

# MUNICIPIOS Y AUTONOMÍAS DE MÉXICO (LEYES, PROCLAMAS Y PROPUESTAS)

---

CECILIA ESPINOSA BONILLA, JORGE HUMBERTO  
MIRANDA VÁZQUEZ, ADEL GUTIÉRREZ TENORIO,  
MIGUEL ANGEL PÉREZ MARTÍNEZ, YARA IRICEA  
SILVA LÓPEZ Y JAVIER TORRES PARÉS\*

## INTRODUCCIÓN

El Municipio Libre es parte constitutiva de la estructura política y del desarrollo social de la nación. La intención de este estudio es mostrar a través de fuentes documentales y obras especializadas un panorama de las diferentes vertientes de interpretación sobre el municipio y las autonomías, y su presencia en la historia de México como expresión de tradiciones políticas y organizadoras con una larga continuidad.

1.- El Artículo 115 de la Constitución, la reforma municipal de 1983 y las reformas legislativas en el periodo 1917-1987.

Artículo  
115

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define las características del municipio en su Artículo 115. Salvo breves modificaciones, su redacción actual fue elaborada en 1983. En ese año, por iniciativa del presidente Miguel de la Madrid, se propuso un nuevo texto para el Artículo

115 constitucional. En él se reconoce la antigüedad de la institución municipal, las semejanzas que comparte con el municipio español, su naturaleza social, su capacidad de promover la unidad política, administrativa y territorial de la vida nacional. En la exposición de motivos se plantea que:

El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

Reforma  
de 1983

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del municipio.<sup>1</sup>

---

\* Proyecto "Historia contemporánea de la cultura y las instituciones políticas", PITID-fundación UNAM. Coordinador Dr. Javier Torres Parés.

Para Jorge Sayeg Helú, el fortalecimiento del municipio se propone el desarrollo de los pequeños municipios, resolver los problemas surgidos en las grandes concentraciones urbano-industriales e impulsar la descentralización administrativa y política del país. Esta exposición de motivos consideró a los municipios "escuelas de la democracia", en las que los ciudadanos de cada comunidad toman las decisiones que más convengan a sus intereses.

Escuela de  
democracia

El Artículo 115 establece el Municipio Libre a partir del Constituyente de 1917. Sin embargo la ambigua redacción final de este Artículo (como veremos más adelante) y la práctica política centralista, causaron que la hacienda municipal viviera en una dependencia financiera con graves limitaciones frente a las autoridades del Estado.

El Dr. Jorge Carpizo señaló:

se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo.<sup>2</sup>

Debilidad del  
municipio  
1917

El municipio es la base del sistema democrático de México, representa la célula institucional de la división político-administrativa del país y condición necesaria del ejercicio de las libertades individuales y del derecho de la comunidad a organizarse para gestionar las necesidades básicas de convivencia social. La autonomía municipal

puede ser analizada en tres grandes rubros: autonomía política, autonomía financiera y autonomía administrativa.

La reforma de 1983, en la fracción I del Artículo 115, funda la autonomía política del municipio en su capacidad para elegir un Ayuntamiento por elección popular directa y en la exclusión de otras autoridades entre la administración municipal y el gobierno del Estado. Establece también un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar su desaparición

Protección al  
municipio  
autónomo

y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros: "era práctica viciada que los estados y los titulares del Ejecutivo de esas entidades, con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendieran el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno. En ocasiones bastaba la opinión discrecional del Ejecutivo local para proceder al desconocimiento o desaparición de ayuntamientos, lo que propició conflictos frecuentes en los municipios y, desde luego, descontento popular por prácticas tan poco apegadas a un espíritu de respeto y a la autonomía municipal."<sup>3</sup> Por estos motivos, en la reforma de 1983 se agregaron tres párrafos a la fracción I, que citamos a continuación:

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves

que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraran en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.<sup>4</sup>

La IV fracción en la reforma de 1983, que se refiere a la autonomía financiera, estableció como cuestión novedosa, la disposición constitucional en virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, como se lee en el siguiente párrafo del texto vigente:

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

Autonomía  
financiera

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y

mejora así como la que tengan por base de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.<sup>5</sup>

En lo que respecta a la autonomía administrativa, las fracciones II, III, V, VI, VII y VIII del Artículo 115, establecen las bases normativas de la autonomía municipal, de las que es especialmente importante el otorgamiento de personalidad jurídica a los municipios:

II. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.<sup>6</sup>

Personalidad jurídica

La fracción III enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad. De acuerdo con Carlos Francisco Quintana, "el párrafo final de esta fracción establece la llamada

Asociación de municipios

asociación de municipios para la prestación de servicios públicos, figura ésta que ha operado con éxito en otros países, como es el caso de los llamados *syndicats de communes* en Francia... Las fracciones quinta y sexta del Artículo 115 otorgan a los municipios amplias facultades para que, dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del

Reservas de territorio

territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. La fracción séptima del texto reserva al Ejecutivo federal y a los gobernadores de los estados el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente."<sup>7</sup>

Desde 1917 el Artículo 115 ha sido reformado nueve veces en su texto original. En octubre de 1922 la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana presentó una iniciativa de reforma al Artículo 115. En ella se pro-

ponían los diferentes rubros económicos que le correspondían al municipio; la fracción V establecía la conformación de su hacienda pública. Esta propuesta no fue aprobada.<sup>8</sup>

Francisco Quintana en sus comentarios a la Constitución Política señala las características de las reformas que se hicieron en el periodo 1928-1983:

La primera reforma (*Diario Oficial* del 20 de agosto de 1928) se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada estado pero que, en todo caso, no debía ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

La segunda reforma (*Diario Oficial* de 1929 de abril de 1933) tuvo como objeto establecer con precisión la no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de los casos la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo para el periodo inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.

No reelección

La tercera reforma (*Diario Oficial* del 8 de enero de 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción ter-

cera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.

La cuarta reforma de nuestro artículo en comentario (*Diario Oficial* del 12 de febrero de 1947) fue de importancia básica en la historia del país; por virtud de ella otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indicaba que: “En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.” Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

La quinta reforma de artículo 115 (*Diario Oficial* del 17 de octubre de 1953) está íntimamente ligada a la anterior; por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

La sexta reforma (*Diario Oficial* del 6 de febrero de 1976) adicionó al Artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre

la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La séptima reforma (*Diario Oficial* del 6 de diciembre de 1977) tuvo por objeto adicionar el artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

La octava reforma (*Diario Oficial* del 3 de febrero de 1983) cambió sustancialmente el contenido del artículo que se comenta, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los estados.<sup>9</sup>

Novena, de marzo 17 de 1987, en la cual se depuran los lineamientos estrictamente municipales, de otras cuestiones del derecho local en general; al derogarse los lineamientos en relación a la forma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII: y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como los convenios entre federación y estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlos al nuevo artículo 116.<sup>10</sup>

En 1959 los diputados Emilio Sánchez Piedra, Arturo Llorente González y Manuel Yáñez Ruiz, presentaron una iniciativa de reforma a la fracción II del Artículo 115, precisando nuevos renglones con los cuales se conformaría la hacienda municipal, que incluían,

Derecho de voto a las mujeres 1947

por ejemplo, el gravamen del comercio ambulante, el efectuado en mercados, el de causantes menores, espectáculos públicos y otros que señalen las legislaturas estatales. Esta iniciativa no fue aprobada.<sup>11</sup>

Estos antecedentes, que son sin duda importantes, tienen a su vez el antecedente creado en el Constituyente de 1917, que restituyó la figura del municipio como célula básica de la organización política y administrativa del país.

## 2. *EL DEBATE POR EL MUNICIPIO EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917*

La figura del municipio ha estado presente en las diferentes legislaciones del país, salvo en la Constitución de Apatzingán (primera constitución de la nación mexicana, octubre de 1814) y en la Constitución de 1857. Durante el periodo constitucionalista, en las Adiciones al Plan de Guadalupe (diciembre de 1914) aparece de nuevo la solicitud del establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Las adiciones al Plan de Guadalupe, de Venustiano Carranza, son el antecedente más directo del decreto (diciembre de 1914) que reformó la Constitución de 1857, donde se da sustento jurídico a este reclamo social. Durante el Congreso Constituyente de 1916-1917 se apro-

Adiciones al  
Plan de  
Guadalupe  
1914

bó el texto del Artículo 115 que sustituyó al Artículo 109 de la Constitución del 5 de febrero de 1857. La Segunda Comisión, nos dice el Profesor Jesús Romero Flores, diputado constituyente, fue designada para dar celeridad a los trabajos del Constituyente. El dictamen de esta Comisión sobre la propuesta original enviada al Congreso por el Jefe Supremo Venustiano Carranza (20 de enero de 1917), resaltaba la importancia de la modificación discutida:

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 y política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el Artículo 115 y que se refiere a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.

Municipio  
libre, base de  
organización  
1917

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 ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, en condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia.<sup>12</sup>

La Comisión propuso la siguiente redacción:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendatarios 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.

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

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

“Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni dudar en su encargo más de cuatro años.

“Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

Autoridad sin intermediarios

“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 no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

“En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

“Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento.<sup>13</sup>

La discusión del Artículo 115 se realizó el 24 de enero de 1917 y se manifestaron las distintas posiciones en torno a cinco temas que preocupaban a la Asamblea General: autonomía municipal en relación con la recaudación de impuestos, educación, intervención de la Suprema Corte de Justicia en caso de conflictos hacendarios, número de representantes ante las legislaturas locales y los requisitos para ser gobernador.

La II fracción fue la que suscitó el más encarnizado debate, en especial en lo que se refiere a la libre administración de la hacienda municipal. El diputado Heriberto Jara la defendió diciendo que:

Heriberto Jara: libertad económica base de la libertad política

No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas como refiriéndose a pueblos, como a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados: la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los Gobiernos de

los respectivos Estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal...

Los municipios, las autoridades municipales deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejores resultados, en las que más necesite, en fin, aquel municipio ...

Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado.<sup>14</sup>

La respuesta estuvo a cargo del diputado Martínez de Escobar, que rechazó la propuesta por su "fondo" conservador, manifestando que el poder

municipal no era propiamente un poder y por lo tanto no podía recaudar todos los impuestos, sino únicamente los que corresponden a su jurisdicción municipal, puesto que la recaudación de los impuestos federales permitiría al Estado fiscalizar la actuación del Municipio y la intervención del Estado sobre el mismo:

El municipio no es un poder

Si los municipios cobraran todas las contribuciones, éstas contribuciones, una vez separada una participación que se guarda y el resto que se le da al Estado, puede suceder una de estas dos cosas: o el Estado interviene de un modo directo, por medio de sus inspectores, obstruccionando constantemente la manera de ser de los municipios, o bien los municipios, encariñados con la libertad municipal que hasta ahora van a empezar a tener, obstruccionarán al Gobierno del Estado, y será una dificultad muy grande para el funcionamiento del Estado y para la autonomía del propio Estado.<sup>15</sup>

Último orador de esta 59ª sesión ordinaria, el diputado Medina defendió con vehemencia el dictamen emitido por la Segunda Comisión y recordó, como parte de su argumentación, la polémica entre el materialismo histórico y el espiritualismo:

Materialismo vs. espiritualismo

Es indiscutible, señores diputados, y aquí me recuerdo aquella célebre polémica que la escuela histórica sostuvo en el campo científico, cuando se trataba de saber si eran los hechos materiales, si eran las condiciones económicas, las que están a la base

de todo desarrollo individual y social, o si eran los hechos intelectuales, esto es, los hechos espirituales, los que tenían el predominio. El debate, para decirlo con su nombre, era el del materialismo histórico y el espiritualismo histórico, y hasta la fecha, como un punto discutido por la ciencia, se ha convenido en que todos los hechos económicos están a la base del desarrollo individual y social. Si tratamos de comprobar esta verdad entre nosotros mismos, debemos estar conformes en que sin un estómago lleno, sin una vida económica asegurada, no tenemos absolutamente ninguna posibilidad de consagrarnos a tareas más altas y nobles.<sup>16</sup>

Su conclusión fue que el Municipio si quiere ser libre, debe tener la capacidad para recaudar los impuestos necesarios para su desarrollo:

Esta consideraciones generales y fundamentales se imponen a la Comisión cuando ésta necesita darle vida a la promesa revolucionaria que se ha hecho a la nación mexicana, consistente en el establecimiento del Municipio Libre ¿de qué manera se establecerá el Municipio Libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? Pues nada más, señores, que dándole su hacienda con toda libertad. El Municipio Libre debe 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. El principio adoptado por nosotros y por toda la Asamblea, es que es preciso e ineludible que el Municipio tenga su hacienda libre.

Todos los países del mundo, señores, han debido lo que son a la or-

ganización municipal; el verdadero principio de la organización municipal es que el Municipio tenga su hacienda libre y que sea el que contribuya, en los términos que fijan las leyes, para los gastos generales. Este es el único principio de todos los municipios, desde que el Municipio existe, tomado de la vieja Inglaterra, pasado a la América del Norte y experimentado en todas la demás partes que tienen por base económica el régimen municipal.<sup>17</sup>

La noche del 24 de enero de 1917 se abrió la sexagésima sesión ordinaria del Congreso Constituyente y continuó el debate de la fracción II del referido artículo en su párrafo primero. El debate lo inició el diputado Lizardi en pro de la libertad municipal y con apasionada elocuencia manifestó:

Ya no son las pistolas del santo Cristo; es la bayoneta del soldado capaz de luchar contra todos los enemigos del pueblo; y en estos momentos nos encontramos con un nuevo problema, algo que es más que un problema, algo que es perfectamente claro, algo que es perfectamente natural, algo que no tiene discusión en estos momentos: con la libertad municipal. ¿Quién de nosotros tendría el atrevimiento bastante para echar un escupitajo sobre sus electores, que tanto han anhelado la libertad? Sin duda alguna que ninguno de nosotros, señores diputados, porque todos hemos venido a luchar por la libertad municipal, toda vez que el municipio es la primera expresión política de la libertad individual y que la libertad municipal es la base de nuestras instituciones sociales...

Libertad municipal; apuntar a la barriga

Creo señores, que está inspirada en los mismos anhelos, en los mismos deseos a que aspiramos todos los miembros de la Asamblea ... si a caso se peca en ella, se peca por buena intención, se peca por el buen deseo de hacer a los municipios libres, de fundar entre ellos la soberanía municipal de hacer del municipio, que es la primera representación del individuo en sociedad políticamente —por que antes existe la sociedad familia—, la base y objeto de nuestras instituciones sociales y de nuestra nacionalidad.<sup>18</sup>

Terminó su alocución con la siguiente sentencia:

Cuando apuntan a la barriga, todos se fruncen. Pues bien, señores diputados; si los ayuntamientos no tienen libertad económica; si los ayuntamientos no pueden administrar libremente sus intereses, jamás serán libres.<sup>19</sup>

La intervención del diputado Medina respaldó el dictamen de la Comisión y defendió la base científica del Municipio:

El sistema que propone la Comisión, señores diputados, puede llamarse, sin que haya en esto ninguna pretensión, puede llamarse un sistema fundado en las bases científicas y experimentales. Esa es la característica propia de los municipios; que los municipios recojan todas las rentas y que sea el municipio el que contribuya con los gastos del Estado. El municipio, como lo está en el dictamen de la Comisión, viene a ser una entidad de mucha importancia, y casi igual

Base  
científica del  
municipio

por ser la celdilla fundamental de la organización mexicana, casi igual al Estado y la Federación...

Yo defiendo con todas mis esfuerzos; yo defenderé con todas las fuerzas de que sea capaz, la idea fundamental de que el municipio sea libre; libre por medio de su hacienda, porque es preciso convencerse de que, mientras esto no sea, desde ese momento no hay municipio.<sup>20</sup>

Y apelando al patriotismo de la Asamblea General pidió se reconociera la independencia económica del Municipio:

El pasado no conocía siquiera el nombre de libertad municipal, ni la organización municipal, y yo invoco el derecho de luchar en contra del pasado; yo lo invoco también, manifestado la creencia de que es preciso, de que es indispensable que rompamos absolutamente con todas las tradiciones. ¿qué es la revolución? ¿Vamos a continuar con esos antiguos moldes, que ya sabemos que han sido funestos para el país? No, señores; debemos sentar bases nuevas, porque si vamos por los caminos trazados de antemano llevamos una ruta equivocada. Yo apelo a vuestro patriotismo, a vuestro hondo sentimiento revolucionario y os aseguro, señores, que es una experiencia que tenemos derecho a intentar para conseguir el bien de la patria, porque el bien de la patria estará íntimamente ligado al Municipio Libre, y a su vez éste tendrá por base la absoluta independencia económica.<sup>21</sup>

Demanda de  
la revolución

El diputado Calderón, participó en la discusión para condenar el dictamen, argumentando que la intervención de

supervisores federales nulifica la autoridad del municipio, pues permitirá la intervención del Estado en el cobro de los impuestos. Jara tomó la palabra para señalar que:

Las legislaturas de los Estados son las únicas autorizadas para dictaminar en lo relativo a cuestiones hacendatarias, yo digo a ustedes; y bien, ¿los cabildos municipales, que son un legislatura en pequeño, no tienen facultades en lo absoluto para disponer de las rentas del municipio en que están funcionando esas legislaturas? Es una lógica un poco extraña.

Extraña también al señor diputado Calderón que los miembros de la segunda Comisión aceptemos la intromisión del Estado en el municipio. ¿no es acaso una intromisión, más directa y quizá más repulsiva la que ejerce el Estado por medio de sus empleados en los distintos municipios, cobrando las contribuciones que a su juicio deban cobrarse y dejando al municipio lo que le parece?<sup>22</sup>

La respuesta de Calderón se justificó en el principio del federalismo:

Si somos federalistas, respetemos la soberanía del Estado, porque la cuestión municipal se resolverá dentro del mismo Estado. No se trata de violación de garantías, sino de la organización del Estado; por lo demás, el Ayuntamiento tiene facultades para tener su Tesorería; el Estado tiene sus oficinas por separado, y si acaso hay una oficina en que haya que revisar las cuentas, será la Comisión de Hacienda la que lo haga, no dependiendo del Ejecutivo sino del Estado.<sup>23</sup>

Fortalecer al Estado

Después de esta intervención, el secretario Meade Fierro pidió se procediera a votar ya que había sido suficientemente discutido el dictamen en lo que concernía a la II fracción, separando la parte que se refería a la intervención de la Suprema Corte de Justicia, que al no encontrar consenso se dejó para una posterior discusión.

Los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron ante el pleno de la Asamblea (la tarde del 29 de enero de 1917) un voto particular el cual contenía una nueva propuesta de ley que garantizaría la libertad municipal; por su parte, la Comisión (de la que Jara formaba parte) emitió el siguiente dictamen:

Sobre la fracción II del artículo 115 con un voto particular de los ciudadanos Jara y Medina que dice:

Ciudadanos Diputados:

Habiendo sido retirado por esta Comisión el párrafo segundo del artículo 115, se presentará ahora a la consideración de vuestra soberanía un nuevo proyecto de ley que garantice la libertad municipal, tomando en cuenta las consideraciones siguientes:

Independencia económica del municipio

La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del municipio; no dar a éste constitucionalmente recursos propios es dejarlo a merced de los poderes locales absorbentes y no conseguir el fin que a este respecto se propone la ley.

Si el municipio dependerá económicamente del Estado, éste tendrá la primacía y aquél le estará siempre sometido.

Es un principio sociológico que todo problema relacionado con el económico debe comenzar por la solución de esta última fase, y si no se hace así el régimen económico se impone y destruye las soluciones que se hayan dado a los demás aspectos de la cuestión.

Establecido que el municipio debe tener independencia económica, es preciso darle algunos recursos legales lo más eficaces posibles, para que, cuando esa libertad se vea atacada, tenga alguna defensa.

Siendo muy difícil y peligroso hacer una enumeración de los ramos municipales, debe adoptarse un precepto que comprenda todos esos ramos de una manera genérica....

Por lo expuesto, la Comisión se permite proponer a la aprobación de esta honorable Asamblea el siguiente proyecto para el párrafo segundo del artículo 115

II. Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente:

1.- Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

2.- Una suma que el Estado integrará al municipio, y que no será inferiores al 10 por ciento del total de lo que el Estado recaude para sí...

3.- Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal pasen a ser del resorte del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.<sup>24</sup>

En el voto particular se recuperaban las preocupaciones de la Asamblea

en lo que respecta a la administración hacendaria por parte del municipio y se proponía una redacción alternativa a la fracción II del Artículo 115:

Voto particular que sobre la fracción II del artículo 115 formulan los CC. Diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, miembros de la segunda Comisión.

Ciudadanos diputados:

La 2ª Comisión de Constitución ha estimado conveniente presentar a vuestra consideración las dos soluciones que ha tenido en su seno la cuestión municipal, para que se resuelva en definitiva por esta honorable Asamblea la más aceptada al interés público.

La libertad municipal, fundada en la libre disposición de la hacienda del municipio, es seguramente el único principio para dar vida a las nuevas instituciones y la diferencia suscitadas cuando la discusión del primer dictamen acreditan que tal libertad es deseada por todos los señores representantes, y que solamente variaba el concepto en la manera de hacer efectiva dicha libertad.

Habiendo sido rechazado el primer dictamen de la Comisión, el presente voto particular contiene el primer dictamen con las correcciones sugeridas por la discusión, de tal manera que pueda decirse que consagrándose la libertad hacendaria del municipio quitando la facultad a la Corte para intervenir en las cuestiones municipales, y quitando también la facultad de recaudar todas las contribuciones, es de aprobarse por esta honorable Asamblea el precepto relativo en los siguientes términos:

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se forma-

rá de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio.<sup>25</sup>

Esta propuesta se discutió el 30 de enero de 1917. En esta reunión, ante la negativa del diputado Calderón a discutir el tema, Jara lo interpela acusándolo de no estar de acuerdo con ninguno de los dos dictámenes presentados por la segunda Comisión:

Si hemos traído al debate un asunto tan serio y tan importante como la cuestión agraria, no me explico por qué el diputado Calderón tiene tanto empeño en que no nos ocupemos de una fracción del Artículo 115. El no está conforme con ninguno de los dos dictámenes, pero esto es muy distinto a que quiera hacer aparecer que la Asamblea no sabe qué resolver sobre el particular; tiene el suficiente criterio y es lo suficientemente capaz para votar en pro o en contra con acierto.<sup>26</sup>

El debate es una vez más pospuesto para el día 31 de enero; ya se perfilaba claramente la opinión que prevalecería. El diputado Álvarez inició la discusión pidiendo a la Comisión que respetara el sentir de la Asamblea, retirando el dictamen y reformándolo en el siguiente sentido:

Si fuéramos a establecer bases para una cuestión hacendaria municipal, estarían justificado los temores del ciudadano diputado Calderón; pero ya basta de invasiones a la soberanía de los Estados, ya hemos fijado hasta qué color debe tener el

Defensa del  
Estado

gobierno del Estado; esas condiciones deben ser fijadas por cada Legislatura ... Suplico, por tal motivo a la Comisión, que debe haberse dado cuenta de cuál es el señalamiento de la Asamblea, para que retire su dictamen y lo reforme en ese sentido y así quedará aprobada definitivamente.<sup>27</sup>

Los diputados Calderón y Palavicini piden a la presidencia se lea el proyecto del "Primer Jefe", a lo que Medina responde diciendo que los dictámenes de la Comisión recogen en lo esencial dicho proyecto:

Los diversos dictámenes que presentan las comisiones, contienen puntos diferentes del artículo del proyecto del Primer Jefe, pero en las dos fracciones aprobadas ya, constan las dos ideas capitales del proyecto. Además, en realidad, quienes han firmado el proyecto de la Comisión, son los diputados Machorro Narváez y doctor Méndez, El diputado Jara y yo somos los autores del voto particular. En uno y otro caso, las fracciones aprobadas son, en el fondo, del proyecto del Primer Jefe.<sup>28</sup>

Álvarez pidió la palabra para aclarar que el proyecto de Carranza no contenía la libertad hacendaria municipal y propuso la siguiente redacción:

La fracción II a discusión, queda perfectamente bien clara en la forma siguiente: "Los Estados fijarán para el régimen municipal la forma hacendaria que les convenga."<sup>29</sup>

Ante lo cual González sugiere aceptar el proyecto original a pesar de sus deficiencias, recibiendo el apoyo de

Palavicini. El Secretario da lectura al artículo propuesto por el “Primer Jefe” aclarando que:

Es indispensable decir que el Estado tiene obligación de dar libertad hacendaria al municipio, proporcionarle fondos suficientes para todos sus gastos, y quedando en libertad puede establecer su régimen hacendatario.<sup>30</sup>

**Carranza:**  
el Estado  
financia al  
municipio

El diputado Baca Calderón interviene en la discusión orientando la votación hacia el proyecto carrancista:

Señores Diputados: Necesito yo aquí hacer una aclaración con toda la sinceridad que me caracteriza: el general Jara ha llamado la atención de ustedes, haciendo notar que yo tengo un capricho, y como no se aceptó su dictamen tuvo necesidad de retirarlo, porque como dijo el ciudadano Chapa, no interpretó el sentir de la Asamblea: ya se hizo una discusión, y en esa discusión se orientó la Asamblea y expresó cuál debía ser, más o menos, el dictamen que se debía presentar; el proyecto del ciudadano Primer Jefe no pretendió crear dificultades entre el Ayuntamiento, la Legislatura y el Gobierno de los Estados. El Primer Jefe reconoce la soberanía de los Estados pero no reconoce la soberanía municipal; de nada serviría establecer ese sistema hacendatario; todo lo que proponga la Comisión, porque es la Legislatura de los Estados la que le dará el recurso al municipio; yo lo que trato de evitar y me siento obligado a hablar cuando todos callan,

**Baca Calderón:**  
no reconocer la  
soberanía del  
municipio

porque creo tener los conocimientos necesarios sobre sistemas hacendatarios; yo le concedo derecho al Ayuntamiento para que administre sus propios recursos, pero será la Legislatura de los Estados, la que determine en qué forma y en qué cantidad. ¿Para qué vamos a decir “el tanto por ciento le va a tocar” si no conocemos las fuentes de recursos que hay en cada distrito o municipio? Suplico, pues, señores, tengan la bondad de fijarse en esto: El municipio es libre, han desaparecido los jefes políticos, quedan en su lugar el presidente municipal, quien no tiene ya superior jerárquico en el orden político; no lo tiene en el orden administrativo; en tal virtud, guardará el municipio con el Estado, son las legislaturas, con los gobernadores, las relaciones que determinan las leyes. Votad por el proyecto del Primer Jefe en último caso.<sup>31</sup>

Jara responde a esta provocación asegurando que nunca ha sido su intención ni la de la Comisión sacar adelante su voto particular y considera que la libertad municipal quedaría acotada si se aprueba la II fracción tal y como lo propone el diputado Calderón, puesto que la libertad municipal no sería tal si carece de una base de libertad económica efectiva, de libertad hacendaria:

Si el general Calderón se empeña en sostener su criterio hacendario, respeto su opinión; pero debo decir que tiene la misma tendencia que regularmente manifiestan todos los que se encierran en el criterio que da el desempeño constante de determinada ocupación (...) no quiero romper con ese arcaísmo, y las innovaciones que proponemos le parecen extrañas y extravagantes. (...) queremos que

haya una base para que el Estado no tenga sujeto al municipio, porque en esas condiciones, hay que tenerlo presente, cuando un Estado no quiera darle libertad a sus municipios, basta con que la Legislatura les ponga taxativas, basta con que el Ejecutivo inicie determinadas medidas y que sean aprobadas por el Congreso Local, para quitarle su libertad a los municipios. No se puede obtener libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad a base de aire: se necesita tener esa libertad a base económica.<sup>32</sup>

Ugarte interviene para responder a Jara que:

Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creándose en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida; ahora la dificultad en la Comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar tal fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del municipio; pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos, porque eso sería, en términos claros, tanto como concederles el derecho a legislar para sí en materias administrativa, hacendaria y en los demás ramos encomendado a su cuidado. Para satisfacer ese deseo, esa justa aspiración de los señores diputados autores del voto particular, voy a decir al señor general Jara —y esto es hacer es un elogio de él, pues es quien más se ha preocupado de las cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos de nuestra clase humilde...<sup>33</sup>

Sujetar el municipio al Estado

Ugarte propuso la siguiente redacción:

“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 sus necesidades.”<sup>34</sup>

Jara y Medina retiran su voto particular ante el aplauso de la Asamblea y declaran que la redacción propuesta por Ugarte no agrega nada, además de obviar la discusión en torno a la fracción II. El primer dictamen del Artículo 115 es puesto a votación y aprobado en lo general por unanimidad (150 votos), con excepción de la fracción II, que tuvo 88 votos a favor y 62 en contra.

Votaron en contra de la fracción II, los ciudadanos diputados:

Aguirre Escobar, Alonzo Romero, Andrade, Arteaga, Aviles Uriel, Bojórquez, Casados, Castañón, Cedano, Cervantes Antonio, Colunga, Dávalos Ornelas, Díaz Barriga, Dinorín, Dayer, Espeleta, Esquerro, Gámez, González Galindo, González Torres, Guerrero, Gutiérrez, Hidalgo, Ibarra, Jara, Lizardi, López Guerra, López Lira, Macías, Martínez de Escobar, Mayorga, Medina, Méndez, Mercado, Monzón, Moreno Bruno, Navarro Luis T., Palma, Pastrana Jaimes, Peralta, Pereira, Ramírez Llaca, Rodríguez Matías, Rivera Cabrera, Roel, Rojano, Rojas, Román, Romero Flores, Rosales, Ross, Ruiz José P., Ruiz Leopoldo, Silva, Tépal, Valtierra, Vega Sánchez y Victoria.<sup>35</sup>

El Artículo 115 en su fracción segunda quedaría del siguiente modo:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se conformará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.

El municipio quedó sujeto a las legislaturas estatales, pero el debate librado por los diputados constituyentes de 1917 es expresión de una antigua aspiración popular e intelectual que pugna por la autonomía económica municipal. El Municipio Libre es una tradición política y organizadora que propone un sistema político descentralizado y democrático con profundas raíces en el desarrollo del liberalismo del Siglo XIX, en la organización política colonial y con diversas modalidades, en las comunidades de origen mesoamericano.

### 3. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

#### A) SIGLO XIX

En el siglo XIX el municipio aparece desvanecido y opacado por un desarrollo político centralizador. La organización municipal, sobrevive en la vida organizativa del país, resurge en ocasiones al primer plano y actualiza su anhelo de autonomía. El periodo de formación de la nación independiente se caracteriza por el impulso a la formación de la pequeña propiedad, como base para el desarrollo económico capitalista; el proyecto modernizador e

igualitario del periodo no impidió el fortalecimiento del latifundismo.

En la Constitución de Cádiz de 1812, el gobierno interino de los pueblos y provincias se dividió en ayuntamientos compuestos de alcalde o Constitución de Cádiz 1812 alcaldes, regidores y procurador síndico, precedidos por un jefe político. Dichos empleos municipales eran un cargo concejil. Los ayuntamientos se encargaban de la policía y seguridad; la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos; hacer el repartimiento y recaudaciones de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva; cuidar la infraestructura, educación y salud; formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de una diputación provincial; promover la agricultura, la industria y el comercio según los beneficios de la localidad y circunstancias de los pueblos, entre otras facultades.<sup>36</sup>

En el Reglamento Provisional Político del Imperio de México de 1822, el gobierno provincial se 1822 guía presidido por un jefe político quien exigía de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones.<sup>37</sup>

Las Leyes Constitucionales de 1836 dividían el territorio de 1836 la República en Departamentos, dividido éstos en distritos y éstos a su vez en partidos. Por medio de la Junta departamental, el gobierno interior de los Departamentos, iniciaba leyes relativas a impuestos, educación

pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales; formulaba las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y reglamentos de policía interior del Departamento y tenían que consultar al gobierno en todos los asuntos en que éste se lo exigiera.<sup>38</sup>

El Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana (1842), respetaba la administración interior de los De-

1842

partamentos, ahora a cargo de sus asambleas, gobernadores y tribunales; sin embargo dicho proyecto no fue aprobado.

En la Base de Organización Política de la República Mexicana (1843), es más palpable

1843

Artículo 134. Son facultades de las asambleas departamentales:

I. Establecer arbitrios para completar sus gastos, o para hacer los extraordinarios que determinen según sus facultades, con aprobación del congreso, sin perjuicio de llevarlos a efecto inmediatamente que los decreten. El presidente de la república puede suspender la ejecución de estos arbitrios, dando cuenta sin demora al congreso.

II. Arreglar la inversión y contabilidad de la hacienda del Departamento.

III. Crear los empleos necesarios para la recaudación y distribución de la hacienda departamental, asignarles sus dotaciones, y reglamentar las obligaciones de los empleados.

IV. Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o

beneficencia pública, con los requisitos designados en la atribución primera.

V. Decretar lo conveniente y conforme a las leyes respecto de la adquisición, enajenaciones y permutas de bienes que pertenezcan al común del Departamento...

VI. Disponer la apertura y mejora de los caminos del Departamento, y cuidar de su conservación, estableciendo en ellos peajes para cubrir sus costos...

X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la política municipal, urbana y rural...

XII. Fomentar la agricultura, industria y demás ramos de prosperidad, según sus facultades.

XIII. Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

XIV. Establecer y organizar los tribunales superiores y juzgados inferiores, respetando la propiedad de los actuales magistrados y jueces y reglamentar el ejercicio de sus funciones, sin alterar el orden de los procedimientos que disponen o dispusieron las leyes...

XVI. Consultar al gobernador en todos los asuntos en que éste lo exija; también en los que deba hacerlo conforme a estas bases y a las leyes...<sup>39</sup>

La figura del municipio desaparece en la Constitución de 1857, sólo se menciona en forma general la organización interior de los Estados en el Artículo 109.

Constitución de 1857, desaparición del municipio

Artículo 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular.<sup>40</sup>

Municipio en el Imperio de Maximiliano

El municipio fue más tomado en cuenta en la Ley Orgánica del Ejército Imperial Mexicano de 1865, por el emperador Maximiliano, que en el artículo 109 de Juárez. La ley declara:

#### Título IX

De los prefectos políticos, sub-prefectos y municipalidades

Artículo 28. Los prefectos son los delegados del emperador para administrar los Departamentos, cuyo gobierno se les encomienda, y ejercen las facultades que las leyes les demarcan.

Artículo 29. Cada prefecto tendrá un consejo de Gobierno departamental, compuesto del funcionario judicial más caracterizado, del administrador de rentas, de un propietario agricultor, de un comerciante y de un minero o industrial, según más convenga a los intereses del Departamento.

Artículo 30. Las atribuciones del Consejo departamental son:

- I. Dar dictamen al prefecto en todos los negocios en que lo pida.
- II. Promover los medios de cortar abusos e introducir mejoras en la condición de los pueblos y en la administración departamental.
- III. Conocer de lo contencioso-administrativo en los términos que la ley disponga.

Artículo 31. El Consejo formará un reglamento que fije los días de sus

sesiones y lo demás concerniente a su régimen interior, el cual podrá desde luego poner en práctica, pero remitiéndolo al Ministerio de Gobernación para que sea revisado.

Artículo 33. Los prefectos serán nombrados por el emperador...

Artículo 34. En cada distrito los sub-prefectos son los subdelegados del poder imperial, y los representantes y agentes de sus respectivos prefectos...

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

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

Artículo 38. Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales...

Artículo 39. Son atribuciones de los alcaldes:

Primera. Presidir los ayuntamientos.

Segunda. Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquier clase.

Tercera. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.

Cuarta. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Artículo 40. El emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los

ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se elevarán al gobierno por conducto y con informe del prefecto del Departamento a que la municipalidad corresponda...

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

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

Artículo 44. Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales, y reglamentará su elección.<sup>41</sup>

Al regreso de Juárez al poder, se suspende la aplicación de la Ley Orgánica del Ejército Imperial Mexicano y entra de nuevo en vigor la Constitución de 1857. En el siglo XIX, la guerra de independencia (1810), el enfrentamiento entre liberales y conservadores, la guerra de Texas (1845-1847) y contra la intervención francesa (1862), fueron sucesos de la mayor trascendencia en ésta época y determinaron la conformación del México moderno. No puede olvidarse que mientras el país enfrentaba las dificultades señaladas, vivía momentos de agitación política y social; numerosos campesinos e indígenas se rebelaron. La guerra contra los norteamericanos propició insurrecciones que exigieron dotación de tierra, eliminación de todo tipo de cargas

tributarias, desconocimiento de autoridades que nunca eligieron, y en diversas proclamas y planes, los campesinos e indígenas demandaron su autogobierno.

Jesús Reyes Heróles estudió algunas de las rebeliones indígenas que se desataron a fines de la década de los cuarenta del siglo pasado en la Huasteca, en los poblados de Ixhuatlán, Papantla y Chicontepec, en Yucatán y en Río Verde (San Luis Potosí). Estos levantamientos de los indígenas huastecos proclamaron los planes de Amatlán y Tantoyuca y los indígenas de Yucatán el Plan de Tzucacab. Una proclama importante fue el "Plan político y eminentemente social planteado por el Ejército Regenerador de la Sierra Gorda".

Para mediados del siglo XIX, varios grupos que ocupaban la Huasteca enunciaron la necesidad de tierra y de autogobierno; estas exigencias quedaron plasmadas en los documentos y planes difundidos en la región. El contenido de las proclamas muestran el nivel de organización política que los "naturales" alcanzaron para hacer respetar sus derechos y resalta la añeja exigencia de autogobernarse.<sup>42</sup>

El Plan de Amatlán que se firmó en el pueblo de Ixhuatlán el 30 de diciembre de 1847, incorporó las actas de los pueblos de Ixhuatlán, Papantla, Chicontepec y otros puntos de la Huasteca que se opusieron a las autoridades constituidas. Esta rebelión se propuso cohesionar la resistencia contra los norteamericanos,

Rebeliones  
indígenas

Autogobierno  
indígena y  
defensa de la  
Patria

candorosamente socializó la tierra y postuló el autogobierno de los indígenas. Sus demandas principales fueron:

1.- El desconocimiento de todas las autoridades que emanaran del gobierno, quedando el pueblo en libertad para elegir "sus empleados", "prefiriendo en los destinos que sea posible a la clase indígena de más ilustración;

2.- Se prohíbe absolutamente todo cobro de rentas de tierras y en consecuencia desde ahora en adelante se declaran comunes las de las haciendas las cuales se disfrutarán en común sin estipendio alguno";

3.- La derogación de todos los impuestos, no subsistiendo más que los necesarios "para las urgencias locales o la guerra;

4.- Siendo los curas de los pueblos indígenas el verdadero azote de esta desgraciada clase se prohíbe el pago de toda costumbre u obvención (*sic*) de las que hasta hoy se están cobrando, considerando a éstos en lo sucesivo como empleados públicos cuyas dietas por un arreglo especial serán pagadas a juicio de la autoridad<sup>43</sup>.

A igual que el Plan de Amatlán, el de Tantoyuca y Chicontepec llamó a todos los mexicanos a defender a la Patria del "modo más equitativo y justo", por lo que declaró la propiedad común de la tierra de todos los mexicanos para unirlos contra la invasión. Juan Nepomuceno Llorente dirigió las movilizaciones en ese poblado y se lanzó contra los propietarios de las haciendas de la región, dotando a la insurrección de rasgos agraristas.

El Plan de Tantoyuca y Chicontepec, del 7 de enero de 1848, estableció:

1.- Invitación a todos los mexicanos a la lucha: 'en atención a que el gobierno de los E.U. Americanos aspira a la conquista de nuestro territorio, se invita a todos los mexicanos a la defensa de la patria'.

2.- Todos los mexicanos deben contribuir 'con su persona e intereses, pero del modo más equitativo y justo' a la defensa de la nación.

Y a continuación, dos puntos claramente agrarios: uno consignando el principio y el otro estableciendo su ejecución:

3.- 'Supuesto que la guerra que nos hacen los norteamericanos tiene por objeto la dominación y despojo de nuestro territorio el cual no puede recobrase sin la cooperación de todo mexicano, se declara que todas las propiedades territoriales serán comunes a todos los ciudadanos de la República';

4.- 'En consecuencia desde la publicación y adopción de este plan en cada lugar de la República, no podrán los propietarios de los mencionados terrenos exigir cantidad alguna bajo ningún motivo ni pretexto a los que hoy se conocen con el nombre de arrendatarios, ni a los que en lo sucesivo quieran disfrutarlos'.<sup>44</sup>

Este plan facultó al jefe del movimiento para nombrar magistrados, empleados civiles y decretó la suspensión de todos los impuestos y alcabalas, con excepción de los impuestos municipales. En presencia del dueño de la hacienda, el 20 de enero de 1848 los habitantes de la hacienda del Cayhual,

del partido de Chicontepec, se adhirieron Al Plan de Tantoyuca. La adhesión determinó una excepción:

Que sin embargo de que las tierras se declaran comunes a todo mexicano, se marquen con mohoneras los terrenos de la jurisdicción, respetándose por ahora, hasta nueva disposición de autoridad legítima Superior y dependiente de este plan.<sup>45</sup>

En la península de Yucatán los levantamientos indígenas tuvieron una larga continuidad. En la guerra de castas o guerra de indios, que estalló en 1847, uno de los protagonistas fue el padre Vicente María Velásquez, quien fundó la asociación de San Juan y dirigió a los indígenas yucatecos en su lucha por la eliminación de las cargas religiosas y civiles; en sus demandas se vincularon la cuestión del respeto a sus tierras y uso de los montes, liberación del servicio personal y cargas religiosas, así como el derecho a nombrar a sus propias autoridades. Estas demandas eran expresión de una vieja aspiración que se plasmó en los tratados de Tzuccacab, firmados el 19 de abril de 1848 entre indígenas y autoridades, en los que se acordó:

- 1.- Abolición de la contribución personal en favor de la clase indígena;
- 2.- Reducción de los derechos de bautismo y casamiento en favor de la misma clase y de los blancos;
- 3.- Que los indios pudieran rozar los montes para establecer sus sembraderas o formar sus ranchos en los

ejidos de los pueblos, en las tierras de comunidad, y en las baldías, sin pagar arrendamiento, y sin que desde entonces se pudiese enajenar ningún retazo de dichas tierras;

4.- Que los sirvientes adeudados quedaban dispensados de sus deudas.<sup>46</sup>

A estos puntos se agregó el acuerdo de nombrar gobernador de los capitanes indígenas a Jacinto Pat y como gobernador vitalicio a Miguel Barbachano. Los jefes indígenas Florentino Chan y Venancio Pec en su correspondencia con las autoridades civiles y religiosas, expresaron sus ideas sobre la cuestión agraria, la supresión de cargas civiles o religiosas y sobre el autogobierno de las colectividades indígenas.

Los dirigentes mayas exigieron eliminar “la contribución y las demás cargas”, “la división de esta tierra” para separar la de los indígenas de las tierras de los blancos y el autogobierno indígena:

Y sabrán igualmente sus venerabilidades, que mis súbditos y todos los magnates que los gobiernan, han establecido nombrar a sus reyes y demás mandatarios que saldrán de entre ellos, tomándolos de pueblo en pueblo, a fin de que se restablezca su gobierno con arreglo a la antigua costumbre de los indios de esta tierra, por manera que sólo obedezcan las órdenes que se promulguen entre ellos.<sup>47</sup>

La correspondencia de Chan y Pec da cuenta del reclamo indígena por

Yucatán y  
Vicente María  
Velásquez

Florentino  
Chan y  
Venancio Pec

Autogobierno  
maya y  
reparto  
agrario

el reconocimiento de su existencia; se oponen a legislaciones elaboradas por los occidentales que atañen a los “indios” y la tierra, que es para ellos un mismo problema:

Segundo: que se nos deje este pedazo de tierra para estar, porque no acertamos a estar entre los españoles, sino hasta después que se asiente y no haya guerra en parte ninguna, iremos a reunirnos; pero poco a poco con estimación.

Octavo: No es necesario que yo pida monte alguno para ningún pueblo: en firmando el Sr. Gobernador este papel, cada uno sabe su pueblo; si tiene comprados algunos montes, esos cogerán para hacer sus milpas, sea cualquiera, sea español, sea indio, aunque venga entre ustedes, siendo así que estamos en mutuo amor.

Noveno: todos los montes del rey que están por el norte o por el oriente, ni en manos del indio está el venderlos ni el español; que queden para que hagan milpa los pobres; eso está sabido por el antiguo mapa.<sup>48</sup>

La lucha por la tierra es la motivación básica de los movimientos instintivos, como los llama Reyes Heróles; la necesidad de suprimir cargas religiosas y civiles así como el autogobierno de las comunidades indígenas son los objetivos que nacieron en ellos junto con la Colonia.

Con una tendencia similar, surgieron movilizaciones populares en el centro del país. En Río Verde (San Luis Potosí), las demandas de tierra que encabezó Eleuterio Quiroz

Eleuterio  
Quiroz,  
rebelión de  
Sierra Gorda

en la Sierra Gorda quedaron plasmadas en el Plan Político y eminentemente social.<sup>49</sup> El plan fue proclamado en ese poblado por el Ejército Regenerador de Sierra Gorda el 14 de marzo de 1849 y ratificado el 14 de mayo del mismo año. En él se contempla el repartimiento de la tierra, un proyecto agrario donde resalta la propuesta de que las haciendas se erijan en pueblos y plantea a los legisladores federales la tarea de crear los mecanismos necesarios para una adecuada redistribución de la tierra.

Reyes Heróles nos advierte que el problema del indio es el problema de la tierra como bien lo señala en el apartado llamado “El liberalismo Social”:

Ver la tierra como problema es casi consustancial a nuestra lucha por la libertad. La intervención de las masas indígenas en nuestras primeras luchas por la independencia... encuentra en gran medida sus causas en la situación de la tierra y esta participación, a su vez, impulsa declaraciones y objetivos de claro contenido agrario...<sup>50</sup>

Para Reyes Heróles, la supresión de los tributos y el autogobierno son demandas básicas de los grupos indígenas por las que luchan y mueren; sus formas de organización política surgen por la necesidad de defenderse y resistir, actitud que tiene su origen en la conquista, su maduración en la colonia y su consolidación en el siglo pasado. Reyes Heróles encontró en Ignacio Ramírez “El Nigromante” al analista lúcido de los acontecimientos de la guerra impulsada por los grupos autócto-

nos y del contexto en que se desarrollaron.

Después de la guerra de Texas la coyuntura política y social de México se agravó por una profunda inestabilidad interna y las insurrecciones populares e indígenas que enfrentaron al país a su posible desintegración. Para cohesionar a la nación, el municipio se mostró como la institución básica capaz de favorecer su fortalecimiento. Ignacio Ramírez hizo la siguiente observación:

No olviden nuestros hijos, que la organización municipal es el porvenir del universo; que si la sabiduría del pueblo da la ley, la conciencia del pueblo debe aplicarla, y por lo mismo es un absurdo la existencia de congresos donde no hay jurados; que armarse es más necesario a un ciudadano que vestirse; que jamás debe enmudecer la voz del pueblo, y que si existe un altar y un trono, el trono y el altar deben ser ocupados por el pueblo.<sup>51</sup>

Ignacio Ramírez "El Nigromante"; la asociación municipal, libertad básica

Para Ignacio Ramírez, la libre asociación es inherente al ser humano y como tal es un derecho fundamental que debe respetarse y de ninguna forma coartarse. "El Nigromante" planteó que:

el reconocimiento solemne, sea cual fuese la forma con que se verifique, de que el hombre, como individuo tiene derecho para pensar, hablar, instruirse, trabajar y comerciar con entera libertad, trae consigo inevitablemente estas consecuencias: todos los hombres son libres; todos son

iguales ante la ley; todos puede formar asociaciones voluntaria e independientes para favorecer sus negocios la autoridad es limitada en sus atribuciones y responsables para sus faltas; las costumbres sociales y las creencias religiosas cambiarán a placer de los individuos, las leyes reflejarán, o por lo menos respetarán esos cambios; y por último, la autoridad proviene del pueblo. Todas estas son verdades prácticas en la América y en la Europa.<sup>52</sup>

Respecto de las razas indígenas y su progreso de carácter colectivo "El Nigromante" pensaba que:

No puede mejorarse ni perecer sino por clases, he aquí por qué le es favorable cierto mecanismo administrativo, que fácilmente se confunde con el de nuestros municipios. Más allá de su hormiguero no descubre sino enemigos.<sup>53</sup>

Para Ignacio Ramírez la asociación municipal es parte del derecho elemental de asociación. Este liberalismo confluye en el periodo posterior con ideas más radicales como ocurre con las corrientes del socialismo utópico y del anarquismo de fin de siglo.

Alberto Santa Fe y el licenciado Manuel Serdán crearon "La ley del pueblo" en 1878, publicada en su periódico *La revolución social*. En esa ley se encuentran elementos que defienden la necesidad de un verdadero reparto agrario. La autonomía del municipio y su administración que depende, a propuesta de dicha ley, de los habitantes que radiquen ahí, establece que los te-

Ley del Pueblo 1878

ritorios y los recursos naturales donde se asienta el municipio son de uso común y les pertenecen. La hacienda es dirigida por el Ayuntamiento y el Concejo que lo forman, al pueblo se le otorgan las armas para la seguridad de la nación y de la región. Esta ley, establece las características del municipio:

### Ley del pueblo

Artículo 4. Para esta distribución de terrenos, la nación compra y ocupa, haciendo uso del derecho de "expropiación por causa de utilidad pública" las haciendas que cada Municipio necesite, con las semillas, animales de labranza y útiles que las constituyen; y la paga en el precio en que están consideradas en las oficinas de rentas donde causan sus contribuciones.

Expropiación de la tierra

Artículo 7. Los ayuntamientos cuidarán con el mayor esmero de que en su municipio no quede una sola familia sin propiedad, a menos que ella manifieste claramente que no quiere poseer.

Al efecto, si hubiere razón para creer que alguna familia no se aprovecha de los beneficios de esta ley por ignorancia, se llamará a esa familia y se le explicará claramente la ley.

Bienes de los municipios

Artículo 8. Las aguas corrientes, los grandes bosques o los pequeños, si no tuviere otros el municipio, y sus pastos, no pueden pertenecer a ningún particular: son propiedad del municipio y serán de uso común, constituyendo los ejidos de los pueblos. Las ordenanzas municipales establecerán la manera de hacer uso de esos bienes.

Artículo 9. Los adjudicatarios de terrenos pagarán su valor al ayuntamiento en diez años, contados desde un año después de la fecha en que verificaron la adjudicación, la décima parte del valor de la propiedad adjudicada cada año.

El pago se hará en numerario. En el valor total de la propiedad adjudicada, se comprenderá el de las bestias y herramientas que reciba el adjudicatario.

Mientras la propiedad no se pague completamente, el capital que representa causará el interés de un seis por ciento anual...

### Sección III

La industria tiene por objeto manipular y transformar los productos naturales del suelo y las materias primas que produce la agricultura: el pueblo del campo vive de la propiedad territorial y el pueblo de las ciudades vive de la industria. Nosotros somos tributarios de la industria extranjera por 30 o 40 millones de pesos anuales, que consumimos de productos que ella elabora, y que representa una inmensa cantidad de trabajo; de aquí que nuestro pueblo industrial carezca de él, y que el minero escasee entre nosotros.

Protección a la industria

Artículo 17. Se adopta en el orden fiscal el sistema económico conocido con el nombre de proteccionista, que tiene por objeto impedir que vengan del extranjero los objetos que puedan fabricarse en el país, y facilitar la exportación de los que en el país se fabriquen.

Artículo 18. En cada estado se decretarán premios considerables y en relación con la industria de que se trate, para el primero que la establezca.

Artículo 19. Los gobiernos de los estados establecerán por su propia cuenta, en caso de que fuere necesario, por falta de iniciativa particular, fábricas y talleres de artes y oficios, donde todo hombre halle trabajo seguro y bien retribuido...

Artículo 21. Quedan abolidas las aduanas interiores, y cualquiera otra gavela que sirva de estorbo a la libre circulación de los efectos en toda la república. Ni el gobierno general, ni de los estados, podrán decretar contribuciones semejantes en el término de diez años.

Artículo 22. La hacienda pública se constituirá con una contribución impuesta sobre el capital...

#### Sección IV

Artículo 23. El único medio para asegurar la independencia nacional consiste en armar al pueblo. Nuestro ejército nos cuesta muy caro, y es impotente por su número para rechazar a un ejército invasor. En consecuencia, todo hombre útil estará armado, y sometido a una organización de guardia nacional.

Población armada

Artículo 24. Para armar al pueblo la nación establecerá tantas fábricas de armas como sean necesarias, y todo estado que tenga medio millón o más de habitantes, establecerá la suya. Siendo de 9 millones de almas la población de la República, podemos calcular tener un millón de hombres útiles. Con un millón de hombres armados, la independencia estará asegurada...

#### Sección V.

Artículo 26. Todo pueblo tendrá una escuela para cada cien niños, todo

distrito tendrá un colegio de edición secundaria y todo estado un colegio de educación superior. La educación primaria, que comprenderá la lectura

Educación y organización social

escritura, aritmética, gramática, historia patria, moral y nociones de agricultura para los niños, y además economía doméstica y labores propias de su sexo para las niñas, será gratuita y obligatoria. Uno de los mayores crímenes que puede cometer el hombre es dejar a sus hijos en la ignorancia y tal crimen se castigará severa e inflexiblemente. La educación secundaria y la superior serán gratuitas, pero no obligatorias...

Artículo 28 organizada así la sociedad, y salvado nuestro pueblo de la miseria al presente, y de la ignorancia en el porvenir, se darán leyes llamando a la inmigración a nuestra patria, y ofreciendo las de mayores ventajas posibles.

Adicional.

Esta ley se publicará por bando nacional por todas las ciudades, villas y pueblos de la República, y se imprimirán tantos ejemplares de ellas, cuantos sean necesarios para que cada hombre tenga el suyo...<sup>54</sup>

Durante el prolongado régimen porfiriano, se contemplaron algunas reformas municipales que no se concretaron. El artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 fue reformado en 1887 (21 de octubre), por Porfirio Díaz, quedando de la siguiente forma:

Reforma de Porfirio Díaz 1887

Artículo 109. Los Estados adoptarán su régimen interior, la forma de go-

bierno republicano, representativo, popular, y podrán establecer en sus respectivas Constituciones la elección de los gobernadores, conforme a lo que previene el artículo 78 para el Presidente de la República.<sup>55</sup>

Andrés Molina Enríquez<sup>56</sup> señala que ese régimen creó en cambio, una institucionalidad autoritaria por medio de los jefes políticos; el porfirismo se distinguió por sostener una prolongada guerra contra los yaquis y sus formas autónomas de gobierno.<sup>57</sup> El Plan de Tuxtepec (1878), sin embargo, propuso el reconocimiento constitucional del municipio:

Plan de Tuxtepec  
10 de enero de 1876

Artículo 2. Tendrá el mismo carácter de ley suprema la no-reelección del presidente de la República y gobernadores de los Estados.

Artículo 7. Reunido el 8o. congreso constitucional, en sus primeros trabajos serán:

La reforma constitucional de que habla el artículo 2o., la que garantiza la existencia de los municipios y la ley que dé al Distrito Federal y territorio de la Baja California.<sup>58</sup>

El proceso revolucionario que derrocó a Porfirio Díaz, planteó de nuevo el autogobierno indígena: el historiador José C. Valadés, señaló la importancia de la cuestión agraria en la visión de Zapata, influido por Otilio Montaño, general zapatista a quien conside-

Porfirio Díaz fortalece a los jefes políticos

Otilio Montaño, ruptura con Madero

ra responsable de la ruptura con Madero:

No cabía —no podía haber— dentro de la mentalidad de un rústico adelantado como era Montaño, la responsabilidad que lleva en sí la provocación de la guerra, la desarticulación de las materias administrativas, la incitación a los odios, el daño de la sangre derramada por las discordias civiles. Montaño atisbaba en Zapata cerca de Zapata, todas las ideas y signos de que el gobierno maderista era impotente para dar el pan y techo a la clase rural de México. Acusa también al presidente de no cumplir con la promesa de repartir tierras, promesa que no estaba inscrita en bandera alguna; pero que brotaba en aquellos días, no a manera de hecho casual, sino como consecuencia de la desocupación campesina, a manera también de ser uno de los tantos problemas que la insurrección, las libertades políticas, el poder de las armas y el despertar de las ambiciones se producían y reproducían en el pueblo de México.<sup>59</sup>

Después de la Convención de Aguascalientes, en la Convención de Cuernavaca de 1915 (que describe José C. Valadés), participaron los grupos opuestos a Carranza; zapatistas, villistas y grupos de intelectuales anarquistas y jacobinos, los “capitalinos” como Antonio Díaz Soto y Gama, Rafael Pérez Taylor, el líder obrero Luis Méndez, el general Santiago Orozco conocido como el “Paladín de la Libertad íntegra”, Otilio Montaño quien fue el autor de el Plan de Ayala y que sólo creía en la tierra. El novelista Heriberto

La Convención de Cuernavaca y la autonomía campesina 1915

Frías postuló la aptitud de México para instaurar la pureza democrática y el ingeniero Santiago González Cordero quien dijo que toda propiedad urbana debería convertirse en propiedad nacional. Los resolutivos de la Convención convinieron la eliminación del presidencialismo, la socialización de la propiedad y el carácter común de toda la tierra de la nación; resolvieron otorgar el voto directo, el respeto a la mujer y la autonomía del municipio entre otros acuerdos que destacan por una visión histórica que conserva vigencia. El tono de la resolución de la Convención señala el vínculo entre tierra y autonomía:

La tierra es de todos; en consecuencia, los terrenos que forman el territorio nacional quedan fuera del comercio de los hombres, y sus habitantes podrán explotarlos libremente y aprovecharse de sus productos... Esta prerrogativa es inalienable, y, por lo mismo, ni los particulares, ni las autoridades del país podrán entorpecerla o estorbarla... Esta resolución se declara de carácter social, por lo que no podrá ser derogada por ley alguna posterior.<sup>60</sup>

Con base en lo anterior el propio José C. Valadés señala que:

Hecha la tierra de todos. Legislada una condición imprescriptible e inmutable sobre el derecho humano de la propiedad rural y excluida la autoridad de tal comunidad, el estado perdía su jurisdicción administrativa y política en los asuntos del agro. La clase rural de México adquirió con lo mismo una autonomía que estaba cerca de alcanzar el estadio de una soberanía.<sup>61</sup>

El jefe del ejército constitucionalista elaboró un proyecto de Reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857 el cual exhibe la estrategia de Venustiano Carranza respecto de la posición que tiene hacia la creación del "Municipio Libre":

Carranza y el Municipio libre

#### Municipio Libre

Decreto que reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857 26 de diciembre de 1914

Que es insostenible ya la práctica establecida por los gobiernos de imponer como autoridades políticas personas enteramente extrañas a los municipios. Las que no han tenido otro carácter que el de agentes de 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 las tierras y la extorsión de los contribuyentes;

Que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta sus interés por los asuntos públicos, haciéndole 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 pri-

maria en cada una de las regiones de la República y el progreso material de las municipalidades y su florecimiento intelectual —obtenido por la libertad de 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 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 estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente para atenderla 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, defenderá la fuerza pública de la autoridad municipal; pero para evitar la posibilidad de fricciones entre las autoridades municipales y las de la federación de los Estados, la fuerza pública del municipio donde el Poder Ejecutivo resida, quedará exclusivamente al mando de éste...

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 gobier-

no republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

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

Los Gobernadores no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo por un periodo mayor de seis años.<sup>62</sup>

A pesar de que el municipio se subordinó en lo sucesivo a un poder político centralizado, el documento firmado por Carranza expresa el reconocimiento de una demanda revolucionaria. Este documento se firmó en Veracruz el veinticinco de diciembre de 1914. El 6 de enero de 1915, Carranza expidió el decreto de "Ley que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856", en el que reconoció que las autoridades coloniales habían otorgado tierras a las comunidades indígenas para asegurar su existencia, pero las autoridades posteriores despojaron de sus tierras a las comunidades:

Carranza  
Ley agraria  
de 1915

Ley que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos,

otorgadas en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856.

6 de enero de 1915.

#### CONSIDERANDO

Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les había sido concedido por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privadas de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores...

Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta a las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían estos la base de su subsistencia...

Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el Gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para

proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía...

Que es probable que algunos casos no pueda realizarse la restitución de que se trata, ya que por las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con arreglo a la ley, ya porque los pueblos hayan extraviado los títulos a los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos, ya, en fin, por cualquier otra causa, pero como el motivo que impide la restitución, por más justo y legítimo que se le suponga, no arguye en contra de la difícil situación que guardan tantos pueblos, ni mucho menos justifique que esa situación angustiosa continúe subsistiendo, se hace precioso salvar la dificultad de otra manera que sea conciliable con los intereses de todos;...

... facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que fueren indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas, realizando de esta manera uno de los grandes principios inscriptos en el programa de la Revolución, y estableciendo una de las primeras bases sobre que debe apoyarse la reorganización del país;

Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tie-

rra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida, y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla.

Por lo tanto he tenido a bien expedir el siguiente decreto:

Artículo 1o. Se declaran nulas:

I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hecha por los jefes 'políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas...

Artículo 4o. Para los efectos de esta ley de demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I. Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen;...

Artículo 6o. Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieran sido invadidos u ocupados ilegalmente, y a que se

refiere el artículo I de esta ley, se presentarán... ante los gobernadores... ante las autoridades políticas superiores..., ante los jefes militares... También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.<sup>63</sup>

El problema de fondo del decreto de Carranza fue que no se propuso asegurar la existencia de las comunidades indígenas y dar respuesta a su demanda de tierra; por el contrario, el decreto, que reforma la ley de 1856, se propone el reparto individualizado de tierras a los pueblos que carecen de ellas, dirigido por los jefes militares.

## B) COLONIA

Comúnmente se ha visto a la Colonia como un periodo en el que los españoles impusieron su cultura olvidando la cultura indígena, como un periodo de esclavitud, violencia y olvido para los indios. Sin embargo, las cosas no fueron exactamente así; la implantación de la cultura española no se dio como desplazamiento, pues la tradición y cultura indígenas fueron respetadas en gran parte. En lo que se refiere a las formas de gobierno, la República de indios conservó gran autonomía, regida por usos y costumbres de la comu-

República  
de indios

Para los indígenas la tierra satisfacía sus necesidades primordiales y es su fuente de vida. En la tierra, las culturas de origen mesoamericano fincan sus costumbres, tradiciones y mitos; la tierra es la madre, la dadora de vida. Al ser despojados de ella, a los indígenas se les arrebató todo, no sólo un suelo que los abastece. Para la Corona era necesario evitar los despojos, por lo que ante los abusos de los españoles, requería su protección.

La concepción de propiedad indígena es la propiedad común para el goce particular; por el contrario, para el español la propiedad era individual, era fuente de poder y explotación. Sin embargo, la política de la Corona se dirigió a conservar la propiedad indígena existente y a protegerla contra los despojos de los españoles.

En la República de indios se mantuvo la forma antigua de posesión de la tierra que era colectiva. Esta forma de propiedad era incorporada a la legislación española a través de las leyes y autoridades, y de ese proceso "saldrá la propiedad de los pueblos indígenas con una configuración casi idéntica a la de los pueblos españoles: con ejidos, con baldíos, montes, etc.", y el beneficio particular de solar y parcela.<sup>64</sup>

Con la protección de la Corona, se intentó repartir tierras a los indígenas y frenar los abusos de los españoles. En 1712, una cédula real dispuso que se diera a los pueblos indígenas "sitio que tuviese comodidad de aguas, tierras y montes, salidas y entradas, y un ejido de una

legua para el pasto de sus ganados", pero ésta se vio limitada debido al cerco español que impidió su aplicación.<sup>65</sup>

Durante las primeras décadas de la conquista, los reyes emitieron una prescripción general, ordenando no se dieran estancias y tierras que perjudicaran a los indios, y que las dadas en su perjuicio y agravio, se devolvieran a quienes, por derecho, pertenecían; sin embargo esto no tuvo fuertes efectos, pues los pueblos indígenas no tenían límites territoriales bien establecidos y también porque los españoles conseguían que los indios declararan que no sufrían perjuicio.

Las leyes de la Corona eran muy generales y poco específicas, dejando un amplio espacio para los abusos de españoles, por lo que la Corona tuvo que ir delimitando sus ordenanzas. Se fijaron los límites de la propiedad de los pueblos a través de los fondos legales, que eran "la extensión definida de tierras a la que las colectividades tenían derecho conforme a la ley".<sup>66</sup> El marqués Falces fue el primero en implantar el fundo legal, a través de una ordenanza del 26 de mayo de 1567, donde disponía:

Fundo legal

que a todos los pueblos indios "que necesiten tierras para vivir y sembrar se les diese quinientas varas y las demás que le hubiese menester", y a partir de entonces no se podría asentar estancia de ganados ni caballería de tierra sino a una distancia de mil quinientas varas, respectivamente, de los pueblos indígenas, medidas desde la población y casas de los indios.<sup>67</sup>

Reparto colonial de tierras a los indios

Dicha ordenanza fue rectificada en 1687 y 1695. La primera de ellas destinaba seiscientas varas a los pueblos indios para sus sementeras, medidas desde la última casa del lugar, si el pueblo era de vecindad superior a la ordinaria, el virrey o la audiencia repartía toda la tierra que creía necesaria, sin limitaciones. En 1695 sólo cambió el lugar donde debía hacerse la medida, en vez de la última casa del pueblo, sería la iglesia.<sup>68</sup> La propiedad común pudo aumentar gracias al fondo legal y esto muestra que la Corona escudó a los indígenas de los abusos españoles, y dio buenos resultados, en cuanto a la propiedad de los pueblos.

Lo anterior protegía a los pueblos, sin embargo la política colonial delegaba cierta autonomía a las repúblicas de indios, en donde se respetaban las costumbres de las comunidades: "la política de la Corona

Autonomía  
indígena  
colonial

en lo relativo al gobierno de los indígenas consistió, por un lado, en delegarles la dirección del sector local, lo que después sería la administración municipal, y retener la dirección de los sectores provinciales y general; es decir, en dividir aquél gobierno en dos esferas, una autónoma con autoridades indígenas y otra dependiente, con autoridades españolas. Y por otro lado, en dar a la rectoría de los naturales en el sector provincial y general una modalidad distinta a la dada a la rectoría de los españoles en dichos sectores: un régimen que tenía autoridades provinciales y especiales, los corregidores de indios, y procedimientos peculiares,

exentos de rigidez, el formulismo y la lentitud que caracterizaban a los de los españoles".<sup>69</sup>

La gran carga cultural que existía entre los indígenas no permitió que se asimilara de manera inmediata la organización española, tuvieron que transcurrir algunas décadas para que el sistema de organización local introducido se extendiera y determinara los modos de designación de los miembros del cabildo y la relación de las nuevas autoridades locales con las antiguas. Este modo de organización "no parece haberse aplicado mucho en la Nueva España, donde la mayoría de los pueblos indígenas tenían organizados ya sus cabildos a fines del siglo XVI y siguieron ateniéndose a las normas y prácticas por las que entonces se regían."<sup>70</sup> Primero fueron gobernados por los caciques y los principales, conservando la estructura prehispánica, quienes realizaban todas las funciones concejiles; después, por magistrados semejantes a los de los pueblos españoles; gobernadores y alcaldes ordinarios y regidores, divididas sus funciones en gobierno, justicia y administración.

Cabildos de  
pueblos  
indígenas

El sistema español implantado no sólo cambió los órganos de gobierno, sino también el concepto de entidad social, pues el pueblo señorío, que era gobernado por el cacique, se transformaba en pueblo consejo, gobernado por un sistema colectivo que surgía del cabildo o ayuntamiento.

Los Consejos se componían principalmente de la cabecera, que era el

centro de la capital; los barrios o pequeños poblados cercanos a aquélla; las estancias o pueblos, más o menos apartados de la cabecera y los minúsculos grupos de población esparcida, llamados entonces los de los “indios rancheados”.

Los principales miembros del cabildo indígena fueron el gobernador, alcaldes ordinarios, regidores y alguacil mayor. También formaron parte de algunos cabildos en los pequeños consejos ciertos funcionarios como los mayordomos, escribanos y alguaciles de doctrina.<sup>71</sup>

En la elección de los miembros del cabildo intervenía en gran parte la costumbre indígena, y se hacía de formas diversas: la elección restringida a nobles, gobernantes, ancianos y un número restringido de indígenas; y la elección amplia, derecho de todos los habitantes. Las elecciones debían ser aprobadas por el gobernador, corregidor o alcalde mayor del distrito; su confirmación competía al virrey.<sup>72</sup>

En los cargos concejiles la condición era ser indio, y sus funciones en los cabildos eran las siguientes: “al gobernador correspondieron, como al corregidor, funciones de gobierno y judiciales, y la presidencia del cabildo; a los alcaldes, funciones judiciales; a los regidores, funciones administrativas; a los alguaciles, funciones de policía, y a los mayordomos, funciones económicas”.<sup>73</sup>

“El cabildo, en cuanto cuerpo, tenía como principales atribuciones: formar ordenanzas en las materias de su competencia: mercados, obras, bienes

propios y comunes, etc; nombrar los empleados no sujetos a elección; conceder licencias en relación con el uso de propiedades u obras del Concejo; aprobar los ingresos y la aplicación de éstos en los gastos; y fiscalizar y aprobar la administración de los bienes propios y de los comunes.<sup>74</sup>

A pesar de que la organización española fue implantada en las comunidades indígenas, los indios conservaron muchas de sus costumbres, ejerciendo así una dirección autónoma del sector local, que posteriormente llamaremos administración municipal. Las costumbres y usos indígenas se reflejan en las formas de elección, en el régimen y administración de los bienes comunes, en las particulares formas para obligar el cumplimiento de los deberes y en los modos de implantar justicia.

Sin embargo, los historiadores Silvio Zavala y José Miranda señalan que la autonomía que las leyes otorgaban a los concejos indígenas, en realidad era muy limitada por los corregidores y alcaldes mayores, quienes eran el reflejo de la autoridad española en los pueblos, cuyas funciones les daban gran intervención en la vida indígena: “la recaudación de tributos, la administración y empleo de los bienes de la comunidad, la moral pública y la privada, la contratación, el transporte..., en fin, casi todo (...) debía o podía caer bajo la competencia de los corregidores o alcaldes mayores.”<sup>75</sup> Con el tiempo dos fueron sus principales funciones: el repartimiento de dinero y géneros a los indios y el comercio

Límites de la autonomía indígena

de frutos y toda clase de mercaderías dentro de su jurisdicción, lo cual permitió generar una fuerte empresa de corrupción.

Las alcaldías mayores y los corregimientos fueron acosadas por los ministros y funcionarios reformadores del siglo XVIII, siendo suprimidos en 1786, y se estableció una nueva organización distrital o provincial regida por intendentes. Los distritos indígenas fueron gobernados por subdelegados, quienes serían en la práctica casi lo mismo que los corregimientos. Con las intendencias disminuyeron en gran medida los abusos cometidos contra los indígenas por parte de los corregidores y de los titulares de los corregimientos y de las alcaldías.

Intendencias

### C) CALPULLI

La organización de las comunidades de origen mesoamericano confluye con la tradición occidental. El municipio incorpora también la tradición organizadora, de origen muy antiguo, que cohesionó a las comunidades indígenas, y que hace de esta forma de asociación una institución original de un desarrollo muy complejo.

En cuanto al origen occidental del municipio se puede señalar que:

El municipio como institución de muchos siglos, encargada de organizar a las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se re-

Origen antiguo del municipio

monta hasta la antigüedad clásica del mundo romano. Fue el derecho público romano el creador de esta institución, que llega más tarde a nuestro continente por la influencia española de la conquista, matizada con algunas instituciones de origen germano, particularmente visigodas, como el *conventus publicus viciorum* que daría origen a los cabildos abiertos del derecho español.<sup>76</sup>

En el mundo mesoamericano el origen del municipio se puede buscar en la formación de los calpullis y los barrios.

Según Francisco de Alva Ixtlilxochitl, los *calpulli* o grupos de linaje fueron trece, agrupados en cuatro clanes, guiados a su vez por cuatro Supremos sacerdotes, el principal de los cuales fue *Tnoch*; los tres restantes llevaban los nombres de *Cuahuacóatl*, *Copil* y *Xiuccaque*. Al llegar al gran lago y encontrar el islote mencionado en la mitología, *Tenoch* ordenó de inmediato la construcción del templo de *Huitzilopochtli*, a partir del mismo como punto central del cuadrángulo cósmico, se marcaron en forma de triángulos cuyo vértice superior convergía en el templo mencionado. Dichos barrios sagrados o campan llevaron los nombres de *Moyotlán*, *Teopan*, *Tzacoalco* y *Coepopan*. Cada uno de los cuatro Supremos Sacerdotes, incluyendo el propio *Tenoch*, en su calidad de guía, consagraron el territorio y ordenaron a los *calpulli* su ocupación. Las tierras otorgadas a cada uno de los trece *calpulli* o clanes, recibieron el nombre de *calpullalli* y el conjunto de *calpulli*, adscritos a la dirección y gobierno de cada uno de los cuatro Supremos

Calpulli y barrios

Sacerdotes, fue llamado *campan* o barrio. Con el correr del tiempo se formó el *Altépetl* o ciudad de Tenochtitlan y después el *Hueyétl-altépetl*, o sea, la Gran Tenochtitlan, sede, junto con Tezcoco y Tlacopan, del gobierno de la Triple Alianza.

En primer término se señalaron las tierras destinadas a Tenoch en su calidad de gobernante y al templo Hutzilopochtli, después se señalaron los de los campan formados por los calpulli y dentro de éstos, los terrenos familiares llamados chinampas o sementeras. Posteriormente se delimitaron los terrenos para las escuelas, templos y recintos públicos para las celebraciones del pueblo. Al constituirse la nobleza, se les dotó de tierras para premiar a los militares ennoblecidos. Finalmente los macehuales o gente común ocuparon porciones diferenciadas. El resto del territorio pasó a formar el *altepeltalli* (o tierras de la ciudad) constituido por las zonas de cultivo exterior a las zonas urbanas, los montes, cotos de caza-bosques, sitios ceremoniales o sagrados y las tierras conquistadas a otros señoríos.<sup>77</sup>

Actualmente se debaten las características principales del Calpulli como organización basada en el parentesco y la región o por sus funciones administrativas y políticas y se reconoce su capacidad de adaptación y permanencia en el devenir histórico:

Respecto al nivel organizativo del *Calpulli*, hay dos corrientes principales de interpretación, cuyos puntos de divergencia han sido estudiados por Pablo Escalante Gonzalbo. Para la primera corriente —propuesta, entre otros,

Carácter organizador del *calpulli*

por Víctor M. Castillo F. y Alfredo López Austin, el calpulli fue esencialmente una forma de organización gentilicia que incluía entre sus elementos constitutivos la vecindad territorial de las familias componentes. Sus características básicas eran muy antiguas— pre-estatales y se conservaron debido a la capacidad de adaptación de la institución a los cambios de las estructuras políticas en que se inscribió el calpulli a lo largo de la historia. La segunda corriente, entre cuyos defensores destaca Pedro Carrasco, privilegia el aspecto territorial-administrativo del calpulli. Según esta interpretación, cada calpulli era una demarcación en la división política de los asentamientos hecha por el gobierno estatal con los propósitos principales de recolectar el tributo y reclutar trabajadores.<sup>78</sup>

#### 4. MUNICIPIO Y AUTONOMÍAS. LAS PROPUESTAS ACTUALES

México suscribió en 1989 el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en dicho convenio se reconoce la libre autodeterminación de los pueblos, su derecho a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, desarrollo económico y el fortalecimiento de su identidad, dentro del marco de los Estados en que viven.

Estos derechos aparecen en el artículo 2 en su fracción I y en el artículo 5 inciso c:

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la

Convenio 169 de la OIT

participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

#### Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberán tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectivamente como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos...<sup>79</sup>

Este convenio posibilitó que distintas organizaciones indígenas exigieran el reconocimiento constitucional de sus autonomías. Las principales propuestas vertidas en discusiones que incluyen a varias organizaciones indígenas, se complementan entre sí para confluir en la demanda de reformar algunos artículos constitucionales y se refieren básicamente a la distribución territorial que incluye que se debe fortalecer el municipio, declarar regiones autónomas y remunicipalizar.

A pesar de que en términos legales el avance ha sido lento, en el orden práctico registra una evolución. Sólo mediante la presión ejercida por los pueblos originarios es como se le ha dado importancia a éstas propuestas.

El 10 de abril de 1995 la Asamblea Nacional Indígena Plural por la

Autonomía (ANIPA) inicia en la ciudad de México su primera reunión para discutir una propuesta de reformas constitucionales para la creación de la regiones autónomas.

Primera  
Asamblea  
ANIPA, abril  
de 1995

Este proyecto proponía el marco constitucional para la creación y funcionamiento de las autonomías en el país., para lo que era necesario reformar el artículo 4º de la Constitución, estableciendo el derecho de los pueblos indios al régimen de autonomía, como fundamento político de sus derechos colectivos e históricos y adicionar al Artículo 115, un nuevo piso constitucional: las regiones autónomas.

Las adiciones y reformas a estos artículos establecerían los elementos constitutivos del régimen de autonomía: la base territorial y jurisdiccional; los órganos de gobierno y las funciones y competencias de las regiones, municipios y comunidades autónomas; y las disposiciones generales para la configuración y organización de los entes autónomos.

En la iniciativa se sostenía la necesidad de que la autonomía tuviera un carácter regional, pluriétnico y democrático. Proponía que cada una de las regiones tuviera un gobierno propio, la base de su organización política y administrativa interna serían las comunidades y los municipios autónomos. Las autoridades del gobierno regional y los ayuntamientos serían elegidos de acuerdo con el principio pluriétnico, donde la composición socio cultural fuera heterogénea, de tal manera que fueran representados todos los pueblos integrantes indios y no

Reformar la  
Constitución

indios. Se buscaba asegurar la igualdad de derechos y oportunidades de todos los integrantes de la región.

La reflexión sobre la estructura del Estado y la Nación mexicana era fundamental por dos razones:

- 1) La causa principal de la marginación, pobreza e injusticia social y económica de los pueblos indios, se debía al carácter excluyente, antidemocrático y centralista del Estado
- 2) La solución al problema de los indígenas y el reconocimiento real de la autonomía implicaría la construcción de un Estado democrático, descentralizado e incluyente.

En la Primera Asamblea de la ANIPA, de abril de 1995, se aprobaron las iniciativas antes mencionadas.

En la Segunda Asamblea celebrada en la región yaqui (Lomas de Bacum, mayo 1995), se sugirieron varios cambios, entre los que destacan:

- 1) La inclusión del reconocimiento de las instituciones y prácticas jurídicas de los pueblos indios.
- 2) La penalización de toda discriminación hacia los pueblos indios
- 3) La incorporación de los derechos de género de las mujeres indígenas.
- 4) Indicar con mayor precisión los distintos estratos del gobierno autónomo (regiones, municipios y comunidades), sus competencias y relaciones.

- 5) La autonomía como resultado de la autodeterminación de los pueblos.
- 6) La representación de los indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales debían pasar a los artículos correspondientes de la Constitución y no en el artículo 115 como lo establecía la iniciativa anterior.
- 7) Se incluyó la reforma y adición al artículo 53, que establece la elección de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional al Congreso de la Unión procedentes de las regiones autónomas.
- 8) Se adicionó un párrafo a la fracción II del artículo 116, para garantizar la elección de diputados de las regiones autónomas a las legislaturas de los estados.

Los delegados de ésta Segunda Asamblea continuaron sus trabajos en Sonora, para lo cual pidieron permiso a las autoridades tradicionales de los pueblos yaquis.

La realización de ésta nueva Asamblea en territorio yaqui permitió confrontar las experiencias autónomas de facto de estos pueblos, y la realidad étno histórico distinta de las regiones Norte y Sur del país. Los futuros regímenes de autonomía tendrían que tener en cuenta esta experiencia e incorporarla en el proyecto de autonomías.

Se introdujo la problemática binacional de algunos pueblos indios

Segunda  
Asamblea  
ANIPA, mayo  
de 1995

norteños (problemática fronteriza, etc). Se propuso agregar que las regiones autónomas pudieran integrarse con la unión de municipios, comunidades o pueblos, en clara referencia a la relación existente entre los pueblos indígenas del norte con las instituciones municipales y la organización de núcleos de población a partir de la asociación de pueblo. Se incluyó en la iniciativa la modalidad de autonomía monoétnica ya que en el norte del país es común la existencia de unidades regionales, históricamente conformadas, que tienen una composición monoétnica.

Se propuso introducir en el listado de las competencias que asumirían las regiones autónomas, la facultad para reglamentar el uso, aprovechamiento, control y defensa de sus territorios, recursos naturales y medio ambiente, así como la facultad de administrar e impartir la justicia interna en aquellas materias que la ley determine, de acuerdo con las instituciones y prácticas jurídicas de los pueblos.<sup>80</sup>

En agosto de 1995 en Oaxaca, tuvo lugar la Tercera Reunión de la ANIPA. Esta reunión resultó enriquecedora, ya que se presentaron algunos planteamientos que ponían énfasis en lo comunal, así como posiciones de intelectuales indígenas que se oponían a la autonomía regional. El caso más destacado fue el de Floriberto Díaz, fundador y coordinador general del Servicio del Pueblo Mixe.<sup>81</sup>

En el transcurso de este evento se crearon siete mesas de trabajo de las

cuales destacaron la mesa 2, en donde se trabajó sobre un Protocolo Adicional, que contenía elementos para una ley reglamentaria de las reformas constitucionales para la creación de las regiones autónomas; la mesa 3, se propuso la formulación de un nuevo Artículo 27 constitucional que reconociera los derechos de los pueblos indios a la tierra desde la perspectiva del territorio, señalando que se debía restituir el carácter inembargable, imprescriptible e inalienable de la tierras ejidales y comunales.

En marzo de 1996, en Chilapa, Guerrero, tuvo lugar otra reunión importante (la quinta reunión) de la ANIPA. Los antecedentes de esta sesión fueron el Foro Estatal de Autonomía Indígena, impulsado por el Consejo Guerrerense 500 años, que propuso la creación de cuatro regiones autónomas en el estado de Guerrero: 1) La Región de la Montaña-Costa Chica, municipios de Xochistlahuaca y Tlacoachistlahuaca; 2) la Región del Alto Balsas, en la zona Centro y Norte; 3) la Región de la Montaña, municipios de Acatepec, Malinaltepec, Zapotitlán Tablas, San Luis Acatlán y Metlatónoc; y 4) la Región Hueycateango; y propusieron una remunicipalización y creación de municipios autónomos en algunos ayuntamientos con presencia mixteca.<sup>82</sup> En los resolutive de esta V Asamblea se propuso reformar y adicionar los artículos 3º, 4º, 14, 18, 41, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución e integrar los Acuerdos de San Andrés Larrainzar.

Quinta  
reunión  
ANIPA, marzo  
de 1996

Tercera  
Asamblea  
ANIPA,  
agosto de  
1995

Por otra parte, los Servicios del pueblo mixe distinguen las propuestas de autonomía regional y municipal, como lo postula Adelfo Regino, coordinador general de Servicios del pueblo Míxe A.C., quien sostiene que la autonomía ha sido planteada desde un criterio territorial y no étnico; tres son los ámbitos donde se puede dar esta autonomía: la comunidad, el municipio y la región.

La autonomía comunitaria implica reconocimiento y ejercicio de las facultades para las comunidades en lo económico, político, jurídico, religioso y educativo. Adelfo Regino apunta que la autonomía municipal no es una propuesta emanada de los pueblos indígenas sino de otros sectores sociales:

La demanda de autonomía municipal esta siendo planteada en nuestro país no tanto por los indígenas sino por otros sectores sociales... incluye la demanda de la plena ejecución de las estipulaciones que ya actualmente recoge el artículo 115 de nuestra constitución, así como su ampliación...

Municipio  
ajeno a los  
indígenas

En el caso de los indígenas, en general la figura del municipio la sentimos como ajena y apenas le damos trascendencia, por lo que las propuestas en torno a este tipo de autonomía son las que hasta ahora se han trabajado menos.<sup>83</sup>

Su propuesta en torno a la autonomía municipal es el reconocimiento de municipios indígenas que serían una instancia intermedia para efectos administrativos y de representación.

En cuanto a la autonomía regional no sólo debe tener un carácter ad-

ministrativo sino que deben tener potestades tanto legislativas, ejecutivas y judiciales, entre las que destacan:

Autonomía  
regional

Regular el uso, preservación, aprovechamiento, control y defensa de su territorio, recursos naturales y medio ambiente, en coordinación con las comunidades y municipios de la región.

Planear y ejecutar programas de desarrollo regional. En todo caso, tener una participación directa en los planes que de la federación y el estado tengan para la región.

Negociar y recibir recursos económicos de la federación y del estado y distribuirlos proporcionalmente en su ámbito territorial. En su caso, instituir impuestos que permitan recaudar fondos propios para su región.

Administrar los posibles fondos de compensación y desarrollo que llegara a instituir el estado para mitigar los desequilibrios económicos de las regiones autónomas respecto del resto de la nación.

Operar como instancia superior de coordinación entre las comunidades y municipios indígenas, y entre éstos y las instancias nacionales.

A través de un órgano legislativo, reconocer y emitir normas generales de acuerdo a los principios generales que sustentan el derecho mixe, con competencia en todo el ámbito regional.<sup>84</sup>

El servicio del pueblo mixe se inclina por la construcción de la autonomía comunitaria:

Autonomía  
comunitaria

Las comunidades mixes, a través de las diferentes circunstancias históricas, hemos desarrollado y mantenido nuestros valores comunitarios. Gracias a ellos hemos sabido salir

adelante hasta la fecha con nuestro propio esfuerzo, y hemos construido con nuestros tequios los palacios municipales, las escuelas, los templos... sin ninguna ayuda externa. Deseamos con mucha fuerza poder mantener estos valores y la organización social, económica, política, jurídica y cultural que deriva de ellos, tal como hemos venido haciéndolo hasta el presente. En particular, nos preocupa el fortalecimiento de nuestra autonomía en lo referente a mantener el control sobre nuestras tierras comunales y en el sentido de seguir funcionando mediante asambleas comunitarias para tomar nuestras decisiones y para elegir a las autoridades que van a representarnos. Pensamos que la autonomía comunitaria es la forma más adecuada para preservar los mencionados valores de la comunidad.<sup>85</sup>

En octubre de 1996 se reunieron organizaciones indígenas de varias etnias en el Congreso Nacional Indígena (CNI) acordando lo siguiente:

Congreso  
Nacional  
Indígena

Exigimos:

Primero: el reconocimiento jurídico constitucional de nuestra existencia plena como pueblos y de nuestro inalienable derecho a la libre determinación expresado en la autonomía en el marco del Estado Mexicano.

Segundo: el reconocimiento constitucional de nuestros territorios y tierras ancestrales que representan la totalidad de nuestro hábitat en donde reproducimos nuestra existencia material y espiritual como pueblos.

Tercero: el reconocimiento de nuestros sistemas normativos indígenas en la construcción de un régimen jurídicamente pluralista que armoni-

ce las diversas concepciones y prácticas de regulación de orden social que conforman la sociedad mexicana.

Cuarto: el reconocimiento de nuestras diferencias y nuestra capacidad para gobernarnos con una visión propia en que la autonomía y la democracia se expresan como poder del pueblo...

Proponemos:

II. Avanzar hacia una nueva Constitución que con la efectiva participación de todos y todas recoja un proyecto incluyente plural.

Por una  
nueva  
Constitución

III. Realizar las reformas de la Constitución, las leyes y las instituciones existentes, a fin de crear los espacios políticos que encaucen nuestra transición a la democracia y estimulen un auténtico diálogo nacional hasta llegar a un Congreso Constituyente efectivamente democrático...

V. Intensificar la lucha por la satisfacción de nuestras demandas pendientes, en particular, para el reconocimiento de los pueblos indígenas, y el reconocimiento del pluralismo jurídico, entre otras.<sup>86</sup>

Es en la Constitución de Oaxaca donde se aprecian mayores avances referentes a las autonomías municipales. En el Artículo 16 dice:

Legislación  
de Oaxaca

Artículo 16.- El estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que la integran.

La ley establecerá las normas, medidas y procedimientos que protejan y preserven el acervo cultural de las etnias y promoverá el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas.<sup>87</sup>

Y el Artículo 25 expresa:

Artículo 25.

La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos.<sup>88</sup>

Sin embargo, la reglamentación necesaria aún no concluye; las etnias siguen en pie de lucha para reformular la Constitución del país, pero hay que señalar que las comunidades deben ser consultadas atentamente; aquéllos a quienes atañe directamente la ley serán los más indicados para la aprobación final.

A nivel nacional la legislación del Estado de Oaxaca es la más explícita en cuanto al reconocimiento de los derechos y cultura indígena. El Artículo 29 de dicha legislación reconoce como base de su organización política y administrativa al municipio libre:

Art. 29.- El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa, el municipio libre.<sup>89</sup>

Así, a los municipios se les reconocerá como entidades con personalidad jurídica y podrán manejar su patrimonio como lo marca la ley. Esto queda asentado en el Artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca en los siguientes términos:

Art. 94.- Los municipios libres constituyen entidades con personalidad jurídica y por consiguiente son susceptibles de derechos y obligaciones.

Los municipios estarán investidos, de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.<sup>90</sup>

En el periodo más reciente de nuestra historia la demanda de reconocimiento constitucional de las autonomías indígenas es seguramente la aspiración democrática que tendrá mayores efectos en la construcción del sistema político de México.

De la misma forma los municipios estarán debidamente coordinados y asociados con sus ayuntamientos para que la prestación de servicios a su interior sea óptimo.

Los usos y costumbres de las comunidades indígenas para la elección de ayuntamientos y municipios donde así sea el acuerdo de la comunidad son reconocidos y recogidos en los artículos 109 y 110 del Código de Instituciones Políticas y procedimientos electorales del Estado de Oaxaca, donde se entenderán como derecho consuetudinario.

Art.109. En éste Código se entiende por normas de derecho consuetudinario las disposiciones de nuestra Constitución Particular relativas a la elección de Ayuntamientos en municipios que se rigen por Usos y Costumbres.<sup>91</sup>

## CONCLUSIONES

El municipio y el autogobierno de los indígenas constituyen instituciones de larga presencia en la historia de México. Su historia en el pensamiento y en la organización política, es una de las vertientes más originales, prometedoras y democráticas para la organización de la Nación y para su desarrollo económico. El Municipio Libre y el desarrollo de las diversas modalidades de autogobierno y autonomía de los in-

dígenas, forman una rica experiencia de la libertad de asociación garantizada por la Constitución.

## BIBLIOGRAFÍA

Legislaciones y obras especializadas sobre la cuestión municipal y las autonomías.

Las distintas constituciones que ha generado la evolución histórico-jurídica de la Nación y las reformas y adiciones que en materia municipal ha tenido nuestra Carta Magna, son fuente indispensable en este tema. El trabajo legislativo se enriquece con las investigaciones especializadas de diversos autores.

Acosta Romero, Mariano, et al., *La Reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa S.A., 1986.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Federal Electoral, 1994.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, México, UNAM/Rectoría-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, DDF, PGJDF, 1993.

Escríche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, México, Edición y estudio introductorio por María del Refugio González, UNAM, 1993.

Gómez, Magdalena, *Derechos indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, México, INI, 1995.

LVI Legislatura del Estado, *Derechos indígenas en la legislación oaxaqueña*, Oaxaca, Cuadernos de la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas, núm.4, marzo, 1998.

LVI Legislatura del Estado de Oaxaca, *Iniciativa de ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca*, Oaxaca, Cuadernos de la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas, marzo, 1998.

Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979.

Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma municipal*, México, Porrúa S.A., 1985.

Ugarte Cortés, Juan, *La Reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*, México, Porrúa S.A., 1985.

## FUENTES

### DOCUMENTALES

En las compilaciones de leyes, documentos, manifiestos, decretos y pronunciamientos que abordan el papel del municipio en el debate por la construcción del sistema político se encuentran documentos básicos del desarrollo nacional y sus aspiraciones democráticas y revolucionarias.

Villegas Moreno, Gloria, Porrúa Venero, Miguel Ángel, et al. (Coord.), *Enciclopedia parlamentaria de México. Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana...*

..., *De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República federal*, Vol.I Tomo I, Serie III, México, Instituto de investigaciones legislativas/LVI Legislatura. Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa, 1997.

..., *Entre el paradigma político y la realidad*, Vol.I Tomo II, Serie III, México, Instituto de investigaciones legislativas/LVI Legislatura. Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa, 1997.

..., *La estabilidad política y la modernización económica, Un nuevo pacto para la Nación, 1906-1917*, Vol.I Tomo III, Serie III México, Instituto de investigaciones legislativas/LVI Legislatura. Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa, 1997.

*Diario de los Debates* de 1917 20 a 31 de enero de 1917, Tomo II, Núms. 65, 72, 73, 74, 75, 79 y 80.

## DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES INDÍGENAS Y DOCUMENTOS

### GUBERNAMENTALES

Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), "Propuestas al Foro Nacional Indígena", en *CE-Acatl*, no., 74-75.

- Servicios del Pueblo Mixe, A.C., "La autonomía: una forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación y sus alcances", en *Chiapas 2*, México, Instituto de Investigaciones Económicas/UNAM-Era, 1996.
- Congreso Nacional Indígena, *Documentos Básicos para la discusión*, Ciudad de México, octubre de 1996, mimeo.
- Congreso Nacional Indígena, *Resolutivos del Congreso Nacional Indígena (8 al 11 de octubre de 1996)*, México, <http://laneta.apc.org/cni/d-961011.htm>.
- Congreso Nacional Indígena, Comisión de seguimiento, *¿Por qué los derechos indígenas?*, México, 1996, mimeo.
- Relatoría General de la II Asamblea, Lomas de Bacum Sonora, Mayo de 1995, mimeo.
- SEDESOL, *El municipio en la consulta nacional sobre derechos y participación indígena*, México, Subsecretaría de desarrollo regional, Cuadernos del Instituto Nacional de Solidaridad, 1997.

## OBRAS HISTÓRICAS Y OTROS ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO DE MÉXICO

La bibliografía aquí reunida hace referencia a la presencia de la organización de tipo municipal en distintos momentos históricos y refieren las distintas concepciones y autores que han abordado la cuestión municipal a lo largo de la historia de México.

- Lepe Pineda, Carlos, *La idea de Pueblo en la filosofía política de Ignacio Ramírez, "El Nigromante"*, tesis, FFYL-UNAM, 1995.
- López Austin, Alfredo y López Luján, Leonardo, *El pasado indígena*, México, COLMEX/FCE, 1996.
- Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales (1909)*, prólogo de Arnaldo Córdova, México, Era, 1985.
- Nava Oteo, Guadalupe, *Cabildos y ayuntamientos de la Nueva España en 1808*, México, SEPsetentas núm. 78, 1973.
- Otero, Mariano, *Ensayo sobre el verdadero Estado de la cuestión social y política que se agita en la República mexicana*, México, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, 1964.

- Ramírez, Ignacio (El Nigromante), *Obras Completas*, México, Centro de investigaciones científicas Ing. Jorge L. Tamayo, 1985.
- Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano en pocas páginas. Caracterización y vigencia*, Lecturas mexicanas, núm. 100, SEP-cultura/FCE, México, 1985.
- Rivera Marín de Iturbide, Guadalupe, *La propiedad territorial en México 1301-1810*, México, Siglo XXI, 1983.
- Valadés, José C., *Historia general de la Revolución Mexicana. Alto en la guerra civil*, Tomo IV, SEP-cultura/Gernika, México, 1985.
- Zavala, Silvio y Miranda, José, "Instituciones indígenas en la colonia", en Zavala Silvio y José Miranda, et al., *La política indigenista en México*, Tomo I, México, INI/CNCA, 1991, (1ª reimpresión).

## ARTÍCULOS

- Aquino, Joel. "La punta de la comunidad (Entrevista)", en *Ojarasca*, Núm. 35-36, agosto-septiembre, México, 1994, pp. 13-19.
- Bermejillo, Eugenio. "Los pueblos indios en el PND, integración en el laberinto", en *Ojarasca*, núm. 44, mayo-julio, México, 1995.
- Díaz, Filiberto. "Un camino propio (Entrevista con Filiberto Díaz)", en *Ojarasca*, núm. 35-36, agosto-septiembre, México, 1994, pp. 8-19.
- López Bárcenas, Francisco, "Los derechos indígenas en México y el Convenio 169 de la OIT", en *Ojarasca*, núm. 33-34, junio-julio, México, 1994, pp. 43-46.
- González Rojas, Aldo. "Crónica de una Reforma que no pudo ser". Tizta Ke'riú en *Sierra Juárez*. 2ª época, No. 2, junio-septiembre, México, 1997.
- Varias organizaciones indígenas, "La autonomía como nueva relación entre los nuevos indios y la sociedad nacional", en *Ojarasca*, núm. 38-39, noviembre-diciembre, México, 1994, pp. 26-29.

## ANEXO

Sobre las cuestiones municipales existe una amplia bibliografía. El lector encontrará aquí una breve selección de algunas de las obras más citadas en este tema.

- Carpizo, Jorge, "Evolución y perspectiva del régimen municipal en México", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 233-242.
- Moreno Collado, Jorge y Jiménez Otalengo, Regina, *Los municipios de México*, México, UNAM, 1978.
- González, María del Refugio, "Debates sobre el régimen del municipio en México en el siglo XIX", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1993.
- López Chavarría, José Luis, *Las elecciones municipales y la renovación política*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1988, pp. 15-45.
- Zarzoza Escobedo, José Antonio, "Problema fiscal de la reforma municipal", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986, pp. 649-658.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Jorge Sayeg Helú, "Marco histórico-jurídico del artículo 115 constitucional", en Romero Flores, Jesús, *La Reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986, p. 21.
- <sup>2</sup> *Ibid.*, p. 24.
- <sup>3</sup> Carlos Francisco Quintana, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentada, Textos y estudios legislativos, Núm. 59, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 1985, p. 281.
- <sup>4</sup> *Ibid.*, p. 277.
- <sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 277-278.
- <sup>6</sup> *Ibid.*, p. 277.
- <sup>7</sup> *Ibid.*, p. 283.
- <sup>8</sup> Jorge Sayeg Helú, *Op. cit.*, p.16.
- <sup>9</sup> Carlos Francisco Quintana, *Op. cit.*, p. 277.
- <sup>10</sup> José Luis López Chavarría, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Comentada, México 1993, IJ-UNAM/Colección popular Ciudad de México/ PGJDF/DDF, p. 498.
- <sup>11</sup> Joege Sayeg Helú, "Marco histórico-jurídico...", *Op. cit.*, p. 18.
- <sup>12</sup> *Diario de los Debates*, 20 de Enero de 1917, Tomo II, Núm. 65, p. 504.
- <sup>13</sup> *Ibid.*, p. 505.
- <sup>14</sup> *Diario de los Debates*, 24 de Enero de 1917, Tomo II, Núm. 72, p. 637.
- <sup>15</sup> *Ibid.*, p. 638.

- <sup>16</sup> *Ibid.*, p. 645.
- <sup>17</sup> *Ibid.*, p. 647.
- <sup>18</sup> *Diario de los Debates*, 24 de enero de 1917, Núm. 73, Tomo II, p. 652.
- <sup>19</sup> *Ibid.*, p. 656.
- <sup>20</sup> *Ibid.*, p. 658.
- <sup>21</sup> *Ibid.*, p. 659.
- <sup>22</sup> *Ibid.*, p. 659.
- <sup>23</sup> *Ibid.*, p. 660.
- <sup>24</sup> *Diario de los Debates*, 29 de enero de 1917, Tomo II, Núm. 79, pp. 770-771.
- <sup>25</sup> *Ibidem.*
- <sup>26</sup> *Diario de los Debates*, 29 al 31 de enero de 1917, Tomo II, Núm. 80, p. 817.
- <sup>27</sup> *Ibidem.*
- <sup>28</sup> *Ibid.*, p. 816.
- <sup>29</sup> *Ibid.*, p. 817.
- <sup>30</sup> *Ibidem.*
- <sup>31</sup> *Ibid.*, p. 818.
- <sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 818-819.
- <sup>33</sup> *Ibid.*, p. 819.
- <sup>34</sup> *Ibid.*, p. 820.
- <sup>35</sup> *Ibid.*, p. 821.
- <sup>36</sup> Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*, Vol. 1, Tomo I, Serie III, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/LVI Legislatura. Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 1997, pp. 124-127.
- <sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 239-240.
- <sup>38</sup> Gloria Villegas Moreno, y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana. Entre el paradigma político y la realidad*, Vol. 1, Tomo II, Serie III, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/LVI Legislatura. Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 228-232.
- <sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 366-367.
- <sup>40</sup> *Ibid.*, p. 541.
- <sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 999-1000.
- <sup>42</sup> Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano en pocas páginas*, Lecturas mexicanas, núm. 100, México, SEP-cultura/Fondo de Cultura Económica, 1985, pp 453.
- <sup>43</sup> Jesús Reyes Heróles, *Op. Cit.*, pp. 453-454.
- <sup>44</sup> *Ibid.*, p. 454.
- <sup>45</sup> *Ibid.*, p. 455
- <sup>46</sup> *Ibid.*, p. 456.
- <sup>47</sup> *Ibid.*, p. 456.
- <sup>48</sup> *Ibid.*, p. 457

- <sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 458, 459.
- <sup>50</sup> *Ibid.*, p. 425.
- <sup>51</sup> Ignacio Ramírez, *Obras Completas*, T. III, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C., 1985, p. 31. Ver Carlos Lepe Pineda, *La idea del pueblo en la filosofía política de Ignacio Ramírez "el Nigromante"*, Tesis, FFyL-UNAM, 1995, p. 201.
- <sup>52</sup> Ignacio Ramírez, *Obras Completas*, T. VII, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C., 1985, p. 41. Ver Carlos Lepe Pineda, *La idea del pueblo en la filosofía política de Ignacio Ramírez "el Nigromante"*, Tesis, FFyL-UNAM, 1995, p. 203.
- <sup>53</sup> *Ibid.*, p. 470.
- <sup>54</sup> Gloria Villegas Moreno, *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. La estabilidad política y la modernización económica. Un nuevo pacto para la nación*, Vol. I, Tomo III, Serie III, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/LVI Legislatura. Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 54.
- <sup>55</sup> *Ibid.*, pp. 553-554.
- <sup>56</sup> Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, ERA, 1985, pp. 135, 137, 141.
- <sup>57</sup> Javier Gámez, *Trayectoria autonómica de la Nación Yaqui*, en esta revista, XXX
- <sup>58</sup> Gloria Villegas Moreno, Tomo II, *Op. Cit.*, p. 244-247.
- <sup>59</sup> José C. Valadés, *Historia general de la Revolución Mexicana, Los hombres en armas*, Vol. 2, México, SEP-Gernika, 1985, p. 74, 95.
- <sup>60</sup> *Ibid.*, p. 359.
- <sup>61</sup> *Ibidem.*
- <sup>62</sup> Gloria Villegas Moreno, Tomo III, *Op. Cit.*, p. 301-302.
- <sup>63</sup> *Ibid.*, pp. 305-309.
- <sup>64</sup> Silvio Zavala y José Miranda, "Instituciones indígenas en la colonia", en Zavala, Silvio; Miranda, José; et al, *La política indigenista en México*, Tomo I, México, INI/CNCA, 1991, (primera reimpresión), p. 125.
- <sup>65</sup> *Ibid.*, p. 130.
- <sup>66</sup> *Ibid.*, p. 131.
- <sup>67</sup> *Ibidem.*
- <sup>68</sup> *Ibidem.*
- <sup>69</sup> *Ibid.*, p. 134.
- <sup>70</sup> En 1618 Felipe III dictó una provisión que fijaba el número de alcaldes y regidores de los cabildos indígenas y el modo de elegirlos, pero esta no se aplicó en la Nueva España, pues la mayoría de los pueblos indígenas tenían ya organizados sus cabildos a finales del siglo XVI y siguieron ateniéndose a las normas y prácticas por las que entonces se regían. *Ibid.*, pp. 144-145.
- <sup>71</sup> *Ibid.*, 146.
- <sup>72</sup> *Ibid.*, 147-148.
- <sup>73</sup> *Ibid.*, p. 148.
- <sup>74</sup> *Ibid.*, p. 149.
- <sup>75</sup> *Ibid.*, p. 136.
- <sup>76</sup> Varios autores, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1985, p. 279.
- <sup>77</sup> Guadalupe Rivera Marín de Iturbe, *La propiedad territorial en México, 1301-1810*, México, Siglo XXI, 1983, p. 35.
- <sup>78</sup> Alfredo López Austin, y Leonardo López Luján, *El pasado indígena*, México, Fondo de Cultura Económica/Colegio de México, 1996, p. 199.
- <sup>79</sup> Magdalena Gómez, *Derechos Indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1995, pp. 58-59.
- <sup>80</sup> *Relatoria General de la II Asamblea*, Lomas de Bacum, Sonora, mayo de 1995, mimeo.
- <sup>81</sup> *Ojarasca*, núm. 35-36, agosto-septiembre de 1994.
- <sup>82</sup> *La Jornada*, 19 de enero de 1996, p. 12.
- <sup>83</sup> Servicios al Pueblo Mixe, A.C., "La autonomía: una forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación y sus alcances", en *Chiapas 2*, México, IIE/UNAM-ERA, 1996, p. 127.
- <sup>84</sup> *Ibid.*, pp. 128-129.
- <sup>85</sup> *Ibid.*, p. 130.
- <sup>86</sup> Congreso Nacional Indígena, *Resolutivos del Congreso Nacional Indígena* (8 al 11 de octubre de 1996), México, <http://laneta.atc.org/cni/d-961011.htm>.
- <sup>87</sup> Aldo González Rojas, "Crónica de una contrarreforma que no pudo ser", en *Titza Ke'Riú en Sierra Juárez*, núm. 2, Oaxaca, junio-septiembre de 1997, p. 13.
- <sup>88</sup> *Ibidem.*
- <sup>89</sup> LVI Legislatura del Estado, *Derechos indígenas de la Legislación oaxaqueña. Cuadernos de la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas*, Núm. 3, Oaxaca, marzo de 1998, p. 10.
- <sup>90</sup> *Ibid.*, p.16
- <sup>91</sup> *Ibid.*, p.27

