

CAPÍTULO CUARTO

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL MUNICIPIO

EL PORFIRIATO Y LAS JEFATURAS POLÍTICAS

Para comprender al municipio que emerge de la Constitución de 1917 es indispensable hacer referencia, aunque sea de manera ligera, a la época del Porfiriato, en virtud de que en ella se propició un control vertical que partía de la propia Presidencia de la República, pasaba por los gobernadores y operaba a través de los jefes políticos que ahogaban la libertad municipal y sometían a una supervisión muy estricta a los ayuntamientos.

De manera paradójica, el régimen de Porfirio Díaz había partido de un punto completamente opuesto. En el conocido Plan de Tuxtepec, del 1 de enero de 1876, enderezado contra Lerdo de Tejada, se había prometido “elevar a rango constitucional” la no reelección, se había lamentado del entreguismo para con el presidente de las autoridades judiciales y de los gobernadores de los estados; había también dicho que “el poder municipal ha desaparecido completamente, pues los ayuntamientos son simples dependientes del ejecutivo, para hacer las elecciones”.

Comentó por ello sobre del Plan de Tuxtepec, López Portillo y Rojas, con fina ironía: “¡Y qué plan el suyo! Parece que le confeccionó con el propósito suicida de condenarse a sí mismo, andando los años”; había condenado la reelección del Ejecutivo, y “una vez ascendido a la Suprema Magistratura, practicó indefinida y forzosa esa misma ree-

lección”, clamó “contra la corrupción de la justicia federal, y no se ha conocido jefe de Estado que haya degradado como él esa justicia”; se dolía de que los estados de la Unión hubiesen perdido soberanía, y él mismo “convirtió a las entidades federales en departamentos del Ejecutivo de Méjico, poniendo a su cabeza validos, amigos y servidores”.⁶⁶

El primer problema con que se topó el régimen porfiriano fueron los regidores de la ciudad de México, pues los redactores del Plan de Tuxtepec, puntualizó Cosío Villegas, “dieron una muestra más de su imprevisión al no decir palabra sobre las autoridades municipales electas durante el gobierno de Lerdo”. Para los gobernantes en turno era un hecho insoportable que en la ciudad de México las autoridades marcadas con el estigma de *lerdistas* presidieran las elecciones del primer ayuntamiento de la era *tuxtepecadora*. Se apresuraron por ello a sustituir al ayuntamiento en funciones por una “junta municipal”, que fue calificada como hija de un “consejo de guerra” celebrado en una tienda de campaña; aunque más tarde se pretendió corregir este error mediante elecciones, éstas resultaron tan cuestionadas que dejaron insatisfechos a muchos.⁶⁷

Por lo que se refiere al resto del país, se hizo de las **jefaturas políticas** todo un sistema de control político, como bien lo explica Ochoa Campos, distinguiéndose dichos órganos por ciertas características especiales:

- a. Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los ayuntamientos.
- b. Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- c. Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal.
- d. Eran de carácter distrital.
- e. Residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

Sin embargo, en cuanto a su forma institucional, las jefaturas políticas variaron de un estado a otro; hubo varios subtipos: jefes políticos,

⁶⁶ José López Portillo y Rojas, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, México, Librería Española, 1921, p. 89.

⁶⁷ Daniel Cosío Villegas, *El porfiriato. Vida política interna*, 1a. parte, México, Hermes, 1970, pp. 442 y ss.

prefectos, subprefectos, jefes de policía, directores políticos, prefectos “populares” y visitantes.⁶⁸

En su obra clásica, *La Constitución y la dictadura*, Rabasa asentó respecto del papel que jugaban las jefaturas políticas: “Por debajo del gobierno están los jefes políticos, que, como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representan tenga medios inmediatos de acción y centralización”. Tal situación hacía que los ayuntamientos tuvieran una jurisdicción estrecha porque para varios de sus actos tenían “la obligación de obtener la aprobación del gobierno para su validez”. Pese a que tal control lo consideraba necesario por falta de personal idóneo en los cargos municipales, abogó por más libertad para la administración municipal, ya que de otro modo no habría límites para la acción centralizadora.⁶⁹

Macedo hizo también una apropiada semblanza del municipio en el siglo XIX. Del periodo de 1821-1867, dijo que a “la era de la Constitución definitiva de la República llegaron los ayuntamientos, como a la de la independencia, con la tradición de cuerpos administrativos desorganizados, abrumados por deudas enormes y sin elementos para atender sus servicios y satisfacer las necesidades públicas”. En cuanto a lo que llamada República constituida, de 1867-1900, tiene que reconocerse que tampoco ha habido muchos progresos

[...] lo cual nos obliga a decir que la mezquindad de los poderes confiados a los ayuntamientos no pudo ser más patente y que, como lo haremos notar en las anotaciones finales del presente estudio, 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.⁷⁰

LOS PLANES Y PROGRAMAS REVOLUCIONARIOS

Se mencionarán solamente a aquellos planes y programas que influyeron de manera determinante para el municipio en la Constitución de

⁶⁸ Moisés Ochoa Campos, *op. cit.* pp. 273 y ss.

⁶⁹ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, 4a. ed., México, Porrúa, 1968, pp. 227 y 228.

⁷⁰ Miguel S. Macedo, *op. cit.*, t. I, pp. 678 y 684.

1917, aunque es obvio que había un convencimiento general de que era necesario erradicar a las jefaturas políticas e instituir el municipio libre.⁷¹

Aunque hubo varios movimientos contra el régimen de Díaz, el primer esfuerzo consistente y que se prolongó hasta la Revolución fue el del Partido Liberal, cuyo programa fue también el primero que se fijó metas muy claras sobre el municipio. Este partido se había originado en el Club Ponciano Arriaga, fundado en 1901 por su sobrino nieto Camilo Arriaga en la ciudad de San Luis Potosí; dicho movimiento se originó en repulsa a las declaraciones del obispo de la ciudad referida, hechas en París, en las cuales afirmó que el gobierno del general Díaz practicaba un gobierno de conciliación respecto de la Iglesia.

Cuando ese movimiento arrecia se produce el Programa del Partido Liberal Mexicano, del 1 de julio de 1906, suscrito por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan Sarabia, Librado Rivera y otros. En este programa se proponían las reformas constitucionales pertinentes; en el punto número 2, la supresión de la reelección del presidente y los gobernadores de los estados, sólo posible después de dos periodos del ejercido; en el punto 45 se reclamaba la “supresión de los jefes políticos”, y en el 46, la “reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal”.

Otro documento de gran importancia fue el Plan de San Luis, del 5 de octubre de 1910, formulado en San Antonio, Texas, y cuya autoría fue de Francisco I. Madero. En el referido plan se llamaba a levantarse en armas contra el gobierno, considerando que “tanto el poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna”; más adelante, se insistía en que “las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales”; fundado en estas consideraciones, el Plan declaró, en su artículo 1o., nulas las elecciones del presidente

⁷¹ Para los planes y programas revolucionarios véase: Óscar Castañeda Batnes, *Argumentos para la historia de México independiente 1876-1938*, 3a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 151 y ss.

y vicepresidente de la República, así como de los representantes de los poderes Legislativo y Judicial, y en su artículo 4o., a la no reelección como “ley suprema de la República”.

Aun aquellos grupos que no eran precisamente revolucionarios o que se oponían a Madero levantaron sus banderas. En el Plan de Bernardo Reyes, quien había fungido como secretario de Guerra de Díaz, expedido el 16 de mayo de 1911, se proclamaba la efectividad del sufragio, declarándose en el artículo 5o. que sería también “ley suprema de la República la no reelección”. Por su lado, Pascual Orozco, que había sucumbido a las intrigas de Toribio Esquivel y de Braniff, en el Pacto de la Empacadora, del 9 de mayo de 1912, acusó a Madero de traidor a la patria, indicando en el punto 28 que era necesaria hacer “efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos”, y en el 29 que “se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serían desempeñadas por los presidentes municipales”.

Mucho más sinceros fueron los pronunciamientos de Emiliano Zapata en materia municipal. De esta manera, en el punto 7 del Plan de Ayala, del 28 de noviembre de 1911, se señaló que se expropiarían tierras “a fin de que los pueblos y ciudades de México obtengan ejidos, colonias y fundos legales”. En su Programa de Reforma Política-Social de la Revolución, expedido en Jojutla el 18 de diciembre de 1916, incluía en el artículo 32 “realizar la independencia de los municipios” y preservarlos de los “ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales”; en fin, revelan lo avanzado de su ideario municipalista, la Ley General sobre Ordenamientos Municipales, del 15 de septiembre de 1916, al igual que la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el estado de Morelos, del 20 de abril de 1917.

EL MOVIMIENTO CONSTITUCIONALISTA Y EL MUNICIPIO

Para el Movimiento Constitucionalista el municipio también constituyó un objetivo fundamental. Su Primer Jefe, Venustiano Carranza, fue un gran promotor de esta institución, recuérdese que había sido presidente municipal, diputado, senador y gobernador de su estado, de ahí que conocía de cerca la vida política local y sus necesidades.

Por último, tuvo también el municipio otro gran promotor en Venustiano Carranza. Si bien en el Plan de Guadalupe, del 26 de marzo de 1913, no se hizo referencia al municipio porque el objeto de ese documento fue la lucha contra Huerta; sin embargo, en una reunión con los jefes del Ejército Constitucionalista, efectuada el 3 de octubre del mismo año, el Primer Jefe expresó en su intervención que entre las necesidades del pueblo estaba “el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la organización política de los estados y como principio de enseñanza de todas las prácticas democráticas”; además, subrayaba que en lugares de más de quinientos habitantes los municipios debieran poder expropiar por causa de utilidad pública “la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia”.

Posteriormente, en las adiciones al Plan de Guadalupe, del 23 de diciembre de 1914, se indicó en el artículo 2o. que “el Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, políticas y sociales del país”, como el “establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional”.

En tal virtud, la Sección de Legislación Social preparó varios proyectos de ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe, entre los cuales figuraron varios sobre asuntos municipales. Como resultado de esos trabajos, el 23 de diciembre de 1914 se expidió un decreto que reformaba al artículo 109 de la Constitución de 1857, en los siguientes términos:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE

El municipio fue un tema que tuvo mucha relevancia en el Constituyente de Querétaro. Así se avizoraba desde el mensaje del Primer Jefe, del 1 de diciembre de 1916, el cual acompañó a su proyecto de Constitución y que contuvo el siguiente párrafo:

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 permitan cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.⁷²

En tal virtud, el artículo 115 del proyecto se consagró al municipio, encargándose su dictamen a la Segunda Comisión de Constitución, formada por Paulino Machorro, Hilario Medina, Heriberto Jara y Arturo Méndez.

En el dictamen que dicha Comisión rindió, se hizo notar que “la diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país”. Dijo también el dictamen:

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida y su independencia, condición de su eficacia.

⁷² Para el mensaje del Primer Jefe y los debates del artículo 115 constitucional, véanse: *Derechos de pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4a. ed., México, LV Legislatura de La Cámara de diputados del Congreso de la Unión- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, t. XI, pp. 121 y ss.

En razón de tales consideraciones, se propuso un precepto que recogía en su parte inicial la modificación hecha al artículo 109 como consecuencia a las adiciones al Plan de Guadalupe que ya transcribimos, así como por dos fracciones que se referían a la forma de gobierno y a la hacienda municipal. En el aspecto hacendario, se sugería que:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

Fue la fracción II transcrita objeto de encendidos y prolongados debates varios días y en diversas sesiones ordinarias.⁷³ El punto toral del debate, en palabras del constituyente Lizardi, era si debía optarse por el “absolutismo municipal”, en el cual el municipio recaudaba todos los impuestos, o si bien el estado a través de la legislatura determinaba “todo asunto municipal”. Ciertamente que hubieron otros puntos de diferencia, pero provocaron menos disputa: así, se debatió acerca de la intervención de la Suprema Corte, del número mínimo de los legisladores locales, de la vecindad o residencia de los gobernadores.

Defendiendo el dictamen en el aspecto hacendario, varios diputados sostuvieron que para asegurar la libertad económica del municipio era indispensable que se encargara de recaudar todos los ingresos. En este sentido, con su enjundia y sensibilidad a las causas populares, Jara expresaba que si le damos al municipio libertad política y restringimos “hasta lo último” la libertad económica,

[...] la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado.

⁷³ Se efectuaron sesiones 20, 23, 24 y 25 de enero de 1917, en algunos de esos días los constituyentes sesionaron dos veces, lo cual demuestra el sumo interés que tenían en el tema municipal.

Por su parte, el distinguido abogado guanajuatense, Hilario Medina, en favor también del dictamen, señalaba que el municipio debía tener su hacienda propia, “porque desde el momento en que el municipio en hacienda tenga un tutor, sea el estado o la Federación, desde ese momento el municipio deja de subsistir”. Más radical todavía fue Martínez de Escobar, quien tildó “hasta de conservadora la fórmula propuesta, dado que facultaba al estado nombrar inspectores subordinando al municipio y además porque centralizaba en la Suprema Corte la resolución de los conflictos”.

En contra del dictamen se pronunciaron también varios constituyentes, algunos de los cuales habían tenido experiencias hacendarias, quienes advertían de los riesgos de que los municipios estuvieran en una posición superior a los gobiernos y a las legislaturas de los estados. En este sentido, José Álvarez subrayaba que “los municipios no son Repúblicas”, en lo que coincidía Reynoso, para el cual los municipios “vienen a ser celdillas de un organismo que se llama estado y, por lo mismo, deben estar sujetos a él”. Por su parte Cepeda Medrano señalaba que de llegarse a aprobar el dictamen, “sencillamente habríamos firmado la sentencia de muerte de la mayor parte de los estados de la República Mexicana”, en tanto que el diputado Baca Calderón hizo notar que la propuesta conduciría a “un desastre en el régimen hacendario”.

Fueron las posiciones tan encontradas, que el dictamen se rechazó y se envió de nuevo a la segunda comisión para un nuevo proyecto. Sin embargo, ahora la Comisión misma se dividió y dio lugar a dos proyectos. El proyecto de la Comisión, ahora presentado por Machorro Narváez y Méndez, establecía la enumeración de los ingresos que deberían corresponder a los municipios (curiosamente, una fórmula semejante a la que actualmente utilizamos); los conflictos entre el Ejecutivo y el municipio se resolvían por la legislatura, y si surgía entre ésta y el municipio resolvía el tribunal superior. Los otros miembros de la Comisión, Jara y Medina, presentaron un voto particular, en el cual se decía, de manera muy general y ambigua, que la Hacienda se formaría de las contribuciones municipales “necesarias” y del tanto que asegurara el estado a cada municipio.

Se resolvió la discusión de manera inusitada. Al filo de las tres y media de la mañana, extenuada la asamblea, Gerzayn Ugarte, diputado

tlaxcalteca y en un tiempo secretario particular de Carranza, en sagaz intervención que pretendió ser conciliadora, explicó que con frecuencia el cerebro cae en la aberración de dar vueltas en torno a “una idea determinada” y “no encontrar salida”, por lo cual proponía una fórmula que lograra “esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el municipio y los poderes del estado”, en la cual si bien se declaraba que el municipio administraría “libremente su hacienda”, ésta se formaría de las contribuciones “suficientes” que señalaran las legislaturas. Esta proposición se aprobó, finalmente, por 88 votos a favor y 62 en contra; previamente se había retirado el voto particular de Medina y Jara y nadie se refirió al proyecto de la Comisión de Machorro y Méndez.

EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 115

El texto finalmente aprobado fue el siguiente:

Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

En la doctrina mexicana ha sido criticada esta fracción. En su momento, el maestro Tena Ramírez señaló que el municipio libre ingresó a la Constitución con dos defectos sustanciales: no señalar específicamente las fuentes impositivas que corresponden al municipio y las formas de resolver los conflictos de éste con las autoridades estatales.⁷⁴ Por su parte, el ameritado constitucionalista Jorge Carpizo ha señalado que al municipio “se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba base de la división territorial y la base política y administrativa del estado, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo”.⁷⁵

Efectivamente, como se deduce del texto aprobado, pese a los mejores esfuerzos que realizó el Constituyente de 1917, se debe subrayar que la redacción final del artículo 115 no logró plasmar en normas adecuadas los propósitos económicos y políticos que habían presidido los debates, en virtud de que la Hacienda de los municipios quedó sujeta en última instancia a la voluntad de las legislaturas locales; tampoco se estableció finalmente la instancia adecuada para resolver los conflictos que se presentasen entre los municipios y los gobiernos de los estados y aun el federal, ni mucho menos se hizo mención a los servicios que por naturaleza propia deben prestar los ayuntamientos.

Sin embargo, no todo fue en vano, se sentaron también importantes tesis que fueron las siguientes:

- a. El municipio y su relación con el Estado, en donde se recogió la fórmula que se había acuñado en el artículo 8o. de la adición del Plan de Guadalupe, en la cual se indicó que el estado tomaría como base de su división política y administrativa el municipio libre.
- b. La forma de gobierno municipal, prescribiéndose que lo sería el ayuntamiento de elección popular directa.

⁷⁴ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 153 y 154.

⁷⁵ Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1994, p. 511.

94 • LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL MUNICIPIO

- c. La libertad política del municipio, subrayándose particularmente que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- d. La autonomía económica del municipio, respecto de la cual se adoptó una solución que no rindió los resultados esperados.
- e. La personalidad jurídica, para que el municipio fuese investido de ella y pudiese actuar tanto en derecho público como en el derecho privado.