

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica

Hacia principios del siglo XVI la ciudad de México-Tenochtitlan se dividía territorialmente en cuatro grandes barrios denominados Moyotlan, Teopopan, Atzacualco y Cuepopan. Estos cuatro distritos o *campan* se subdividían a su vez en barrios menores o *calpulli*, segmentos territoriales, políticos y administrativos perfectamente delimitados, donde se asentaban distintos grupos familiares.

El pensamiento mítico prehispánico consideraba que cada *calpulli* tenía un origen sagrado, gracias a la acción benefactora de determinados dioses llamados *calpulteteo*. Éstos aseguraban la fertilidad de la tierra y proveían a los habitantes del *calpulli* de todo el instrumental necesario para realizar sus actividades productivas (cultivo de maíz, frijol y chile; pesca; orfebrería o lapidaria).

Estos grupos de población eran autosuficientes económicamente, pues poseían abundantes recursos naturales para cubrir sus necesidades domésticas y sufragar la carga tributaria impuesta por las autoridades de gobierno. Al interior del *calpulli* se hallaban las tierras laborables, principal medio de producción de la época prehispánica, las cuales eran trabajadas y usufructuadas por todos los jefes de familia.

El derecho de usufructo de tierras comunales quedaba supeditada al cultivo de las parcelas y al pago del tributo o *téquitl*, en especie y en servicios personales, por parte de los campesinos al *tecuhitli* o señor —representante del gobierno central adscrito al *calpulli*— o al *huey tlatoani*,

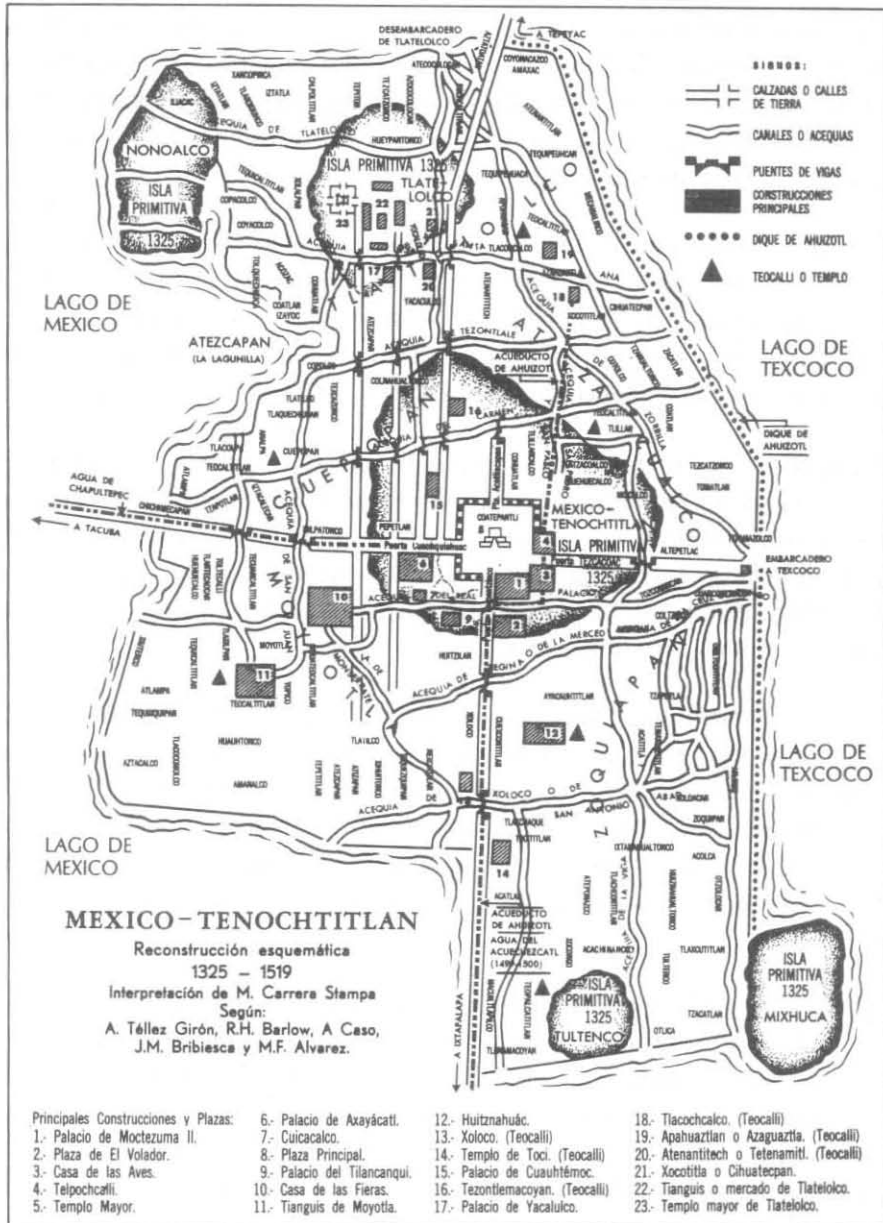
quien era el supremo gobernante del señorío. Asimismo, las tierras familiares no podían ser rentadas ni enajenadas, salvo en los casos en que hubiera parcelas vacantes.

En el ámbito político, cada uno de los *calpulli* tenía sus propias autoridades. Las distintas parcialidades territoriales se organizaban políticamente a través de un órgano de gobierno compuesto por un consejo de ancianos y por el *calpuleque* o jefe del *calpulli*, quien presidía dicho consejo. Sus integrantes eran elegidos por los habitantes de cada barrio, lo que denotaba la autonomía de los *calpulli* en su régimen político interno.

El *calpuleque* debía ser residente permanente del *calpulli* y, por lo regular, era elegido de entre los hijos del jefe anterior; asimismo, ocupaban el puesto de manera vitalicia y dirigía las sesiones del consejo, aunque no tenía poder superior al de ningún otro miembro de éste. Las principales funciones del *calpuleque*, en acuerdo con los *huehuetque* o ancianos del consejo, eran: distribuir las tierras laborables entre la comunidad y elaborar los mapas de registro de parcelas con los nombres de sus poseedores; llevar un censo de los miembros del *calpulli* desde su nacimiento; designar a los funcionarios encargados de vigilar el orden, llamados *centec tlapixque*, y repartir equitativamente la carga tributaria que habrían de pagar los integrantes de la parcialidad.

Desde el punto de vista de la organización fiscal, cada barrio era considerado como una unidad tributaria, un causante fiscal colectivo en donde las autoridades internas distribuían, con ayuda del censo, el monto del tributo o *téquitl* entre sus miembros según lo producido por cada *calpulli*. Como ya se mencionó, los *macehuales* o plebeyos también pagaban el *téquitl* mediante servicios personales, ya fuera labrando las tierras reales, o colaborando en la construcción de obras públicas como edificios y templos.

Asimismo, los *macehuales* de todos los *calpulli* tenían la obligación de prestar servicio militar en las campañas de guerra iniciadas por el imperio azteca. El ejército mexica se conformaba con escuadrones integrados por personas del mismo barrio, quienes poseían su propio estandarte o banderas distintivas. En tiempo de guerra el *calpulli*, además de proporcionar hombres para el combate, daba alimentos a los guerreros, los pro-



veía de escudos y macanas, y permitía el paso de las tropas por su territorio.

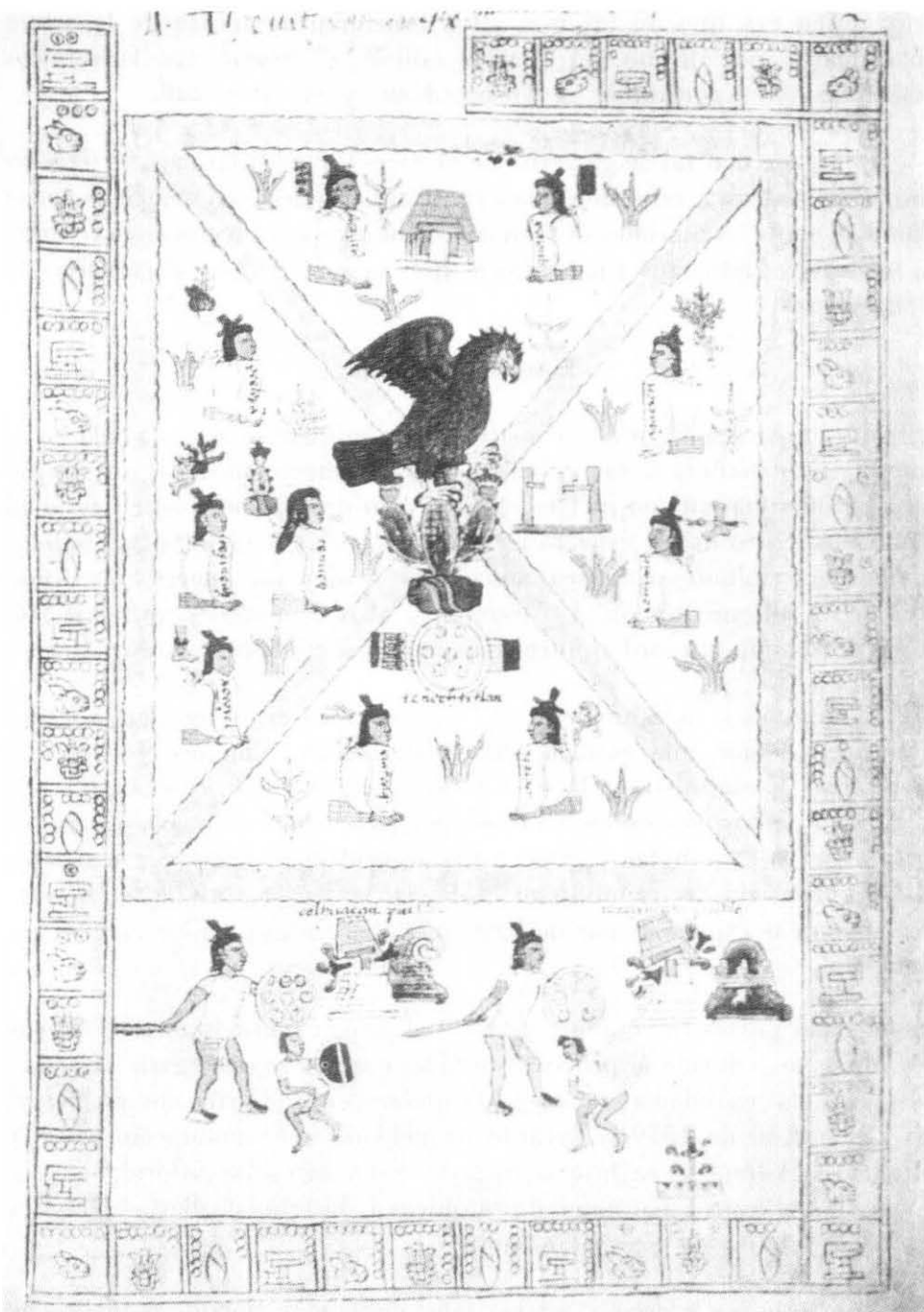
Para la administración de justicia, cada *calpulli* contaba con un tribunal llamado *teccalli*, en donde los jueces conocían de asuntos judiciales menores suscitados entre macehuales. Dichos jueces eran asistidos por pintores de procesos o *tlacuilos*, pregoneros de sentencias y policías para aprehender a los delincuentes.

Un importante punto de cohesión comunitaria de los *calpulli* fue la religión; los integrantes de cada barrio participaban en el culto al dios local o *calpulteteo*, en sus propios templos y con sus sacerdotes. Asimismo, participaban en el culto general aportando cautivos para el sacrificio ritual u organizando las fiestas con bienes de la colectividad.

Aunque el *calpulli* tenía su régimen político interno, es necesario señalar que las autoridades de gobierno mexicana intervenían directamente en distintos ámbitos de las circunscripciones político-territoriales. De esa manera, el *huey tlatoani* asignaba a cada parcialidad un *tecuhlli* o señor de origen noble, quien era el jefe de una casa señorial o *teccalli*, dotada con tierras y hombres que las trabajaban.

Ya que el *tecuhlli* ocupaba un cargo dentro de la organización política bajo el poder del supremo gobernante, aquél gozaba de facultades administrativas, hacendarias, militares y judiciales dentro del *calpulli*. El *calpuleque* asistía a la casa del *tecuhlli* a informarle de los asuntos más importantes ocurridos en el *calpulli*, fueran del orden civil, judicial o militar. Las autoridades religiosas y los jueces tenían la propia obligación.

A su vez, cada *tecuhlli* debía informar a los distintos órganos del gobierno central, de las diversas actividades realizadas al interior de su respectiva parcialidad. Así, en cuestión administrativa rendía cuentas ante alguno de los cuatro funcionarios responsables de los cuatro *campan* o distritos mayores en que se dividía la gran Tenochtitlan; en materia judicial, el *tecuhlli* daba a conocer al *tlacxitlan*, tribunal que juzgaba causas de los nobles y asuntos graves de los *macehuales*, sobre los distintos aspectos legales que se suscitaban en su *calpulli*; en el campo fiscal comparecía ante el *huey calpixqui* o gran recaudador de tributo del seño-



Dibujo que forma parte del Código Mendocino

río, quien era uno de los más altos funcionarios dentro de la esfera hacendaria; por último, en materia militar, el *tecuhitli* acudía ante los máximos jefes guerreros: el *tlacochcácatl* y el *tacatéccatl*.

El órgano central de gobierno de México-Tenochtitlan, aparte de recibir la información referente a la situación política y económica de todas las divisiones territoriales del señorío, giraba las instrucciones necesarias a los señores adscritos a los *calpulli*, para la conducción del gobierno de los mismos.

Época Colonial

El Municipio fue la primera institución administrativa trasladada de la península española a sus colonias hispanoamericanas. Un municipio comprende una entidad jurídico-política conformada por una comunidad humana dentro de un espacio territorial, con las características básicas de poseer facultades para crear sus propias leyes y para elegir a los titulares de su administración. Un municipio abarca entonces un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno.

El municipio indiano tiene sus antecedentes en el municipio castellano, en el que una entidad territorial, contaba con un consejo que gobernaba y administraba la vida de sus vecinos y que, conformado por algunos de ellos, se reunía los domingos para tratar de resolver los problemas de la comunidad y elegir a sus autoridades locales. Sin embargo, a fines del siglo XIV el municipio comenzó a decaer ante la decisión de los monarcas españoles por designar oficiales reales para los cargos municipales.

Hernán Cortés fue quien estableció el primer municipio en territorio novohispano y formó el primer ayuntamiento que se encargaría de administrar y dar legalidad a la presencia española en las tierras conquistadas. El 22 de abril de 1519 se levantó un poblado que nombrarían la Villa Rica de la Veracruz, se hizo la traza y se nombró a las autoridades que formarían el nuevo ayuntamiento municipal. El cronista Bernal Díaz del Castillo describe el acontecimiento:

y luego le dimos poderes muy vastísimos, delante de un escribano del rey que se decía Diego de Godoy [. . .] y luego orde-



Casa de Cortés, en Coyoacán, donde se estableció el primer Ayuntamiento de la capital de la Nueva España

namos de hacer y fundar y poblar una villa que se nombró la Villa Rica de la Vera Cruz, porque llegamos Jueves de la Cena y desembarcamos en Viernes Santo de la Cruz y rica por aquel caballero [. . .] que se llegó a Cortés y le dijo que mirase las tierras ricas y que supiese bien gobernar y quiso decir que se quedase por capitán general.

Y fundada la Villa, hicimos alcaldes y regidores [. . .] y diré como se puso una picota en la plaza y fuera de la Villa una horca. . .

Una vez instalado el primer municipio y ayuntamiento, Hernán Cortés recibió poderes y fue nombrado Justicia Mayor y Capitán General, con lo cual legalizó su autoridad para extender la conquista del territorio hacia el interior, donde, según información recibida, encontraría la capital del imperio azteca, la gran Tenochtitlan. Al continuar su avance militar con tal finalidad y tras largas luchas contra los aztecas, Hernán Cortés logró finalmente la victoria, el 13 de agosto de 1521, con el apoyo de grupos indígenas enemigos de la gran Tenochtitlan.

El conquistador estableció, entonces, un ayuntamiento en Coyoacán, y una vez que la capital comenzó a ser reconstruida, se trasladó a la propia ciudad de México en 1524. Sus primeras sesiones se realizaron en las casas de Cortés, hasta que se concluyó el edificio para Casas Consistoriales, frente a la Plaza de Armas.

Conforme se iban generando nuevas poblaciones, se les iba dando carácter de municipio con el fin de fortalecer las posesiones que iban adquiriendo los españoles. Un pueblo colonial español podía fundarse a partir de una ciudad indígena, una misión de indios, un asentamiento minero, un presidio o de establecimientos nuevos. Había un fundador que seleccionaba el tamaño del pueblo, el palacio municipal, marcaba las calles, repartía lotes y daba nombre a la ciudad. Los colonos pasaban a ser miembros del municipio, debían firmar un acta de organización y juraban dar su apoyo a las necesidades de la localidad.

De acuerdo con el investigador Clarence Haring, los pueblos españoles eran algo más que la simple comunidad urbana:

incluía un gran distrito circundante y cada pueblo de las regiones habitadas que se extendían hasta los límites de los vecinos. En áreas menos pobladas, donde los pueblos estaban separados por franjas de tierras desiertas, su jurisdicción podía cubrir un amplio territorio. . . Las provincias hispanoamericanas, por tanto, en muchas instancias eran una colección de municipalidades.

El historiador Rafael de Altamira nos proporciona una lista de los diferentes tipos de pueblos en la Colonia y de sus asentamientos:

- Pueblos seglares;
- Pueblos con estructura municipal creados por el clero;
- Pueblos de españoles;
- Pueblos de indios;
- Pueblos de negros;
- Pueblos creados por descubridores o fundadores con permiso oficial para fundar municipios;
- Pueblos creados por individuos que se ofrecieron a fundar municipios, pero que no poseían capitulación previa;
- Pueblos creados por colectividades, más o menos heterogéneas, de emigrantes españoles que se ofrecen poblar y se les acepta;
- Colectividades de emigrantes que no solicitan poblar ni crear oficialmente municipio, sino que llegan a un sitio y organizan un poblado sin permiso, y
- Creaciones legislativas de virreyes.

Al continuar la conquista se fueron fundando nuevas poblaciones y se vio la necesidad de fortalecer los vínculos de vecindad, solidaridad y arraigo entre los vecinos para obligarlos a establecerse de manera permanente, ya que muchos españoles sólo buscaban enriquecerse y volver

a su tierra. Además, se intentaba organizar la vida político-administrativa del municipio para lo cual Hernán Cortés dictó las ordenanzas respectivas, en 1524 y 1525.

Las primeras ordenanzas de Cortés, de 1524, disponían lo siguiente:

- Todo vecino español prestaría servicio militar, guardando las armas en su poder, de acuerdo al número de indios que tuviera de repartimiento. Debía pasar revista cada cuatro meses ante los alcaldes y regidores;
- Por cada cien indios de repartimiento, los vecinos debían sembrar mil sarmientos* de vid cada año, hasta completar cinco mil plantas por cada cien indios;
- Los dueños de repartimientos tenían que difundir entre los indios la religión católica, mandarlos a monasterios para ser educados y alimentados a costa del encomendero. Si no hubiere monasterio, debían proveer de un sacerdote o persona instruida para la evangelización de los naturales;
- Quedaba prohibido que los indios pagaran tributo en oro;
- Se mandaba que todo español debía residir en el país por ocho años, so pena de perder todo lo que hubiera adquirido. Se les otorgaba el repartimiento en heredad para ellos y sus sucesores. Los casados debían enviar por sus mujeres a España, y los que no lo fueran debían casarse en un término de año y medio, así como fabricar y tener una casa habitada en el lugar de su residencia.

En las ordenanzas de 1525 se mandaba que:

- Cada villa tendría dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. Sus nombramientos se harían el primero de enero de cada año.

* Tallo vegetal largo, delgado y flexible, trepador y nudoso. Se aplica a la vid.

- Habría un fiel que cuidaría del abastecimiento, pesos, medidas, precios y lugares de basura.
- Prohibía a los rescaldadores o comerciantes comprar mercancías antes de los 30 días de su llegada a la villa.
- El abasto de carne, que se remataba en pregón, debía entregarse a quien se comprometiera a venderla más barata. Sólo se podían sacrificar animales en el sitio señalado fuera de la población para no afectar la salud de los vecinos.
- Las verduras, pan y pescado debían venderse en la plaza pública. El Concejo Municipal debía señalar el peso y conocimiento del pan.
- Todos los vecinos debían asistir a misa los domingos y los días de guardar.
- De igual forma, todos los vecinos debían residir en sus villas, al menos en Navidad, Resurrección y Espíritu Santo
- Sólo el Concejo podía dar tierras para labor, ganado o solar para casa.
- Los sitios para ganado sólo debían darse a más de media legua de cualquier sementera. Los dueños debían tener su fierro para marcar, registrado ante el escribano de la villa.
- El cabildo debía celebrarse en presencia de Hernán Cortés o su lugarteniente; el alguacil mayor tenía voz y voto.

Posteriormente, y hasta 1573, el rey Felipe II expidió las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias que perduraron hasta 1786 cuando fueron dictadas las Ordenanzas de Intendentes.

Las ordenanzas de Felipe II decía sobre fundaciones:

Eligida la tierra, Provincia y lugar en que se ha de hacer nueva población y averiguada la comunidad y aprovechamientos, que

pueda haber, el Gobernador en cuyo distrito estuviere o confi-
nare, declare el Pueblo, que se ha de poblar, si ha de ser Ci-
udad, Villa o Lugar, y conforme a lo que declare se forme el
Concejo, República y Oficiales de ella, de forma que si hubiere
de ser Ciudad Metropolitana, tenga un Juez con título de Ade-
lantado ó Alcalde mayor, ó Corregidor, ó Alcalde ordinario,
que ejerza la jurisdicción insolidum, y juntamente con el Regi-
miento tenga la administración de la República: dos o tres Ofi-
ciales de la hacienda Real; doce Regidores; dos Fieles execu-
tores; dos Jurados de cada Parroquia; un Procurador general; un
Mayordomo; un Escribano de Concejo; dos Escribanos Públi-
cos, uno de Minas y Registros; un Pregonero mayor; un Corre-
dor de Lonja; dos Porteros; y si [hubiere de ser Ciudad] Dioce-
sana* o sufragánea,** ocho Regidores y los demás Oficiales
perpetuos; para las Villas y lugares: Alcalde ordinario, cuatro
regidores; un Escribano de concejo, y público; y un Mayor-
domo. . .

Si la disposición de la tierra diere lugar para poblar alguna
Villa de Españoles, con Concejo de Alcaldes ordinarios, y regi-
dores, y hubiere persona que tome asiento para poblarla, se
haga la capitulación con estas calidades: Que dentro del tér-
mino, que le fuere señalado, por lo menos tenga treinta veci-
nos, y cada uno de ellos una casa, diez vacas de vientre, cuatro
bueyes, ó dos bueyes, y dos novillos, una yegua de vientre; una
puerca de vientre de Castilla, y seis gallinas y un gallo. [sic]

Además de estos convenios, las ordenanzas tenían instrucciones para
los Adelantados (jueces), señalaban las obligaciones y derechos de los
pobladores, las concesiones de tierras, los límites territoriales de la po-
blación y las fundaciones del Ayuntamiento.

Durante los primeros años de establecida la Colonia, los fundadores
designaban a los regidores, alcaldes y autoridades en quienes estaba la
administración y gobierno de los municipios. En 1523 Carlos V (1517-

* Perteneciente a la división territorial de la Iglesia.

** Dependiente jurídicamente de otra ciudad.

1556) ordena que los regidores sean elegidos cada año por los vecinos o dueños de propiedades dentro del pueblo, y que sólo podrían ser reelectos pasado un año de haber terminado sus funciones. Los alcaldes deberían ser elegidos anualmente por los regidores, y no podrían ser reelectos sino hasta después de dos años.

Con Felipe II (1556-1598) la mayoría de los puestos municipales comenzaron a ser vendidos al mejor postor, primero por una generación, y desde 1606 a perpetuidad. El gobierno del municipio cayó entonces en manos de familias ricas con enormes intereses particulares dentro de su jurisdicción, pero con poca preocupación por el bienestar comunitario.

Era el ayuntamiento o cabildo el encargado del gobierno en los municipios. Entre sus funciones administrativas estaba el cuidado, mantenimiento y construcción de algunas obras públicas como puentes y caminos; la vigilancia de mercados, de ventas* y mesones,** de pesas y medidas; el cuidado y organización del disfrute de tierras, pastos y aguas comunes; la vigilancia del corte y plantación de árboles; la repartición de salarios, aguas y pastos y la delimitación territorial de la población; la atención de servicios públicos como policía, alumbrado, agua potable y del adorno de la ciudad; la concesión anual, a través de remate, de los derechos para vender pan y carne; la organización y cuidado de alhóndigas*** y pósitos;**** la reglamentación de asuntos económicos como fijar precios en los productos, salarios y la recaudación de tributos locales; la inspección de cárceles; la vigilancia de la moral pública; la regulación de los días festivos públicos y procesiones. En esta época los hospitales y cementerios estaban al cuidado de la Iglesia y las principales obras públicas, como el desagüe y la introducción de agua potable, eran realizadas por los virreyes.

En los municipios los cabildos tuvieron la facultad de dictar sus propias leyes. Aun cuando existían Ordenanzas Generales, emitidas desde la

* Posada en los caminos o despoblados.

** Posada para viajeros o taberna donde se sirven bebidas y alimentos típicos.

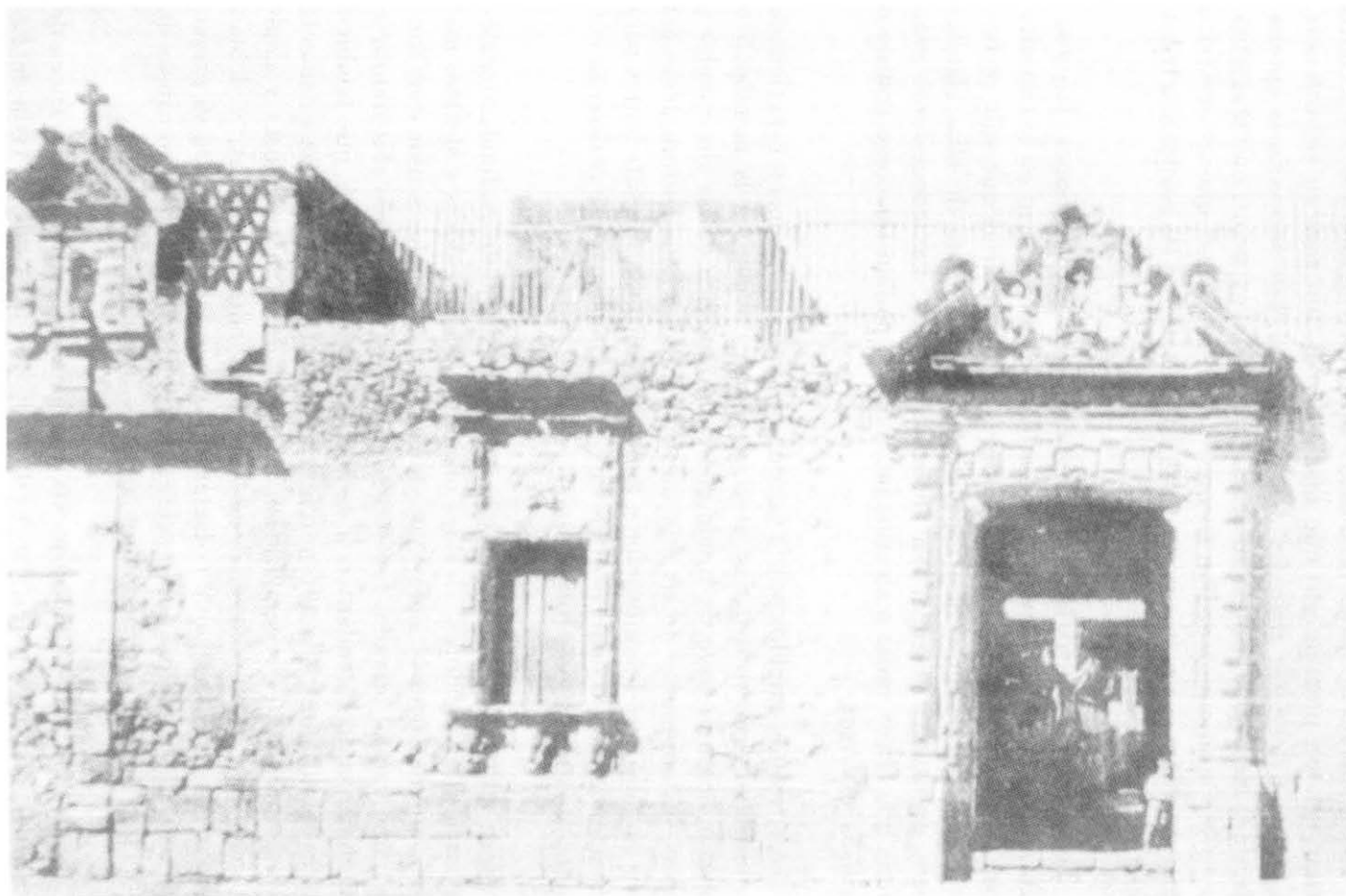
*** Locales destinados a guardar granos y diversas mercancías para el comercio directo.

**** Almacenes de grano que será vendido a bajo precio durante la siembra y periodos de carestía.

metrópoli o por autoridades novohispanas, no eran suficientes ni completamente pertinentes para lograr una organización y gobierno de los pueblos, ya que se iban presentando circunstancias muy específicas que necesitaban una legalización más adecuada. Al percibir esta situación, las autoridades españolas facultaron a los cabildos municipales a emitir sus propias leyes. Durante los años de conquista, esta facultad estuvo muy abierta y poco controlada, pero, a partir del reinado de Carlos I de España y V de Alemania, se vio mermada por unas ordenanzas de 1530 que instruían a las audiencias para examinar las leyes municipales. Si hallaban que eran justas, las harían cumplir por dos años más mientras el Real Consejo de Indias las analizaba para su confirmación y vigencia.

En materia judicial las Ordenanzas de 1525 mandaban que en cada villa hubiera dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, que conocerían sobre estas causas, excepto en casos de pena de muerte y mutilación. Cuando existía apelación, la causa era revisada por el regidor, y en asuntos de indios, los alcaldes solamente podían formar la instrucción, aprehender a los culpables y remitirlos con el alcalde mayor.

En cuestiones financieras los municipios contaban, para su sostén y cumplimiento de funciones, con bienes "comunes" que podían disfrutar todos los vecinos, y los ayuntamientos debían vigilar que se gozaran de manera equitativa. Entre los bienes comunes estaban las fuentes y plazas, los arenales en las orillas de ríos, montes y caminos. Los municipios tenían además bienes "propios", los cuales no se disfrutaban en común, sino que eran administrados directamente por los ayuntamientos o los daban en arrendamiento, con lo que obtenían dinero para los gastos públicos de la municipalidad. Cuando se fundaba una población, se seleccionaban bienes propios rústicos, como tierras, solares y pastos, destinados para tal fin; y durante la traza del pueblo se escogían bienes propios urbanos que eran terrenos localizados en la plaza principal que el ayuntamiento arrendaba para obtener ingresos. En algunos pueblos las multas judiciales locales, el ingreso de la venta de ciertos cargos administrativos y los servicios de un repartimiento de indios eran considerados como "propios", y, por tanto, aprovechados por los ayuntamientos. Asimismo, había impuestos locales en el otorgamiento de licencias para tiendas de vinos, impuestos de mercado y de anclaje en los puertos, pero estaban muy limitados por la Corona.



Lugar donde estuvo la primera alhóndiga, cerca del templo de la Santa Veracruz, en la ciudad de México de 1579

Los gastos municipales también estaban restringidos y se les permitía contar con un presupuesto que resultaba ridículo para su subsistencia. En caso de necesitar ingresos extraordinarios, era necesaria la aprobación de la audiencia o de la autoridad provincial superior; en otras situaciones los municipios podían recurrir a los “arbitrios” que les servirían para completar sus gastos y, en casos difíciles, el rey les perdonaba tributos y otros impuestos.

Los arbitrios consistían en: sisas, derramas y concesiones. Las sisas eran impuestos sobre algunos comestibles que se vendían en los municipios. Las derramas eran contribuciones extraordinarias que sólo podían decretarse por autorización especial del rey; a causa de ellas algunos gastos eventuales se repartían entre los vecinos. Las concesiones eran rentas que el rey cedía a algunos municipios; podían ser como tributo o ingresos diversos.

Los tributos exigidos por la Corona no eran utilizados en beneficio de las localidades novohispanas, sino que eran enviados a la metrópoli o utilizados para el pago de la administración pública de las autoridades y para el sostenimiento de las misiones y la milicia. Esta centralización del fisco impidió que los municipios contaran con ingresos suficientes para su hacienda, por lo cual las obras de beneficio colectivo se realizaron con fondos aportados por los mismos vecinos.

Eran muy frecuentes las quejas sobre el manejo de los fondos locales que hacían los regidores, alcaldes ordinarios, corregidores y alcaldes mayores, quienes para el siglo XVIII ya estaban habituados a usar esos fondos como capital privado. Este problema se vio minorizado al instaurarse la Ordenanza de Intendentes de la Nueva España, en 1786, que también conllevó limitantes a la autonomía municipal. Esta ordenanza establecía que los intendentes reemplazarían a gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; monopolizarían las funciones administrativas, y debían aprobar las ordenanzas que redactaran los ayuntamientos para su propio gobierno. Los cabildos municipales perdieron sus facultades en causas de justicia y policía, así como en aspectos fiscales.

La primera década del siglo XIX fue para el Municipio una época de decadencia y limitaciones. La inestabilidad política que se vivía en Es-

paña y sus colonias, debida a que el monarca español había caído en manos de Napoleón Bonaparte, llevó a la necesidad imperante de formular una nueva constitución que regulara el sistema de gobierno del imperio español. El resultado fue la Constitución de Cádiz, de 1812, que abundó en lo relativo al Municipio. Bajo el título: "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos" establecía que para el gobierno interior de los pueblos, mayores de mil "almas", habrá un Ayuntamiento, cuyo número de regidores sería de acuerdo al número de habitantes y sus miembros serían elegidos por elección popular directa. El ejercicio de funciones sería de un año y con posibilidad de reelección hasta pasados dos años del cese de funciones. Asimismo, señalaba como atribuciones de los Ayuntamientos: el cuidado de la sanidad, el orden público, la seguridad de los vecinos y sus bienes; la administración de los caudales de "propios" y "arbitrios"; recaudar, repartir las contribuciones y remitirlas a la tesorería; cuidar de los establecimientos de educación pagados con fondos del común, de establecimientos de beneficencia; construir y reparar obras públicas; cuidar de los montes y plantíos de la comunidad; formar ordenanzas municipales y presentarlas a las cortes para su aprobación, y promover la agricultura, la industria y el comercio.

En caso de verse en la necesidad de tener que recurrir a "arbitrios", era indispensable la aprobación de las Cortes para su aplicación. Los ayuntamientos eran inspeccionados por un diputado provincial, a quien cada año le debían rendir cuentas sobre los caudales públicos.

Siglo XIX

Durante la primera década del siglo XIX comenzaron a extenderse los brotes de insurrección de las colonias españolas en América. Las principales causas del descontento fueron: la desigualdad económica y social entre los diferentes grupos de pobladores, especialmente entre indios, mestizos, criollos y españoles; el gran esfuerzo económico realizado por las colonias para satisfacer las necesidades de la metrópoli, mismo que agotaba día a día sus recursos económicos, y la decadencia de España como potencia y de su monarquía como autoridad gubernamental. Fue así que el 16 de septiembre de 1810 Miguel Hidalgo y Costilla dio el "Grito de Dolores", con el que se iniciaba la lucha por la libertad y la

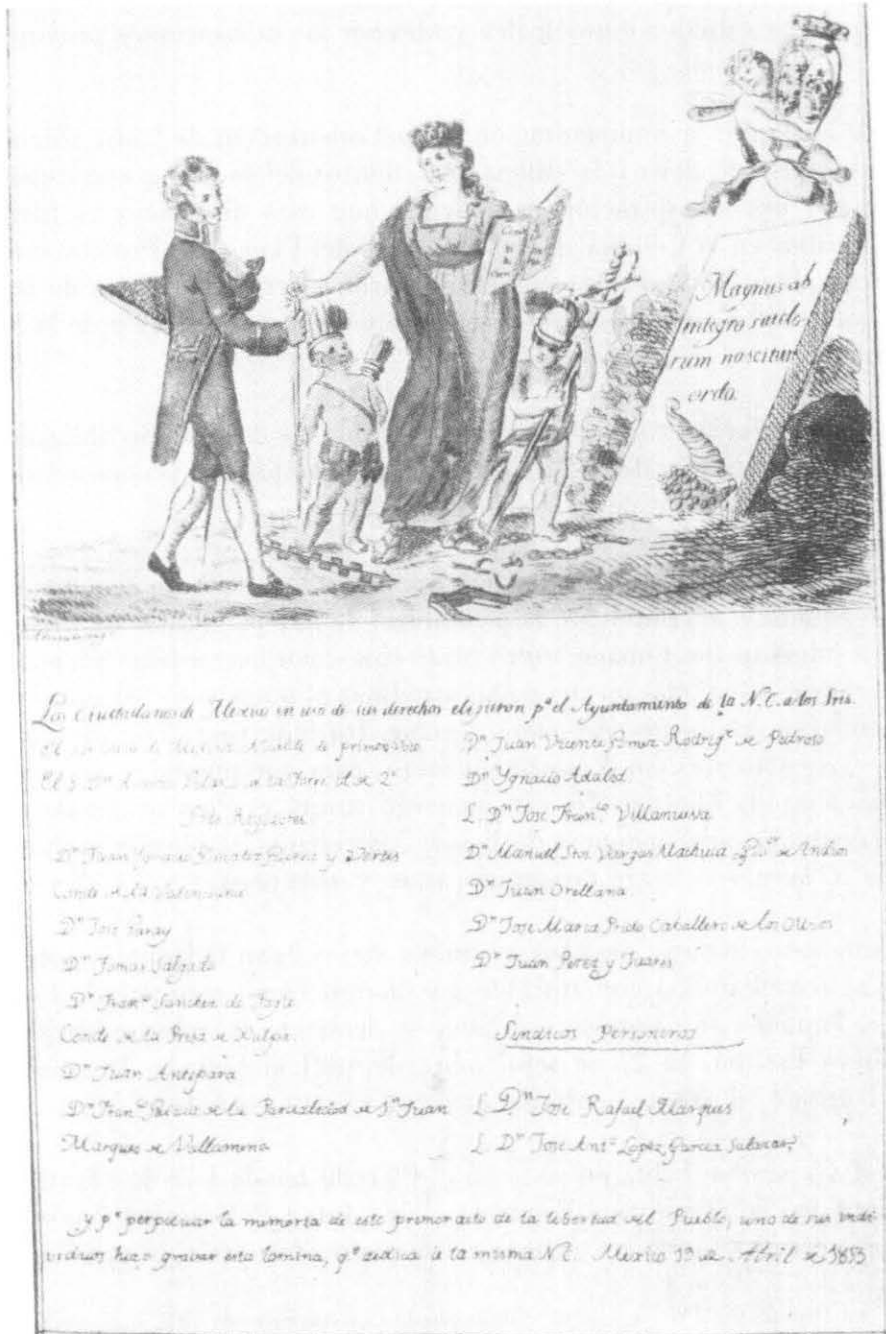
independencia. Le siguieron grupos de campesinos pobres, mestizos de las poblaciones sometidas a excesos en los pagos de impuestos y criollos que, convertidos en dirigentes militares, deseaban un país libre en el que ellos pudieran gobernar.

El movimiento insurgente, encabezado por Hidalgo, Allende y Aldama, cobraba cada día más fuerza, ganaba más adeptos e iba sometiendo a las diferentes provincias del país. Sin embargo, en 1811, en la batalla de Puente Calderón, los insurgentes fueron derrotados y en la huida Hidalgo y otros jefes insurgentes fueron apresados y fusilados. Dada la circunstancia, el mando de los rebeldes fue concedido a José Ma. Morelos y a partir de entonces los objetivos políticos y sociales del movimiento emancipador se definieron con mayor precisión.

Morelos convocó a un congreso con el fin de organizar el mando político y militar del país. De la asamblea salieron tres importantes documentos que constituyeron la manifestación más explícita y pronta de lo que pensaban y querían los jefes insurgentes: los "Sentimientos de la Nación", redactado por Morelos; el Acta de la Independencia, en donde fueron expuestos los fundamentos y motivos del movimiento insurgente, y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán donde quedaron plasmados los principales fundamentos ideológicos del movimiento. Este último documento no tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país. En forma especial, el Decreto no hizo referencia al Municipio, reconociendo tácitamente la división administrativa del territorio ya establecida.

El Congreso de Chilpancingo contribuyó además a la unificación del mando militar insurgente que recayó en Morelos, quien enfrentó algunas batallas, siendo finalmente aprehendido y fusilado en 1815. Con este acontecimiento y el avance de las fuerzas realistas, quedaron encabezando el movimiento Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria.

Con la reinstalación de la Constitución de Cádiz, de 1812, se presentó una coyuntura política favorable para los insurgentes. Esta carta, de tendencia liberal que también fue aplicable a la Nueva España, permitió a los independentistas la posibilidad de contar con múltiples instrumentos



Grabado de 1813 que da a conocer la elección de Ayuntamiento

políticos, como la participación en las elecciones, que podía llevarlos a gobernar los cabildos municipales y obtener las diputaciones provinciales.*

No obstante, la reimplantación de la Constitución de Cádiz afectaba los intereses del clero y la milicia. Así, dentro del propio grupo español se fraguó una conspiración para evitar que esas disposiciones fueran proclamadas en la Colonia. Los promotores del Plan de la Profesa, como el virrey Juan Ruiz de Apodaca, nombraron al criollo Agustín de Iturbide jefe de los ejércitos rebeldes, frente a la postura política de la Metrópoli.

La conspiración fue interrumpida, ya que Apodaca se vio obligado a jurar la Constitución debido a los pronunciamientos de los comerciantes de Veracruz a favor de la Carta de 1812.

Aun cuando el Plan de la Profesa fue relegado, se dio un giro distinto a lo esperado y se contempló la posibilidad de independizarse de España. Esta resolución fue tomada, entre otras cosas, por las medidas adoptadas en las cortes españolas encaminadas a reducir el número de religiosas y a desamortizar los bienes del clero regular. Iturbide pactó con los insurgentes, encabezados por Vicente Guerrero, para que uniendo sus fuerzas consiguieran la libertad. De este acuerdo surgió el Plan de Iguala que proclamaba la independencia de España, la religión católica como única válida y la unión entre los americanos y europeos.

Ante estos acontecimientos, el nuevo virrey Juan O'Donojú sostuvo pláticas conciliatorias con Iturbide que dieron como resultado la firma de los Tratados de Córdoba, en donde se declaraba la independencia de la Nueva España. El 27 de septiembre de 1821 el Ejército Trigarante, con Iturbide al frente, entraba victorioso a la ciudad de México.

Tal y como se había previsto en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba, se formó una Regencia y una Junta Provisional Gubernativa, misma que fijaría las normas con arreglo a las cuales se convocaría

* La Diputación Provincial fue creada por la Constitución de 1812 y se estableció en todas las provincias de la Corona española. Estaba integrada por un presidente, intendente del Ramo de Hacienda y siete miembros electos cada dos años.

al primer Congreso Constituyente Mexicano, inaugurado el 24 de febrero de 1822. La tendencia monarquista de este Congreso, apoyada por el ejército, logró la proclamación de Iturbide como emperador de México.

Las fricciones de la asamblea constituyente con el emperador fueron en aumento y terminaron con la disolución del Congreso y en su lugar se creó una Junta Nacional Instituyente. Dicho organismo aprobó el Reglamento Provisional Político del Imperio que, dentro de sus artículos 24, 44, 47, 52, 91, 92 y 94, reguló las elecciones de ayuntamiento y las funciones de los jefes políticos, alcaldes, regidores y síndicos, "elegidos a pluralidad de su vecindario".

El régimen de Iturbide no cubrió las necesidades políticas del pueblo, por lo que provocó un descontento general. En consecuencia, Antonio López de Santa Anna proclamó el plan de Casa Mata que desconocía la monarquía y pugnaba por la república y la reunión de un nuevo congreso. Iturbide ejerció el poder mucho tiempo y abdicó al trono en marzo de 1823.



Supremo Poder Ejecutivo, 1823-1824

El nuevo Congreso Constituyente abrió sus sesiones el 7 de noviembre y nombró un gobierno provisional llamado Supremo Poder Ejecutivo, compuesto por Guadalupe Victoria, Pedro Celestino Negrete y Nicolás Bravo. El Congreso terminó su principal obra: el Acta Constitutiva

y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el 4 de octubre de 1824. En ella se plantearon las reglas generales a que se sujetarían todos los estados en la administración de justicia (art. 145 al 156); se dividió el gobierno de cada Estado, para su ejercicio, en los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 157); se dieron ciertos lineamientos para el ejercicio de tales poderes (art. 158, 159 y 160); se enlistaron las obligaciones de los estados, dándoles libertad de organizar su gobierno y administración interior sin contravenir con la Constitución (art. 161), y finalmente, se establecieron las restricciones de los poderes de los estados (art. 162).

De acuerdo con el jurista Ignacio Burgoa, el Municipio en la Carta de 1824 “no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó”.

La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta 1835, ya que debido a los enfrentamientos entre federalistas y centralistas, estos últimos lograron implantar una Constitución de carácter conservador. Las Siete Leyes, como se le conoce a esta Carta, dedicó su sexto precepto a la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos. Conformó al país en departamentos y a éstos en distritos, los que a su vez se dividieron en partidos. El departamento estaba a cargo de un gobernador designado por el gobierno central, a propuesta de una terna de la Junta Departamental,* y duraba ocho años en su cargo. Asimismo, señaló los requisitos para ser gobernador, sus obligaciones y restricciones, previendo las faltas temporales de dicho funcionario. Señaló las obligaciones y restricciones de las Juntas Departamentales. Estableció que cada Distrito estaría gobernado por un prefecto y en cada cabecera de partido habría un subprefecto, ambos nombrados por el gobernador. Las capitales de departamento se regirían por ayuntamientos, así como aquellos pueblos con cuatro mil y más de ocho mil habitantes.

En las localidades donde no hubiese Ayuntamiento tendrían jueces de paz designados por las juntas departamentales. Los ayuntamientos se

* Grupo de siete miembros, con sus respectivos suplentes, que tenía cada departamento. Era elegido por los mismos electores que nombraban los diputados para el congreso, y con una duración de cuatro años en sus funciones.

elegirían popularmente y el número de alcaldes, regidores y síndicos serían fijados por las juntas departamentales de acuerdo con el gobernador. Se establecieron además los requisitos. Para ser funcionario del Ayuntamiento, así como las obligaciones de éstos.

Durante la vigencia de las Siete Leyes, México enfrentó graves problemas, no sólo en el ámbito propio, sino también en el internacional. El departamento de Texas declaró su independencia en 1836; dos años más tarde Francia exigió el pago de una supuesta deuda y con ese pretexto invadió nuestro país. La guerra terminó, los franceses fueron vencidos, en tanto el problema texano no se resolvió y la lucha contra los rebeldes continuó mermando las arcas nacionales.

Se propuso reformar la Constitución, y aunque se presentaron dos proyectos, ninguno resolvió las demandas. El entonces presidente, Antonio López de Santa Anna, decidió reunir una Junta de Notables que elaboró en 1843 una nueva Constitución: las Bases de Organización Política de la República Mexicana.

Esta nueva Carta estableció en su artículo 4º que el territorio de la República se dividiría en departamentos, éstos en distritos, partidos y municipalidades. Dispuso que cada departamento tendría una asamblea compuesta por 11 vocales como máximo (art. 131); definió los requisitos para ser vocal (art. 132), y la duración en sus cargos; señaló las facultades de las asambleas departamentales (art. 134), así como sus obligaciones (art. 135). De igual forma señaló que habría un gobernador en cada departamento (art. 136); enlistó los requisitos para ostentar ese cargo (art. 137); previó las faltas del gobernador (art. 138), e indicó sus obligaciones y atribuciones (arts. 141 y 142).

Para 1845 el conflicto con Texas se agravó debido a su anexión a los Estados Unidos. El gobierno mexicano consideró esta medida como una agresión a la soberanía nacional, rompió relaciones con el país vecino y a partir de entonces se dieron una serie de acontecimientos que desataron la guerra en 1846.

En plena lucha, los mexicanos continuaban sus disputas por el poder. En el Plan de la Ciudadela (1847), comandado por Mariano Salas, se



Edificio del Palacio Municipal a principios del siglo XIX, conocido también por Casas Consistoriales, Diputación y Ayuntamiento

restableció la Constitución de 1824 y se procedió a hacerle algunas modificaciones contenidas en el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847. En cuanto al territorio, se restauró la antigua división administrativa, sustituyendo los estados a los departamentos.

Dicha Constitución continuó rigiendo la vida política de nuestro país después de la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo, que puso fin a la guerra con Estados Unidos, en febrero de 1848.

No obstante, la reimplantación del federalismo sería breve. En 1851 Santa Anna regresó y fue llamado a gobernar apoyado por políticos conservadores. Su régimen fue completamente personalista; restableció el sistema centralista; suprimió las legislaturas de los estados, y los gobernadores se convirtieron en sus incondicionales.

Esta situación provocó un movimiento rebelde que exigía la destitución de Santa Anna y la reunión de un nuevo congreso. El triunfo de este movimiento, conocido como Revolución de Ayutla, dio como resultado

la Constitución de 1857. Esta Carta liberal estableció que los estados adoptarían, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular (art. 109); señaló que los estados podían arreglar entre sí, "por convenios amistosos", sus respectivos límites, pero esos arreglos no se llevarían a cabo más que con la aprobación del Congreso de la Unión (art. 110); enlistó las restricciones de los estados (arts. 111 y 112); determinó por separado la obligación de los estados de entregar, sin tardanza alguna, a los criminales de otro estado o del extranjero, a la autoridad que los reclamara y afirmó que los Poderes de la Unión tenían el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior (art. 116).



En 1845 el conflicto con Texas se agravó debido a su anexión a los Estados Unidos

Esta Ley Suprema no hizo ninguna referencia al régimen municipal, a pesar de que el diputado José del Castillo Velasco presentó un proyecto de adiciones sobre el tema. En forma muy general, dejó la reglamentación municipal como materia de competencia estrictamente local. Sin

embargo, la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas de 1856 ya había afectado irremediablemente la hacienda de los ayuntamientos.

Las medidas políticas y económicas adoptadas en esta Constitución provocaron una fuerte reacción de los conservadores. Se desató la guerra civil en diciembre de 1857, y durante tres años México estuvo gobernado por dos regímenes. Finalmente, en enero de 1861, los liberales encabezados por Benito Juárez lograron derrotar a los conservadores y lograron implantar la Constitución de 1857 como único estatuto. Concluida la Guerra de Reforma o de Tres Años, como se le conoce a esta lucha civil, se convocó a elecciones resultando presidente constitucional el mismo Juárez. Sin embargo, poco tiempo después la paz conseguida había de terminar. Los conservadores mexicanos, apoyados por el rey de los franceses, Napoleón III, implantaron un régimen monárquico encabezado por Maximiliano de Habsburgo.

Para 1864 el nuevo emperador arribó a las costas nacionales y un año más tarde se dictó el fundamento legal de su gobierno: el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Durante el segundo Imperio, el país quedó dividido en departamentos, éstos en distritos y cada distrito en municipalidades. Los departamentos quedaron bajo la administración de los prefectos imperiales, auxiliados por un Consejo de Gobierno. Los distritos, a su vez, eran organizados por subprefectos y los ayuntamientos por alcaldes.

Después de una tenaz resistencia, las fuerzas juaristas lograron expulsar a los franceses y restaurar la República. Entonces el régimen de Juárez se dio a la tarea de reorganizar tanto el gobierno como la administración, la hacienda y el ejército. Estos esfuerzos se vieron interrumpidos en 1872 debido a la muerte del presidente Juárez.

De acuerdo a la Constitución, Sebastián Lerdo de Tejada, que era presidente de la Suprema Corte de Justicia, llegó a ocupar el Poder Ejecutivo interinamente y más tarde las elecciones lo favorecieron como presidente constitucional para el periodo de 1872 a 1876. Continuó la misma política que Juárez.

Al acercarse las nuevas elecciones para presidente, Lerdo enfrentó a dos importantes adversarios: José Ma. Iglesias y Porfirio Díaz. Para en-

tonces su figura política se había debilitado y Díaz había postulado el Plan de Tuxtepec con el que finalmente logró imponerse militarmente, venciendo a Lerdo y a Iglesias.

De noviembre de 1876 a mayo de 1911, México estuvo gobernado por un solo presidente, a excepción de los cuatro años (1880-1884) que Manuel González ocupó la presidencia bajo el control del propio Díaz. Durante este gobierno de treinta años, los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores, que recibieron los nombres de partidos, distritos y prefecturas. Estas divisiones estuvieron a cargo de prefectos o jefes políticos, los cuales fungían como delegados del gobierno central y encargados de hacer cumplir las órdenes del gobernador. Los municipios existieron sólo de nombre, ya que los ayuntamientos eran manejados por los gobernadores y los jefes políticos, mientras que los presidentes municipales carecían de autoridad.

En 1883 se inició la campaña del gobierno para suprimir las alcabalas,* en las que tenían participación los municipios, y en 1886 se reformó la Constitución para consolidar la desaparición de este impuesto y se prohibió el gravamen a mercancías en la circulación interior. En 1897 se decretó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana, en la que se estableció que los municipios podían obtener ingresos de sus rentas, de los impuestos asignados por los propios municipios, de los impuestos federales y de las ayudas extraordinarias del gobierno federal.

Lo anterior se reflejó más contundentemente en la ley promulgada en 1903, cuyos artículos 60 y 61 afirmaban:

Art. 60 Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades.

Art. 61 Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y están subordinados al gobernador del Estado.

Para 1906 las inconformidades con el régimen de Díaz eran muchas y los grupos opositores iban aumentando. Dentro de los programas políti-

* Impuesto indirecto que grava ciertas transacciones.

cos de estos grupos se incluyeron con insistencia postulados que exigían la libertad y la autonomía municipales, así como la desaparición de las jefaturas políticas, que eran un instrumento de represión.

Estos principios básicos constituyeron uno de los factores más importantes que motivaron la Revolución.

De los programas políticos de oposición sobresale el del Partido Liberal Mexicano, presidido por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón que, con su proclama política del 1º de julio de 1906, consagraron la libertad municipal en forma clara y precisa. Entre los puntos del programa liberal se exponía:

Art. 45 Supresión de los jefes políticos.

Art. 46 Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.

A pesar de la represión porfirista hacia estos grupos, la efervescencia política continuó y el esfuerzo de los partidos opositores fructificó al triunfo de la Revolución Mexicana.

Siglo xx

El año de 1908 marcó el inicio de una "apertura política" en México, cuyo origen fue la entrevista que concedió el presidente Porfirio Díaz al periodista norteamericano James Creelman, en la cual le manifestó que se retiraría de la presidencia y permitiría la creación de grupos de oposición. Esta situación provocó la proliferación de partidos y clubes políticos que participarían en las elecciones presidenciales de 1910.

Dentro de los partidos que surgieron se encontraba el Partido Democrático, creado en 1909 y presidido por Benito Juárez Maza. Entre sus demandas se encontraba la libertad municipal y la supresión de las jefaturas políticas. En ese mismo año se creó también el Partido Antirreeleccionista bajo la presidencia de Emilio Vázquez Gómez y la vicepresidencia de Francisco I. Madero; este partido abogaba principalmente por la soberanía, el sufragio efectivo y la no reelección. En abril de 1910 se

llevó a cabo la Gran Convención Nacional Independiente y se formuló un programa de gobierno, sus bases estipulaban algunas reformas a la Ley Electoral; la independencia de los poderes, y la libertad de los municipios. Con respecto a éstos, su tercera base señalaba: "Procurar mayor ensanche y libertad del Poder Municipal y la abolición de las Jefaturas Políticas".

La Convención postuló a Francisco I. Madero para la presidencia de la República y al Dr. Francisco Vázquez Gómez para la vicepresidencia, mientras que Díaz y Corral eran propuestos nuevamente por el Partido Reeleccionista.

La campaña electoral del candidato independiente fue exitosa y contó con el apoyo de muchos adeptos, situación que motivó la represión del gobierno porfirista. Bajo el pretexto de injurias al Presidente de la República, Madero fue aprehendido en Monterrey y posteriormente trasladado a la cárcel de San Luis Potosí. Durante su encarcelamiento fueron realizadas las elecciones presidenciales (meses de junio y julio de 1910) resultando electos nuevamente Porfirio Díaz y Ramón Corral para la presidencia y vicepresidencia respectivamente.

Por su parte, Madero escapó de la cárcel y junto con un grupo de antirreeleccionistas redactó el Plan de San Luis Potosí, fechado el 5 de octubre de 1910; en él se planteaba la situación fraudulenta de las elecciones; la opresión por parte del régimen imperante; la falta de autonomía de los poderes legislativo y judicial, así como las condiciones de los estados y ayuntamientos. Con respecto a estos dos últimos se manifestaba que:

la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna; . . . los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales.

Entre otras demandas, convocó al pueblo a levantarse en armas para el día 20 de noviembre del mismo año. Los brotes revolucionarios se fortalecieron y a principios de 1911 la revolución se expandió en todo el

país a través de la acción de los clubes liberales. El gobierno de Díaz trató de controlar el movimiento revolucionario, y el 1º de marzo de 1911 decretó una Ley de Suspensión de Garantías, situación que provocó la formación de un plan proclamado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, el 18 de marzo de 1911, denominado "Plan Político-Social", en el cual se protestaba en contra de las medidas represivas del gobierno y de la suspensión de garantías. Entre sus demandas se encontraba la reorganización de las municipalidades; la restitución de propiedades usurpadas, y la no reelección. La suspensión de garantías aplicada por Díaz pronto fue insuficiente para controlar a los insurrectos, y junto con la incapacidad militar, el régimen se fue debilitando paulatinamente.

En mayo del mismo año las fuerzas maderistas tomaron Ciudad Juárez y el 21 de ese mismo mes se dio fin a las hostilidades con la firma de los Tratados de Ciudad Juárez; en ellos se estipuló que Díaz y Corral renunciarían a sus cargos, y que el Secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra, entraría como Presidente Provisional mientras se preparaban nuevas elecciones. De la Barra ocupó la presidencia durante algunos meses, y el 6 de noviembre de 1911 Francisco I. Madero inició su periodo presidencial; inmediatamente afrontó problemas de tipo económico, político y social, y combatió las rebeliones zapatista, orozquista, reyista y felicista.

Por su parte, Pascual Orozco emitió el 25 de marzo de 1912 el Plan de la Empacadora, con el que desconoció y declaró a Madero fuera de la ley; pretendía la abolición de la vicepresidencia y, entre otros puntos, planteaba la autonomía de los municipios y la supresión de las jefaturas políticas, expresadas en los siguientes artículos:

28. La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.

29. Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales.

Madero no pudo terminar su periodo presidencial, ya que en febrero de 1913 fue víctima de un cuartelazo encabezado por los generales porfiristas Félix Díaz y Bernardo Reyes quienes, apoyados por Victoriano Huerta, lograron por medio del Pacto de la Embajada la renuncia de Madero y José María Pino Suárez a sus cargos. Posteriormente ambos fueron asesinados.

La usurpación y el asesinato de Madero provocaron el surgimiento de múltiples protestas en todo el país y levantamientos armados de la población organizada por caudillos locales y de los miembros de los clubes liberales.

El 26 de marzo de 1913 el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, promulgó el Plan de Guadalupe que sirvió para formar el Ejército Constitucionalista al cual se integraron Álvaro Obregón y Francisco Villa en el norte del país. Estos dos personajes, junto con Emiliano Zapata, caudillo campesino del sur, dirigieron las batallas que derrocaron la dictadura huertista en julio de 1914. El cargo presidencial recayó en el secretario de Relaciones Exteriores, Francisco F. Carbajal, quien renunció al mismo el día 12 de agosto y al día siguiente firmó los Tratados de Teoloyucan con los que se determinaba la disolución del Ejército Federal y la entrada triunfal, a la ciudad de México, del Ejército Constitucionalista y de Carranza como presidente provisional de la República.

Carranza enfrentaría problemas de tipo político tanto con Villa como con Zapata, quienes desconocieron su gobierno. En octubre Carranza realizó una Convención en la ciudad de México, a la que sólo asistieron las fuerzas a su favor. Al rendir un informe ante la propia convención, el 3 de octubre, planteó las necesidades inmediatas del país y sobre el municipio expresó: “El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas”.

Posteriormente la Convención determinó trasladarse a Aguascalientes para contar con la asistencia de zapatistas, villistas y carrancistas. Ésta nombró a Eulalio Gutiérrez presidente provisional de la República y Carranza se negó a aceptar la decisión por lo que se trasladó a Veracruz en donde estableció su gobierno.

Para poder legitimar su poder, Carranza realizó una serie de reformas y decretos de leyes, plasmándolas en las Adiciones al Plan de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914. Con respecto a la institución municipal manifestó lo siguiente:

Artículo 2. . . establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; . . .

Artículo 3. Para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reforma a que se refiere el artículo anterior, el Jefe de la Revolución queda expresamente autorizado para . . . nombrar a los gobernadores . . . de los Estados y removerlos libremente . . .

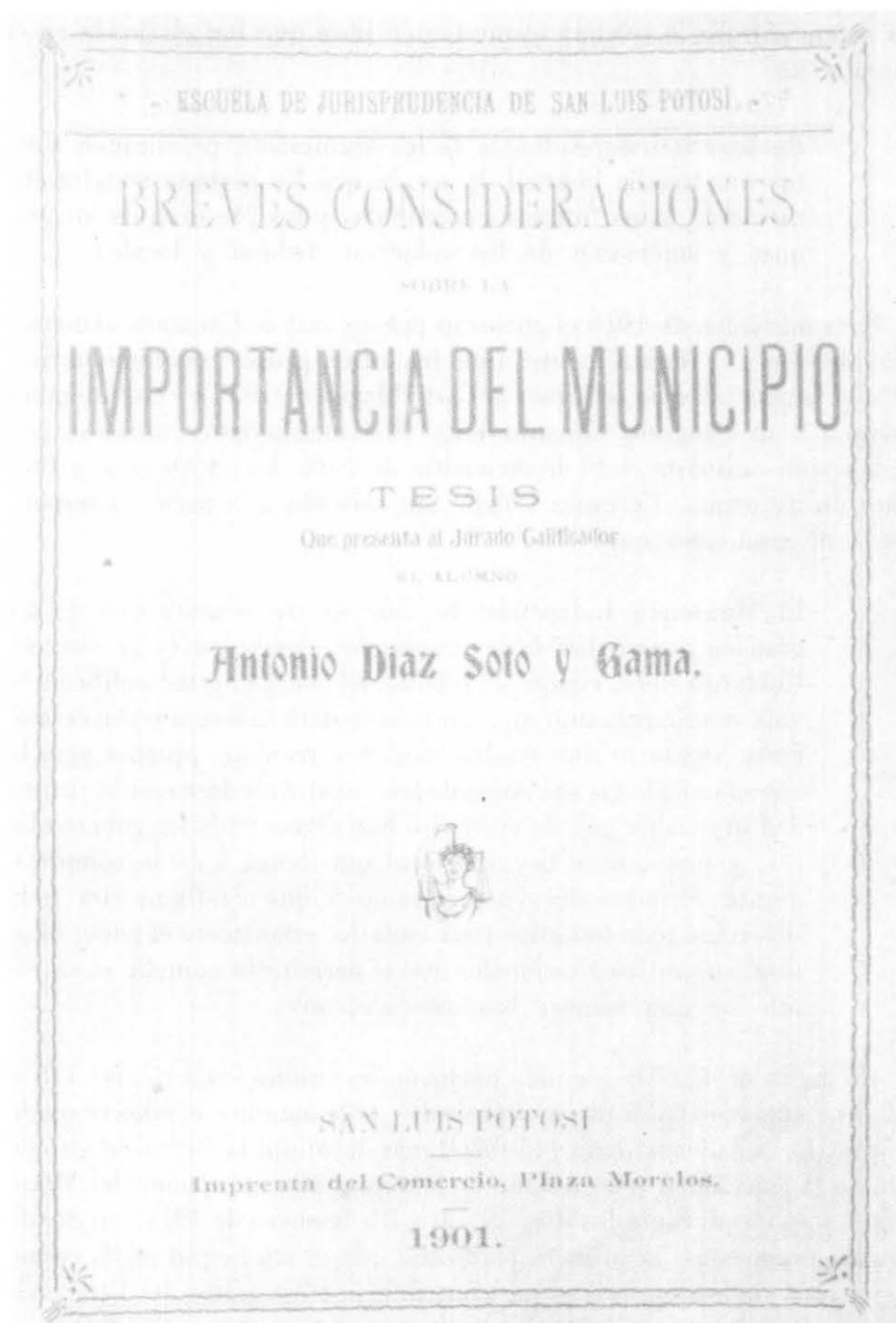
El 25 de diciembre de 1914 Carranza decretó la reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857 quedando de la siguiente manera:

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 éstas y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo 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 durar en su cargo por un periodo mayor de seis años.

Esta disposición adquirió la categoría de norma suprema denominada Ley del Municipio Libre. Además de esta ley propuso proyectos de legislación social, resaltando en materia municipal la ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios y la Ley sobre Organización Municipal en el Distrito y Territorios Federales.

Por su parte, Zapata lanzó el 13 de abril de 1916, en el estado de Morelos, su programa de Reformas Políticas y Sociales; entre sus deman-



Portada de la tesis profesional de Antonio Díaz Soto y Gama

das se encontraba la relativa al municipio libre que fue plasmada en el 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.

Para mediados de 1916 el gobierno provisional de Carranza se consolidó ideológica y militarmente ante los otros grupos revolucionarios, planteó la necesidad de reformar la Carta Magna de 1857 y en septiembre convocó a un Congreso Constituyente. El Constituyente realizó su primera sesión ordinaria el 1º de diciembre de 1916. En su Mensaje y Proyecto de Reformas, Carranza señaló con relación a la parte correspondiente al municipio que:

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 le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

En enero de 1917 la segunda comisión dictaminó los artículos 115 al 122, que en su mayoría fueron aprobados, sólo algunos de ellos se modificaron. El caso del artículo 115 fue el más debatido; la discusión giró en torno a la fracción II (que trataba de la autonomía económica del Municipio), y se dio durante los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, surgiendo algunas propuestas: la primera planteaba que el municipio podía recaudar el total de los ingresos y que contribuiría a los gastos del Estado; la segunda postulaba que el Estado recolectaría los ingresos y los distribuiría entre los municipios existentes y, la última, proponía que tanto el

Municipio como el Estado recaudarían dichos ingresos económicos. Finalmente el diputado Gerzayn Ugarte, secretario de Carranza, propuso que “los municipios administrarían libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades”, siendo esta fórmula la aceptada, por 88 votos a favor. Esta fracción permaneció vigente durante 66 años.

La novedad del artículo 115 radicó en el establecimiento de un Municipio Libre, como base de la administración política de los estados, así como de la autonomía administrativa de la hacienda municipal.

Los constituyentes de Querétaro plasmaron una de las demandas fundamentales de la revolución, que era el Municipio Libre, creando así la base para la democracia. Actualmente los artículos 115, 116 y 117 han sufrido algunas modificaciones que posteriormente se analizarán en el marco jurídico. Cabe mencionar que los artículos 118, 119, 120, 121 y 122 no han sido modificados en su texto original aprobado desde 1917.

Dentro de las reformas más importantes que se realizaron al artículo 115 se encuentra la iniciativa de reforma que presentó el Ejecutivo el 6 de diciembre de 1946 al Congreso de la Unión. El proyecto señalaba la necesidad de la participación política de la mujer en las elecciones municipales; ésta fue aceptada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1947. Se otorgó el sufragio a las mujeres en los municipios, con el derecho de votar y ser votadas. Este hecho es importante ya que por primera vez en la Constitución Federal se otorgaba a la mujer su participación ciudadana.

En 1982 el Presidente de la República envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115, que se aprobó el 3 de febrero de 1983. Se reestructuró totalmente dicho artículo, convirtiendo sus cinco fracciones en diez. En ellas se detallan las atribuciones municipales y la regulación de la relación entre las autoridades del Estado y de los municipios.