los servicios públicos, que están muy enlazados a programas estatales y federales, por lo que esa armonización pudiera traer ventajas en la eficacia y en el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales con los que cuentan las comunas.

Debo precisar que en el estado de Coahuila ya se cuenta con un periodo de cuatro años para la gestión de sus ayuntamientos, de acuerdo a las reformas a la Constitución local que se llevaron a cabo en octubre de 2001.



Estado de Oaxaca, uno de los que tiene mayor número de municipios en el país.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

Otro de los aspectos de la vida municipal que es motivo de encontradas polémicas es el relativo a la situación económica de las finanzas municipales. En general se afirma que los recursos de la hacienda municipal son insuficientes para atender eficazmente sus responsabilidades. Si bien existen una serie de contribuciones de recaudación directa por los municipios, como son principalmente las que derivan de la propiedad inmobiliaria, dentro de los que destaca el impuesto predial, es un hecho ampliamente conocido que para todos los municipios del país el principal renglón de sus ingresos lo son las participaciones federales.

Por lo anterior, hace falta una verdadera reforma hacendaria, que bajo sanos criterios de justicia social, tome en cuenta los requerimientos económicos de los municipios. En esa vía deberán ir los esfuerzos en esta materia, en el entendido de que las experiencias comparativas de orden internacional, nos dicen que para que se logre una eficiente actuación de los municipios en su gestión administrativa y de servicio público, se requiere que se le asigne cuando menos un 10% del total del gasto público nacional, como claramente lo ha definido la Asociación Europea de Municipios.

Otro problema de tipo económico-financiero que actualmente enfrentan los municipios y que resulta verdaderamente delicado y de consecuencias impredecibles, es el hecho de que todos los municipios del país, ya sean los grandes municipios metropolitanos y urbanos, ya los pequeños de orden rural o agrario, es el endeudamiento generalizado de todos ellos. Con esas deudas que se han venido acarreado históricamente en las comunas mexicanas, resulta verdaderamente difícil gobernar para cualquier ayuntamiento.

Hace falta, con urgencia, que a nivel nacional se tomen las medidas para que de manera equitativa e inteligente se tiendan puentes de salvación a los municipios para solventar sus deudas, bajo planes realistas de apoyo. De no hacerse esto, cada día será más precaria la atención de los servicios públicos elementales, y se estarán afectando con ello los niveles de la calidad de vida de muchos millones de mexicanos.

Tocando algunos aspectos de tipo administrativo, los municipios tienen también importantes rezagos que atender. En primer término, se puede observar que en muchos casos, tanto los integrantes del cuerpo edilicio, como el personal auxiliar y de apoyo del gobierno municipal, carecen de los conocimientos indispensables para atender esas cuestiones. Ello requiere la implementación de adecuados programas de capacitación y actualización, en esta tarea las universidades y centros académicos podrán jugar un papel central en su atención y operación.



Mural alusivo a la Convención de Aguascalientes.

En este orden de ideas, otro aspecto que resulta relevante en el presente análisis de la vida municipal, es el relativo a la poca transparencia y a la deficiente rendición de cuentas de los cabildos. El orden de gobierno municipal es por desgracia el más opaco en sus trámites contables y de supervisión, tanto por la falta de profesionalización del servicio, como por la poca exigencia de la ley en la materia. Por ende, deberán actualizarse las normas aplicables para que no se afecte la vida de los habitantes de los municipios por actos de corrupción y desvío indebido de los pocos recursos con los que cuenta la hacienda municipal.

Un tema pendiente para la agenda municipal, es el relativo a la activación seria y comprometida de la participación ciudadana, cuestión en la que los ayuntamientos y los vecinos deberían de ser mucho más activos y entusiastas.

Sin embargo, es un hecho que en muy contadas entidades federativas y en pocos municipios, se ha propiciado una franca y efectiva participación ciudadana. Una participación que vaya más allá de sólo acudir a las urnas en la fecha de las elecciones de

municipes, o de asistir a los actos ceremoniales.

Al ser el nivel municipal el orden de gobierno más cercano a la población, resulta inexplicable que no se fomente esa participación de la ciudadanía para enfrentar los diversos y complejos problemas que genera la vida vecinal. Esta situación deberá llamar la atención de los habitantes de las localidades municipales, especialmente de las generaciones jóvenes, para que cada miembro de la comunidad sienta el interés de lograr la superación de su entorno social, pues sólo así se estarán sentando las bases de una nueva ciudadanía consciente y preocupada de la vida política del país, cuestión que tanta falta hace a la nación entera y en la que el municipio tiene un papel de primer orden para su solución.

5. EL MUNICIPIO Y SU NUEVA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL COMO PODER PÚBLICO

En general la doctrina municipalista de nuestro país entiende que desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1917 el municipio adquirió las características que lo ubican como un poder público dentro de la estructura del Estado Mexicano. Esto en cuanto que al estar prevista esta institución en el artículo 115 del ordenamiento constitucional, y estar precisadas sus atribuciones legales y un gobierno propio, se le diferenció del orden federal y del estatal.

No obstante lo anterior, en la práctica no se le había otorgando al municipio su verdadero estatuto de poder público, por lo que quedaban muchas dudas sobre la verdadera situación legal de esa institución comunal, tanto en la práctica política, como en las decisiones de los tribunales. Sin embargo, con la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, que entre otros artículos de la Ley Suprema, modificó el 105 de su texto para establecer con amplitud lo referente a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, facultando al municipio como actor de las controversias.

Fue así que la reforma en cuestión ha posibilitado al municipio para interponer controversias constitucionales en defensa de sus competencias y de sus intereses legales. Ello ha sido la base para que actualmente no quede duda alguna del carácter de poder público que tiene la institución municipal, pues se le equipara en este procedimiento constitucional a la Federación o a los Estados.

De hecho el número mayor de controversias que se han planteado ante la Suprema Corte

de Justicia de la Nación han sido interpuestas precisamente por autoridades municipales, lo que viene a confirmar nuestra afirmación de que el municipio ha asumido su papel de verdadero orden de gobierno y por ende de poder público.

Si bien la cuestión anterior se ha clarificado suficientemente, en nuestro Derecho Constitucional todavía existe un importante tema que precisar con el fin de que el municipio mexicano esté ubicado y definido como parte de las instituciones a través de las cuales se ejerce la soberanía nacional.

En efecto, considero que están haciendo falta dos reformas al texto de la Constitución. La primera de ellas para que en la denominación de su *Título Quinto* se precise que dicho apartado se refiere también al municipio y no sólo a los Estados de la Federación y al Distrito Federal.

Igualmente, se propone una reforma al artículo 41 de la Constitución General, para que en dicho precepto se especifique que el municipio es una institución, que de manera integral con la Federación y los Estados, representan una instancia de soberanía popular, pues el pueblo de estos tres niveles de gobierno es por esencia el titular originario de la propia soberanía, como lo precisa el artículo 39 de la Ley Superior.

Las modificaciones indicadas se detallan en el siguiente cuadro, en el que se compara el texto vigente, con el que se daría con los cambios propuestos:

TITULO QUINTO

TEXTO ACTUAL

“De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”

TEXTO PROPUESTO

“De los Estados de la Federación, *de los Municipios* y del Distrito Federal.”

ARTÍCULO 41

(Primer párrafo)

TEXTO ACTUAL

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

TEXTO PROPUESTO

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

competencia de éstos, y por los de los Estados y *los Ayuntamientos municipales*¹⁰, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Es mi convicción que de esta forma se estará haciendo plena justicia a la institución municipal, vigorizando su ubicación constitucional, para que se reafirme su calidad de poder público dentro del Estado Mexicano.

Entiendo, además, que estas fechas conmemorativas del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución Mexicana serían días propicios para llevar a cabo estas reformas, pues adquirirían un particular significado de homenaje a los hombres que han formado a nuestra nación y a sus instituciones, como lo es señaladamente el municipio.

BIBLIOGRAFIA:

Acosta Romero, Miguel y otros; *La Reforma Municipal en la Constitución*; Editorial Porrúa; México, 1986.

Ochoa Campos, Moisés; *La Reforma Municipal*; Editorial Porrúa, 4ª. edición; México, 1985.

Quintana Roldán, Carlos; *Derecho Municipal*; Editorial Porrúa, 9ª. edición; México, 2008.

Rendón Huerta, Teresita; *Derecho Municipal*; Editorial Porrúa 3ª. edición; México, 2005.

10 N.E. El resaltado es del autor.