

EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

THE MUNICIPALITY IN THE CONSTITUTION OF 1917

José de Jesús COVARRUBIAS DUEÑAS *

RESUMEN: En el presente artículo, el autor realiza un análisis sobre la institución jurídico-política del municipio y reflexiona sobre las características que posee en la Constitución de 1917. Para ello, el autor traza una propuesta metodológica que considera: conceptos básicos, problemática, antecedentes y marco constitucional actual. Finalmente, la investigación arroja ciertas conclusiones y una propuesta que, entre otras cosas, invita a los especialistas estudiar la realidad municipal través de la nomología y crear así una tipología municipal en nuestro país.

PALABRAS CLAVE: Municipio; Constitución de 1917; Marco Constitucional; Constitucionalismo Mexicano; Nomología.

ABSTRACT: In this article, the author makes an analysis about the legal-political institution of the municipality and reflects on the characteristics that it has in the Constitution of 1917. For this, the author outlines a methodological proposal that considers: basic concepts, problematic, antecedents and current constitutional framework. Finally, the research yields some conclusions and a proposal that, among other things, invites specialists to study the municipal reality through nomology and thus create a municipal typology in our country.

KEYWORDS: Municipality; Constitution of 1917; Constitutional Framework; Mexican Constitutionalism; Nomology.

* Profesor de Tiempo Completo en la Universidad de Guadalajara; Investigador Nacional Nivel I, en el SNI. Jefe del Departamento de Derecho Público en la Universidad de Guadalajara, Director de la División de Estudios Jurídicos en la Benemérita Universidad de Guadalajara. Contacto: <institutofederalismo@jalisco.gob.mx>.

Fecha de recepción 14 de septiembre de 2016, fecha de aprobación para su publicación 25 de enero de 2017.

SUMARIO: I. Conceptos básicos y problemática. II. Breves antecedentes. III. Marco jurídico actual. IV. Marco constitucional actual. V. Conclusiones y propuestas. VI. Bibliografía

I. CONCEPTOS BÁSICOS Y PROBLEMÁTICA

A) CONCEPTOS BÁSICOS

Es indudable que existe muchas categorías que se podrían analizar en este apartado; pero nos limitaremos a enunciar y de manera breve al *Municipium* y a la *dello stato*, que son las piedras angulares de las estructuras en que se basan la mayor parte de las estructuras políticas de los Estados actuales en el planeta, con bases mediterráneas o de la cultura occidental.

a) *Municipio*. La palabra *Municipium*, proviene de dos raíces latinas: *manus* – oficio y *capere* – tomar; así, la raíz etimológica no nos aclara la categoría de dicho ente. Como sabemos, los griegos, concibieron la idea del *Zoón Polítikón*– animal político o social, que es el hombre, el cual, por necesidad, vive en la *polis*, estructura básica de la organización política griega y que marcó el devenir de otras estructuras territoriales y administrativas.¹

Con base a lo anterior, podríamos señalar que el *Municipio* es una forma de organización política, poder y base de la administración pública de un Estado; es en el *Municipio* donde se realizan las interrelaciones humanas básicas y el contacto más inmediato de las personas y ciudadanos con sus autoridades de gobierno, de ahí su enorme trascendencia e importancias para la organización de las estructuras de poder y de la administración pública.

¹ Cfr. ARISTÓTELES, *Política*, Libro I, Capítulo I

b) Estado. La palabra “Estado”, proviene de la idea dello stato que pronunció Maquiavelo en *Discorsi supra la deca di Tito Livio*, en donde señalaba los atributos de la República y cómo debían ser los gobernantes, cuyas ideas maestras se encuentran en *Il Principe*, creada por dicho genio político. Así, Maquiavelo es el creador de la idea del Estado, como ente político, después, en la *Déclaration de droits de l’Homme et du Citoyen* de 26 de agosto de 1789, en su artículo 16, se estableció que para que exista un Estado, debía haber una Constitución, en la cual se establecieron los sagrados, inalienables, indivisibles e imprescriptibles derechos del hombre y del ciudadano, así como la división de poderes y sus interrelaciones.

De esta manera, la idea del Estado, se crea como un ente político y de ahí jurídico, entonces hablamos del Estado de Derecho, con aportaciones alemanas y francesas. El Estado de Derecho, dentro de sus estructuras básicas, cuenta con un ente, poder, base organizativa de la administración pública, que es el Municipio, el cual se rige por un ayuntamiento, el cual debe contar con una libertad o autonomía municipal, que implica ciertas características, que no se le respetan.

c) Problemática. La libertad o autonomía municipal en México, no existe dado que implica dicha libertad un conjunto de elementos con los cuales no cuentan los municipios en México, como lo es la libertad política, competencial, económica y financiera; además, las formas de control, sujeción y manipulación, son en todos los aspectos; no está muy bien definido el marco constitucional de la libertad municipal (autonomía), ni se respeta por los entes o estructuras superiores.

Además, el Municipio o ayuntamiento, sería una estructura ideal para tratar de resolver necesidades y problemas que sería más sencillo desde la autoridad que de manera inmediata se encuentra interrelacionada con las personas y ciudadanos.

Otro elemento adicional, muy importante, lo es el hecho, de que debe existir un control difuso de las administraciones públicas y que todas, deben participar en la solución de las necesidades y problemática ciudadana, entonces, la administración más inmediata a las personas y ciudadanos, es la que debería tratar de servir al pueblo con la mayor inmediatez, eficiencia, eficacia, economía, conocimiento, atingencia y pertinencia los requerimientos de las personas, cuestión, de manera lamentable, no ocurre y que provoca mayores problemas, los agranda y complejiza.

En conclusión, en México existen casi 2, 500 municipios de muchísimos tipos de municipios, de pobreza extrema, que nos reflejan gran desigualdad, diversos climas, costumbres, problemas políticos, económicos, sociales, de seguridad, emigración, desempleo, salud y demás cuestiones que se deben estudiar para realizar una reforma integral y armónica.²

II. BREVES ANTECEDENTES

a) Europa. De la idea de la polis griega, el equivalente en Roma, es el Municipium, dado que la Respubliche = República, es un concepto de un ente más amplio, en el cual, se encontraban los Municipium. Así, el Municipio en Roma, era una ciudad principal y libre, por tanto, nombraban sus ciudadanos a sus propias autoridades (magistrados), dentro de los jurisdicción establecida por el Estado (República o Imperio).

Dicho ente, el Municipium en Roma, tenía dos características o elementos, que de alguna manera, subsisten hasta nuestros días: el primero que es que dicho espacio, se gobernaba conforme a sus leyes, costumbres o normas, que eran propias y se debía

² Cfr. *Nueva Agenda del Desarrollo Municipal*, México, versión preliminar del Instituto del Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, 2016.

respetar; y, el segundo, el Imperium o la capacidad de que dicho ente, pudiese cobrar sus propios impuestos, cuestión es que eran respetadas por las estructuras de poder superiores.

Así, dichas especificidades, fueron permeando en toda Europa, como lo fue en España y según las características de cada región y espacio, iba adquiriendo connotaciones particulares. En el caso de la península ibérica, con la influencia visigótica, que fue desde el siglo VIII hasta el XV, se expidieron más de seiscientos fueros.

En dichos fueros, se estableció el espacio territorial denominado Territorium y dentro de dicho ente, se encontraba el Concilium, órgano que elegía al Judex. Así, estas instituciones evolucionaron a lo que hoy se denominan en España el Consejo Municipal y Asamblea Judicial, así como en su propio devenir histórico, se transformó en el Concejo Abierto, todas estas instituciones fueron pactadas³.

Con base en dichas instituciones, se expidieron las Leyes de Indias, que rigieron los dominios de España en nuestro continente por un espacio de trescientos años. Las Leyes de Indias, se integraron en nueve libros, 80 títulos y I, 853 disposiciones, que en lo general, se dictaron, sin estudiar la Nomología de las Comunidades Autóctonas, originarias o aborígenes del continente, que en realidad, eran agrupaciones aztecas, mayas quechuas (kichuas), aymaras y demás pueblos que sí tienen sus denominaciones conforme a su cosmogonía, la cual, no se ha entendido por ignorancia, de ahí la ineficacia de dichas disposiciones y las diversas ideas que se expresan de dichas instituciones en formas erróneas, sobre todo, por desconocimiento y la falta de estudios nomológicos⁴.

³ Cfr. GARCÍA GALLO, Alfonso, *El origen y la evolución del derecho*, Madrid, 1959.

⁴ Cfr. MIRANDA TORRES, Roxana Paola, *La Nomología de las Comunidades Autóctonas o Preibéricas en México, siglos XV a XXI*, México, Congreso de Oaxa-

b) México. Como es sabido, el Municipio, lo fundó Hernán Cortés en la Villa rica de la Veracruz, en 1519, para constituirse en un dictador o conquistador o no sujetarse a ninguna autoridad. Después, en la etapa colonial, existieron muchas formas de organización, que dependían de los Virreyes, Audiencias o Capitanes Generales, entre otras autoridades; existían los Alcaldes y los Ayuntamientos que regían los municipios, pero gobernados, casi en su totalidad por españoles peninsulares, no fueron entes democráticos, dichas plazas se las compraban a los reyes, práctica vigente hasta nuestros días.

En el siglo XIX, en sus inicios, teniendo como antecedente la Constitución de Bayona (1808) y el pronunciamiento heroico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, a través de los hermanos Primo de Verdad y Ramos; se instaló el Constituyente de Cádiz, con representantes de tres continentes y de la Nueva España, Nueva Galicia y territorios que después se integraron a México. En dicho constituyente, se estableció en su título sexto del gobierno interior, en su capítulo primero, se refería a los ayuntamientos, con lo cual, se establece el antecedente de los municipios en México, en dicha tradición histórica, pero, desde hace quinientos años y desde entonces, se olvidaron de otros entes territoriales que integran agrupaciones humanas aztecas, mayas y demás pueblos autóctonos, que sigue olvidados.

Como se apuntó en líneas precedentes, las agrupaciones de los pueblos originarios de nuestro continente, fueron despojados, olvidados, sus costumbres o fueron respetadas ni muchos otros elementos, como lo fue su organización política, administrativa y territorial; así, se han dicho barbaridades o imprecisiones como que el Calpulli es el antecedente del municipio y del ejido, lo cual es absurdo, como ya se expresó, no es lo mismo el Huehuetlatoni que un rey, monarca o emperador, podríamos

ca, 2008, pp. 55 y ss.

hablar de semejanzas y diferencias, pero, conforme a la Nomenclología, son categorías muy diferentes, concebidas en pluriversos culturales y jurídicos muy distintas⁵.

A partir de entonces, en casi doscientos años de constitucionalismo en México, la institución municipal, ha estado en algunos documentos, como los siguientes:

- Proyecto del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (18 de diciembre de 1822).
- Plan del Gobierno Provisional del Nuevo Estado de Jalisco (21 de junio de 1823). En su punto diecisiete, se refería a los ayuntamientos.
- En la Ley de Elecciones (Guadalajara, 1 de julio de 1823), se establecieron las Juntas Primarias o Municipales.
- Adhesión al federalismo propuesto por el Contrato de Asociación para la República de los Estados Federados del Anahuac (Guadalajara, 17 de octubre de 1823). Suscrito por ayuntamientos, partidos y jurisdicciones.
- Constitución Política del Estado de Jalisco (Guadalajara, Jalisco a 18 de noviembre de 1824). En su título tercero, capítulo octavo, se establecieron los ayuntamientos.
- Plan de Colonización (Guadalajara, Jalisco a 13 de enero de 1825), establecido para el gobierno económico político de Jalisco, en su punto séptimo, se señalaba a los ayuntamientos.
- Leyes Constitucionales (1836). Base sexta. Proyectos de 1839 y 1842.

⁵ Cfr. VVAA, *México a través de los Siglos*, México, Compañía Nacional de Editores, V ts., 1964.

- Ordenanzas (Guadalajara, Jalisco a 31 de diciembre de 1838). Se estableció en su capítulo primero, de los ayuntamientos.
- Bases Orgánicas de la República Mexicana.
- Disposiciones para renovar ayuntamientos (Guadalajara, Jalisco a 8 de abril de 1844).
- De la renovación de los ayuntamientos (Guadalajara, Jalisco a 30 de mayo de 1849).
- Constitución Política del Estado de Jalisco (Guadalajara, Jalisco a Jalisco a 6 de diciembre de 1857). Estableció, dentro de su título quinto, sección tercera, del gobierno político y económico a los ayuntamientos.
- Constitución Política del Estado de Jalisco (Guadalajara, Jalisco a 6 de marzo de 1906). Se estableció, dentro de su título quinto, de la administración municipal. Es una Norma Rectora, casi idéntica a la de 1917.
- Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906. Como sabemos, dicho Partido, se fundó en 1900, seis años después, lanzó su programa, base de los artículos constitucionales 3, 27, 123 y 115 actuales, por tanto, fueron promotores de la idea de la Libertad Municipal y de otros contenidos de vanguardia, que hicieron de nuestra Norma Rectora o Constitución, un paradigma en el planeta y se impulsó el liberalismo en todo el globo.
- Preámbulo del Plan de San Luis Potosí, suscrito Por Francisco Ignacio Madero González (1910).
- Pacto de la Empacadora, suscrito por Pascual Orozco (1912).
- Plan de Guadalupe (1914).
- Decreto de Manuel Macario Diéguez Lara, Gobernador

de Jalisco, a través del cual suprimió las Jefaturas Políticas (2 de julio de 1914).

- Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza Garza del 1 de diciembre de 1916⁶.

III. MARCO JURÍDICO ACTUAL

a) Constituyente de 1916 a 1917. El día 19 de enero de 1917, se presentó la propuesta de adicionar un artículo, en este caso, fue la base del artículo 115 CPEUM; así, el día 20, se trató en la sesión. El día 24 de enero, se discutió y los días 25 y 29 de enero, se aprobó en forma parcial y después, en lo general, sin que haya habido unanimidad⁷.

Dentro de las discusiones más importantes, es trascendente, la idea de la Libertad Municipal, entendida como la libertad política que deben tener las personas o ciudadanos de un Municipio para elegir a sus autoridades, lo cual sigue siendo un reto; dicha libertad, conlleva a la libertad de normarse y organizarse, así como de contar con los recursos económicos y financieros suficientes para cumplir con las atribuciones y satisfacer las necesidades y problemas de las personas que se encuentran dentro de la jurisdicción del municipio, de aquí la esencia del núcleo básico de los elementos constitucionales que integran la libertad municipal.

⁶ Cfr. COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Enciclopedia Política de México*, México, Senado de la República, obra conmemorativa del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución, 2010, en especial, los primeros cuatro tomos.

⁷ Cfr. *Debates del Congreso Constituyente de 1916 a 1917, Gobierno del Estado de Querétaro*, Querétaro, 1987, II ts.

Dentro de dichas discusiones, sobresale que se discutió y aprobó la supresión de las jefaturas políticas impuestas por José de la Cruz Porfirio Díaz Mori, cuyo lema era mucha administración y poca política, la política era, en forma exclusiva para el tirano, Porfirio Díaz.⁸

Otra idea de avanzada y que sigue siendo trascendente hasta nuestros días, es la idea que pronunció el gran Heriberto Jara, al señalar, que no se concebía la libertad política sin la libertad económica; por ello, propugnó para que los ayuntamientos tuvieran libertad hacendaria y poder hacer frente a las necesidades y problemas particulares, sólo teniendo la libertad económica, se podría tener la libertad política; tesis vigentes y que en el caso de los ayuntamientos en México, sigue sin cumplirse, las administraciones superiores, no han dotado a los municipios de tales libertades o de un autonomía constitucional, como lo plantearon los constituyentes.

Así, se aprobó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 5 de febrero de 1917, ya centenaria, como lo es el Municipio en la actualidad. En el caso de Jalisco, tenemos que sus Normas Rectoras o Constitucionales, liberales, federalistas y municipalistas, siempre ha tenido en sus normas supremas al ente municipal, cuestión que debemos destacar, más desde la óptica del Instituto de Estudios del Federalismo Prisciliano Sánchez.

El texto del artículo 115 CPEUM aprobado en 1917, encabezaba, como ahora, el título quinto de la Norma Rectora, que se intitulaba: De los Estados de la Federación; contenía tres fracciones y en sus párrafos, se refería al Municipio y a los gobiernos de los Estados. En su primer párrafo, se estableció, que los entes federados, en su régimen interior, suscribían la forma de gobierno republicano, representativo, popular, cuya base de

⁸ Cfr. OCHOA CAMPOS, Moisés, *La Reforma Municipal*, 4ª ed., México, Porrúa, 1985, pp. 267 y ss.

su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a los tres aspectos, que son:

1. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento electo en forma popular, sin que media ningún tipo de autoridad entre dicho ayuntamiento y Gobierno del Estado.
2. Los Municipios administrarán, de manera libre, su hacienda, misma que se formará con las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que serán suficientes para atender las necesidades municipales, y
3. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

En forma posterior, se redactaron seis párrafos que se referían a los Gobernadores de los Estados y a las Legislaturas locales, cuestiones que fueron cambiando, conforme a las ulteriores reformas que sufrió el artículo 115 CPEUM y que suman quince, conforme a las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación (DOF):

DOF 20 de agosto de 1928. Se estableció el número de diputados que podían tener las legislaturas locales, según el número de habitantes, lo cual sigue vigente, pero en el artículo 116 CPEUM.

DOF 29 de abril de 1933. Se prohibió la reelección para los municipios y para los gobernadores. Fue adicionada la fracción tercera en el sentido de que el mando de seguridad, dentro del Municipio donde se encuentre el Gobernador, le corresponde al Ejecutivo local, cuestión que sigue vigente, pero en el artículo 116 CPEUM.

DOF 8 de enero de 1843. Se adicionó la fracción tercera en el sentido de que los gobernadores de los entes federados, podían durar hasta seis años.

DOF 12 de febrero de 1947. Se reconoció el derecho de votar a las mujeres en elecciones municipales. Como es sabido, se publicó en el DOF el 17 de octubre de 1953, el reconocimiento universal a la mujer para poder votar y ser votada en todo tipo de elección, lo cual implicó la reforma del artículo 34 CPEUM.

DOF 6 de febrero de 1976. Se adicionaron las fracciones cuarta y quinta en el sentido de los asentamientos humanos, interrelacionado con el artículo 27 CPEUM; así como la coordinación entre los tres niveles de gobierno para planear centros de población que abarquen varios entes federados.

DOF 6 de diciembre de 1977. Se estableció la representación proporcional para la elección de diputados en los entes federados. Al igual que a nivel federal y se estableció la Ley Federal de Organizaciones Políticas y procesos Electorales.

DOF 3 de febrero de 1983. Se establecieron diez fracciones al artículo 115 CPEUM. La primera, se refiere al ayuntamiento y a su integración; la segunda a la personalidad jurídica del ayuntamiento y sus facultades normativas; la tercera, determinó sus competencias, según lo que determinen las legislaturas conforme a sus características; la cuarta respecto a la hacienda municipal y el origen de los ingresos; las fracciones quinta y sexta, se normaron en cuanto a la planeación urbana y asentamientos humanos; la séptima se refiere a la seguridad pública; la octava, en cuanto al período sexenal de los gobernadores y a la prohibición de su reelección; la novena para la regulación de las relaciones laborales de los servidores públicos municipales en armonía al artículo 123, apartado B de la CPEUM y la décima, señaló la posibilidad de la celebración de convenios entre los tres niveles de gobierno para la prestación de servicios públicos.

Esta reforma, ha sido muy trascendente y afirmamos, que la estructura actual del artículo 115 CPEUM, en aspectos generales, es muy parecida a dicho cambio en nuestra Norma Rectora.

DOF 17 de marzo de 1987. Se estableció el principio de representación proporcional para los municipios.

DOF 23 de diciembre de 1999. Fueron modificadas las fracciones I, II, III, V y VII. Los principales aspectos de dicha reforma, se refieren a la forma en que se puede dar la sustitución de los regidores; a la posibilidad de que las legislaturas locales, intervengan en los asuntos del ayuntamiento, en especial, a la separación de algún regidor o a la sustitución del cabildo en lo general; además, respecto a las competencias normativas de los ayuntamientos en cuanto a regular las bases de su administración, patrimonio municipal, convenios, cesión de competencias del municipio al ente federado y demás normas aplicables.

Asimismo, en la fracción tercera, se adicionaron disposiciones en cuanto a las competencias en agua, limpia y seguridad pública; en cuanto a la fracción quinta, se adicionaron cuestiones de zonificación, reservas territoriales, planes de desarrollo, uso de suelo, tenencia de tierra urbana, zonas de reservas ecológicas, participar en programas de transporte público y la celebración de convenios para las zonas federales en los términos del artículo 27 CPEUM, fueron facultades incrementadas a los ayuntamientos. En cuanto a la fracción séptima, se reguló la policía preventiva municipal, a la orden del gobernador del ente federado, quien conservará el mando de dichas fuerzas en la entidad. Sin dudas, las reformas de 1983 y 1999, han sido las de mayor impacto para los municipios en México.

DOF 14 de agosto de 2001. Se adicionó la fracción tercera en cuanto a que las mal denominadas comunidades indígenas (autóctonas, originarias, náhuatl, mayas...), dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos legales. Lo cual es una barbaridad y desconocimiento de cómo debían ser armonizados los artículos 2, 115 y demás interrelacionados, conforme a la Nomología.

DOF 18 de junio de 2008. Fue adicionada la fracción séptima en el sentido de que la policía preventiva, estaría al mando del presidente municipal, en los términos de la Ley de Seguridad Pública en el Estado y que se acatarían las disposiciones del Gobernador del ente federado.

DOF 24 de agosto de 2009. Se adicionó la fracción cuarta respecto a que se facultó a las legislaturas locales a revisar y aprobar las leyes de ingresos de los municipios, así como a su fiscalización. En cuanto a los ingresos municipales, se dispuso que los ayuntamientos debían de aprobarlos.

DOF 10 de febrero de 2014. Se adicionó el primer párrafo, en el sentido de que los entes federados, adoptarían para su régimen interno, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular. Además, se aprobó la posibilidad de que los regidores pudiesen ser reelectos por un período de manera inmediata, debiendo ser propuestos por la misma institución o coalición por la cual hubiesen triunfado.

DOF 29 de enero de 2016. Se reformó el título quinto de nuestra norma rectora, para ser denominado De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México. Lo cual, implicó, además de la ilegitimidad de la reforma, un estado de excepción, se estableció un ente en forma discriminatoria a los demás entes federados de la República.

Además, en la fracción cuarta, inciso c, se agregó que las leyes federales no deberán limitar las facultades de los entes federados para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los ingresos de las prestaciones de los servicios municipales. Asimismo, se prohíbe la exención de impuestos, salvo los bienes utilizados por entes federales o de los entes federados.

En cuanto a la fracción quinta, se adicionó que los bienes inmuebles de la Federación, ubicados en los municipios, quedarán en forma exclusiva, bajo la jurisdicción de los poderes federales,

conforme, también a lo que se acuerde mediante convenios.⁹

Como se podrá apreciar, las reformas al artículo 115 CPEUM, han sido más de forma que de fondo en cuanto a consolidar la libertad o autonomía de los entes municipales.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL ACTUAL

Debemos partir de la base que el Constituyente de 1916 a 1917, pensó en el término de libertad por la idea que imperaba en Europa del *pouvoir municipal*, *self government*, *selwvaltung*, entre otras acepciones que eran las ideas dominantes de la época; así, nuestros constituyentes, pensaron en la idea romántica de la libertad municipal.

Así, el esquema republicano, representativo, democrático y popular (laico), en armonía al artículo 40 CPEUM, es la base política y administrativa de los entes federados, que realizaron el pacto federal, del cual emergió la superestructura denominada Federación, lo cual significa que el municipio es el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía.¹⁰

En dicho sentido y en armonía a los artículos 39, 40 y 41 CPEUM, los ciudadanos de un municipio, en aras de la libertad política, deben elegir a sus autoridades, las cuales, deben tener potestades de administrar, normas, contar con los recursos económicos y financieros para satisfacer las necesidades y problemática de la población que debe atender y mecanismos de control, para ejercer dichas facultades o atribuciones, lo cual, se tiene en ciertos aspectos, dado que sí existen competencias, pero,

⁹ Cfr. COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Dos Siglos de Constitucionalismo en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 2016.

¹⁰ Cfr. COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, 6ª ed., México, Porrúa, 2010.

casi en todos los aspectos, el ayuntamiento, se encuentra controlado, sujeto o manipulado, en forma directa o indirecta por las administraciones de los entes federados y de la Federación, pero en ambos caso, las administraciones de los municipios y de los entes federados, están sujetas a un centralismo, cada vez más exacerbado y salvaje que es el que se impone del DF hoy denominado Ciudad de México, en todos los aspectos, políticos, competenciales, económicos, de planeación, seguridad y demás atribuciones.¹¹

En cuanto al aspecto político, los municipios, se encuentran controlados por los partidos políticos, apenas se han aprobado las candidaturas de la sociedad civil (mal llamadas independientes, nominación muy desafortunada); además, si así lo decide un congreso o legislatura local, puede desintegrar a todo un ayuntamiento o a cualquier regidor y poner otro en su lugar, lo cual, consideramos que es una violación total a la libertad política del municipio. Además, si así fuese, sería una flagrante violación al espíritu republicano, representativo, democrático y popular que reza en los artículos 39, 40, 41 y 115 CPEUM, de manera principal.

Otro aspecto político que debe ser considerado, es que el artículo 41 CPEUM, señala que el sufragio es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; sin embargo, este mandato no se cumple en las elecciones municipales en virtud a que se elige a planillas o a un grupo de personas con un voto, por lo que consideramos que en este caso, el voto no es directo, lo cual inhibe a la ciudadanía de elegir a los que considere más aptos para ocupar dichos cargos de regidores, síndico y el Presidente Municipal, que en este caso, debería ser voto nominal, por cada persona. Lo anterior, se interrelaciona con los artículos que van

¹¹ Cfr. COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La Autonomía Municipal en México*, 3ª ed., México, Porrúa, 2008.

del 30 al 38 de la CPEUM y demás señalados.¹²

Por lo que se refiere a las competencias municipales, se señala que los ayuntamientos tendrán las facultades que se establecen en el artículo 115 fracción III: agua potables y residuales; alumbrado público; limpia y residuos; mercados y abasto; panteones; rastro; calles, parques y equipamiento urbano y seguridad pública. Además, se expresa, que podrán tener otras facultades que determinen las legislaturas locales, según sean sus características territoriales, sociales, económicas, administrativas y financieras. Lo anterior significa que la libertad competencial de los municipios en México, queda sujeta a las legislaturas locales, dichos contenidos se interrelacionan con los artículos que van del I al 29; 73; 115 a 122 y 124 a 129, de manera principal.¹³

Lo concerniente a la libertad hacendaria o capacidad económico y financiera del municipio, está claro que no reciben todas las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria.

En cuanto a las participaciones federales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, que depende el Ejecutivo Federal, es la que mayor influencia tiene en la asignación de los recursos, que en México, son cada vez más escasos ante el escenario de que las necesidades y la población crece de manera geométrica y no existe recurso que sea suficiente para atender las necesidades y problemas de los cada vez mayores centros urbanos y en abandono del campo de México, que es donde se debe cimentar nuestra economía.

Cabe recordar que las Convenciones Nacionales de Coordinación Fiscal, son instrumentos de sujeción política y económica del centro hacia los entes federados y los municipios;

¹² Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Tratado de Derecho Electoral*, México, Porrúa, 2010, pp. 219 y ss.

¹³ Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo* (Servicios Públicos), México, Porrúa-UNAM, 1995, pp. 380 y ss.

ante tal situación, se trató de crear un mecanismo con mayor fuerza federalista, que es el Consejo Nacional de Gobernadores (CONAGO). No obstante, dicha agrupación de los representantes de los entes federados, no tiene fuerza jurídica, sino de alguna manera moral o de presión política, no siempre están preparados en forma debida para realizar peticiones y propuestas de alto nivel, pero cierto es que también existen gobernadores talentosos, a los que habría que escuchar.

Otro elemento que merma las finanzas municipales, son las deudas y que se permitió, en violación al espíritu del artículo 73 fracción VIII, con relación al 117 fracción VIII, a que las diversas administraciones de los entes federados y los municipios se endeudaran.

En este sentido, consideramos que el hecho de que se permitan a los ayuntamientos y a los entes federados, contraer deuda, es muy graves, en virtud a que no existen y no han existido mecanismos de control suficientes y adecuados para tratar de que el hoyo negro de las finanzas pública y la deuda externa (eterna) de México se controle, no crezca y nos haga más dependiente del extranjero, quedando nuestros gobiernos y el pueblo de rodillas y expoliado con exceso de impuestos, inflación y permanentes alzas de energéticos para pagar los intereses de una deuda interminable y que sigue en constante, permanente aumento, en detrimento de nuestra capacidad adquisitiva, cada vez más deteriorada, así, se devalúa nuestro ingreso en lo interno y en lo externo. Dichas disposiciones se interrelacionan con los artículo que van desde el 71 a 74, 79, 117 a 122 y 134, de manera principal.

Por lo anterior, México, debería tener un control más estricto en las deudas que pudiesen contraer las administraciones de los municipios y entes federados; si lo hacen con instituciones extranjeras, es un equivalente a deuda externa, por tanto, se deberían seguir los mecanismos establecidos en los artículos I, 133, con relación al 73, 76 y 89, entre otros. Pero, lo más importante,

es que no se están siguiendo los principios básicos de los ingresos, egresos y la administración financiera de unidad, porque se desconocen los montos de deuda y que en un momento, la Federación, el país y por tanto, el pueblo, son los avalles y quienes debe o debemos pagar los intereses de dichas deudas, ni siquiera el monto total de las mismas, lo cual sigue ensangrentando al país.

En los aspectos de competencias, capacidad administrativa, económica y financiera, son pocos los municipios que cuentan con personal profesional y especializado en dichas áreas, así como en materia de planeación y de seguridad; por tanto, son entes con mayor dependencia de las administraciones de los entes federados y de la Federación.

Con relación al asunto de la seguridad pública, se sigue con la idea del mando único, que es violatoria de la norma rectora o Constitución, dado que lo que se prevé es la coordinación en los términos de los artículos 21, 73, 76, 89, 115, 116 y 122 CPEUM, de manera principal, lo cual no se ha entendido y cada administración se quiere reinventar el modelo, lo cual es todavía más grave, en el escenario del nuevo sistema de justicia penal, los policías municipales no saben siquiera qué es un protocolo, lo cual se agrava por la poca especialización, profesionalismo tanto de los operadores como de quienes realizan los exámenes de confianza que es una cuestión inquisitiva en contra de los policías.

A lo anterior, debemos sumar el centralismo feroz, insensible y autoritario que existe desde el centro del país, que se toman decisiones sin consultar a la República, como lo es la reforma publicada en el DOF el 29 de enero de 2016, por la cual, se reformaron más de cincuenta disposiciones constitucionales para cambiar del Distrito Federal a la Ciudad de México, sin legitimidad en la Ciudad de México ni en la República, lo cual se evidenció en las elecciones de junio de 2015, en las

cuales sólo votó el 28% de los ciudadanos para la elección de los asambleístas constituyentes. Se creó un estado de excepción, contrario a la igualdad y no discriminación establecidos en la Norma Rectora¹⁴.

Así, podemos afirmar que la idea que existió en la conciencia de los Constituyente de 1916 a 1917; misma, que en lo general, se plasmó en el artículo 115, no se ha cumplido y que se debe definir la categoría de la libertad o autonomía municipal; precisar sus contenidos y establecer mecanismos de protección y justicia constitucional para los entes municipales, que podrían, a través del federalismo, ser una estrategia para resolver las necesidades y problemas del pueblo conforme a los valores, principios e intereses de la Revolución de México, plasmados en las Constituciones de la República de México y la de Jalisco, así como a las demás Normas Rectoras de los entes federados.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A) CONCLUSIONES

PRIMERA. La organización política de la República Federal, parte de estructuras básicas como son los municipios y de ahí, los entes federados, que pactaron entre sí para crear la superestructura o Federación.

SEGUNDA. La República Federal de México, es un Estado que tiene casi dos millones de kilómetros cuadrados y más de 120 millones de habitantes, es uno de los países más grandes y poblados del planeta.

TERCERA. Además de lo anterior, nuestro maravilloso

¹⁴ Cfr. *Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México*, 15 de septiembre de 2016.

país es un pluriverso culturas y en todos los órdenes, en costumbres, normas y demás valores, principios e intereses que deben ser armonizados, para lo cual, debemos conocernos, lo cual no hemos hecho en más de quinientos años.

CUARTA. Al hilo de lo anterior, tenemos que las estructuras políticas, que las agrupaciones humanas que existen en México son diversas y que se deben buscar mecanismos que respeten sus formas propias, costumbres, normas y demás maneras en que ellos protegen sus valores, principios e intereses, que en muchos casos, desconocemos y queremos normarlos desde el centro o desde los poderes de derecho o de hecho.

QUINTA. México, nuestra gente, dentro de nuestro espacio, con su pluriversidad, pluriculturalidad y pluriverso normativo, debe integrarse en el gran pacto federal que se llame México, que todos entendamos lo mismo cuando se diga: *Amahunatili Tlahtolli Tlen Mexicamh Nechicolistli Sentlanahuatiloyan* o en cualquier lengua autóctona, originaria a propia, pero que nos desconocemos y eso crea múltiples problemas.

B) PROPUESTAS

Estudiar nuestra realidad municipal, a través de la Nomología, transdisciplina que facilita el conocer dichas agrupaciones y estructuras con una metodología científica.

Una vez estudiados los municipios y diversas estructuras y agrupaciones humanas en México, tratar de crear una tipología municipal.

A partir de dicha tipología, definir las características de cada ente municipal y flexibilizar dichas estructuras según las condiciones: áreas metropolitanas, conurbadas, calpulli, tlatonazgos y demás formas que permitan el respeto a la pluriversidad maravillosa que tenemos.

Vocacionar a dichos grupos humanos y entes políticos y administrativos y realizar, en forma armónica a los demás entes, sus planeaciones a corto, mediano y largo plazo. Profesionalizar y especializar a los servidores públicos municipales, con servicio público de carrera.

Conforme a dicho vocacionamiento, crear su infraestructura, con una planeación en la que participen todos los sectores, dichos procesos, serán a corto, mediano y largo plazo, sujetos a evaluación y seguimiento; además, se deberá propiciar su desarrollo para el bienestar de la gente que ahí habite, tratando de nivelar la calidad de vida de todas las personas, hermanos mexicanos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ARISTÓTELES, *Política*, Libro I, Capítulo I.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, 6ª ed., México, Porrúa, 2010.

-----, *Dos Siglos de Constitucionalismo en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 2016.

-----, *La Autonomía Municipal en México*, 3ª ed., México, Porrúa, 2008.

Enciclopedia Política de México, Coord. COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, Senado de la República, obra conmemorativa del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución, México, 2010.

Debates del Congreso Constituyente de 1916 a 1917, Querétaro, Gobierno del Estado de Querétaro, II ts., 1987.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo* (Servicios Públicos), México, Porrúa-UNAM, 1995.

-----, *Tratado de Derecho Electoral*, México, Porrúa, 2010.

GARCÍA GALLO, Alfonso, *El origen y la evolución del derecho*, Madrid, 1959.

VVAA, *México a través de los Siglos*, Compañía Nacional de Editores, V ts., México, 1964.

MIRANDA TORRES, Roxana Paola, *La Nomología de las Comunidades Autóctonas o Preibéricas en México. Siglos XV a XXI*, México, Congreso de Oaxaca, 2008.

Nueva Agenda del Desarrollo Municipal, México, versión preliminar del Instituto del Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, 2016.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *La Reforma Municipal*, 4ª ed., Porrúa, México, 1985.

Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, 15 de septiembre de 2016.

