



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE COAHUILA

Facultad de Ciencias de la Administración

Unidad Torreón

El municipio es una creación del Estado y el ayuntamiento una especie de gobierno parlamentario



Jesús Ricardo Cisneros Hernández



**Jesús Ricardo Cisneros Hernández
Manuel Medina Elizondo**

**El municipio es una creación del Estado y
El ayuntamiento una especie de gobierno parlamentario**

INDICE

INTRODUCCIÓN: Objetivos y método

CAPÍTULO PRIMERO: El municipio es una creación del Estado

CAPÍTULO SEGUNDO: La evolución del ayuntamiento desde autoridad administrativa a orden de gobierno

CAPÍTULO TERCERO: El ayuntamiento es una especie de parlamento

CAPÍTULO CUARTO: Los efectos negativos y positivos del ayuntamiento como gobierno; y recomendaciones para remediar los aspectos negativos

AGRADECIMIENTO

El espíritu que da vida a la Universidad Autónoma de Coahuila es el moderno humanismo, cuya aspiración es superar la ignorancia, el fanatismo, la discriminación y el individualismo extremo para que el saber sea el medio idóneo para el pleno desarrollo intelectual, emocional y social de estudiantes y maestros; y, así, lograr que los universitarios practiquen la hermandad entre los hombres de manera consistente y cotidiana; y sean profesionistas exitosos pero profundamente comprometidos con el bien común.

La misión de la Universidad Autónoma de Coahuila es la docencia superior, la investigación, la difusión de la cultura y el otorgamiento de los grados académicos. En las aulas de sus diversas escuelas se forman profesionistas con los conocimientos necesarios para el ejercicio de sus carreras y con los principios, habilidades y actitudes adecuados para aplicar el conocimiento en la consecución de los valores universales. En sus facultades se investiga para crear nuevos conocimientos; en tanto la difusión cultural tiene la doble finalidad de publicar los trabajos de investigación; y llevar el conocimiento de las ciencias y las artes más allá de los claustros universitarios.

Uno de los principales centros de investigación es el Área de Postgrado de la Facultad de Contaduría y Administración. Su propósito es el desarrollo, promoción, y evaluación de los estudios de postgrado; así como el otorgamiento de los grados académicos superiores. La alta preparación profesional de los directivos y maestros, la calidad y dedicación de los estudiantes y la aplicación sistemática de los planes y programas de estudio, han convertido a ese Centro Universitario en uno de los pilares fundamentales para la investigación y elaboración del conocimiento de las ciencias contables y administrativas.

De esa manera, la Universidad Autónoma de Coahuila cumple cabalmente con el espíritu que la anima y se manifiesta en su lema: En el bien fincamos el saber. Esto ha sido posible gracias al trabajo creativo y sostenido de sus rectores, coordinadores y directores: de lo cual son ejemplos el Rector, Licenciado en Economía Blas José Flores Dávila, y el Coordinador General de Investigación y Postgrado de la Unidad Torreón, Doctor Manuel Medina Elizondo.

Soy egresado de la Escuela de Derecho y Ciencias Sociales, hoy Facultad de Derecho y fui, durante un breve periodo, maestro en la entonces Escuela de Contaduría y Administración, por lo que agradezco profundamente al Doctor Manuel Medina Elizondo y al Maestro Ulises Mejía Domínguez que hayan hecho posible la publicación de este breviarío, dentro de las labores de difusión de la Facultad de Contaduría y Administración; concediéndome, así, el honor de participar en la vida universitaria. Muchas gracias.

INTRODUCCIÓN

México durante la mayor parte de su historia ha sido una república federal, democrática, representativa y presidencialista. El federalismo se instituyó como una fórmula de organización política para descentralizar el poder público y enfrentar la diversidad geográfica y cultural de la nación; por eso se crearon artificialmente en el mismo texto constitucional los estados como entes independientes y soberanos; y se estableció el pacto de unión entre ellos, conformando, así, la alianza o federación de los Estados Unidos Mexicanos.

El federalismo mexicano es legítimo y válido, aun cuando no se trate de la unión de estados que originalmente fueran independientes entre sí y que hubieran decidido unirse por su voluntad soberana, porque los pactos federales o alianzas pueden también establecerse como política constitucional para crear entidades autónomas. Así, el Estado mexicano está conformado por los estados miembros, o entidades federadas, instituidos en los textos constitucionales.

Por el federalismo el gobierno popularmente denominado central es propiamente el gobierno general que en el ámbito de su competencia rige para toda la República. Dicho gobierno se divide para su ejercicio en los poderes legislativo, judicial y ejecutivo. El poder ejecutivo está confiado en una sola persona, el presidente de la República que se elige de manera directa y popular y es el titular de la administración pública; el Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, dividido para su ejercicio en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores; y el Poder Judicial está confiado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es importante tener presente que la Constitución Federal en el artículo 49 prohíbe la reunión de dos o más de los poderes en una sola persona o corporación.

El sistema federal de gobierno se replicó en las entidades federativas por las disposiciones de los artículos 40, 41, 115, primer párrafo, y 116 de la Constitución Federal: el 40 establece que el Estado Mexicano está compuesto de estados libres y soberanos en lo concerniente a sus regímenes interiores pero unidos en un pacto federal; el 41 que la soberanía popular en los estados se ejerce por medio de sus propios poderes en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos de la Constitución Federal y las particulares de cada Estado, las que en ningún caso podrán contravenir el pacto federal; el 115 dispone que los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano y representativo; y el 116 contiene las disposiciones que rigen a los gobiernos estatales.

Por imperativo de los artículos citados en el apartado anterior, los estados miembros de la Federación adoptaron para sus regímenes interiores la forma de gobierno democrático, representativo y popular; y dividieron el ejercicio de gobierno en los tres poderes: legislativo, judicial y ejecutivo. El poder ejecutivo está a cargo de los gobernadores, el legislativo está encomendado a los

congresos locales integrados sólo por diputados; ambos poderes se eligen de manera directa y popular; y judicial, confiado a los tribunales superiores de justicia.

Ahora bien, por imperio del artículo 115 constitucional los estados miembros de la federación mexicana deben tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio. Es importante destacar desde ahora que los estados no se conforman de municipios, sino que estos son la base de su organización.

El municipio anteriormente era una entidad autónoma con autoridades políticas propias pero con facultades solamente administrativas; en virtud de la reforma Constitucional del artículo 115, hecha en el año de 1999, ahora los ayuntamientos son un tercer orden de gobierno. Así, pues, la organización política de la República está armada en tres estructuras: federal, estatal y municipal.

La cultura popular se refiere al municipio con frases hechas y elogiosas; dice, por ejemplo, que el municipio es anterior al Estado; que es una organización natural y escuela de la democracia. Estos eslóganes han servido para tejer diversas teorías sobre el municipio. Mi opinión es que el municipio es una creación del Estado mediante los mismos principios y técnicas que imperan en la creación de entidades políticas autónomas.

Por ser el municipio una creación del Estado por congruencia debería de repetir el sistema de gobierno federal y estatal, sin embargo tal cosa no ocurre. Los municipios por disposición del artículo 115 de la Constitución Federal son gobernados por una junta denominada ayuntamiento en la que están reunidos los poderes legislativo, judicial y ejecutivo; por lo tanto existe una contradicción in terminis entre los artículos 49 y 115 párrafo I, el primero prohíbe que dos o más poderes se reúnan en una sola persona o corporación; y el segundo deposita el ejercicio de los tres poderes en la corporación denominada ayuntamiento.

El ayuntamiento es una corporación integrada por el presidente municipal, los regidores y síndicos; es la junta o corporación responsable de hacer los reglamentos, dirigir la administración pública y de impartir justicia municipal. De esa forma ejerce los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el ámbito de su competencia material y territorial.

De conformidad con lo expuesto, el gobierno municipal es diametralmente distinto a los gobiernos de la Federación y los estados miembros; sin embargo, en el debate nacional cuyo tema es encontrar el sistema de gobierno adecuado para las actuales circunstancias nacionales, no se ha tomado en cuenta la experiencia del gobierno municipal.

En la deliberación sobre ese problema descuellan los partidarios del sistema presidencialista acotado por los poderes Legislativo y Judicial; y por la otra parte aquellos que opinan que ese régimen está agotado y proponen para remediar el autoritarismo presidencial, el clientelismo electoral, la corrupción y la impunidad

que son nuestros males endémicos, la adopción de un sistema de gobierno parlamentario.

En contra del gobierno parlamentario se argumenta que es un sistema desconocido en México; se dice que la teoría y práctica parlamentarias son propias de los países europeos; por lo tanto de difícil entendimiento y aplicación en el territorio nacional.

La argumentación antiparlamentaria ignora la experiencia del ayuntamiento como gobierno municipal, circunstancia que debe considerarse en el debate sobre la reforma del Estado realizando estudios sobre el origen jurídico del municipio, el tipo de gobierno que es el ayuntamiento y cuáles han sido los resultados de esa fórmula. Todo con el propósito de utilizar la experiencia municipal en la tarea de determinar la forma de gobierno más conveniente para México.

OBJETIVOS Y MÉTODO

De conformidad con lo expuesto en la introducción, los propósitos de este trabajo son:

I. Aportar algunas consideraciones fundadas en el derecho vigente a la teoría jurídica que sostiene que el municipio es una creación del Estado y no una formación natural; porque estoy convencido que esa doctrina es indispensable para entender la naturaleza jurídica, las facultades y limitaciones del municipio.

II. Reseñar la evolución del ayuntamiento de autoridad política y administrativa a orden de gobierno.

III. Demostrar que el ayuntamiento por su definición, conformación y funciones es una especie del género de gobierno parlamentario; así como los impedimentos que existen para que funcione como parlamento;

IV. Explicar las fortalezas y debilidades del ayuntamiento como orden de gobierno y presentar algunas proposiciones para resolver los principales problemas.

El método de trabajo se basó en la Escuela de la Exégesis, caracterizada por el respeto al texto de la ley, pero, interpretado y aplicado con las adecuaciones que surgen de la observación de la realidad sociopolítica.

El marco legal está conformado por Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, en este trabajo la Constitución Federal, la Constitución Política del Estado de Coahuila, en el curso la Constitución de Coahuila, y el Código Municipal del Estado de Coahuila, en lo siguiente el Código Municipal.

CAPÍTULO PRIMERO EL MUNICIPIO ES UNA CREACIÓN DEL ESTADO

En algunos casos para explicar el origen y desarrollo de un tipo de organización social se escogen épocas y hechos determinados y con base en ellos se explican los orígenes, elementos y características de un tipo de comunidad u organización social. Así, sucede en ocasiones que una forma de organización social ha existido en diferentes épocas y lugares con denominaciones diferentes y en un momento determinado se le asigna un nombre exitoso, cuyo uso pronto se generaliza para denominar con él a todas las organizaciones análogas.

Eso ocurrió con la afortunada palabra Estado; concepto que sintetiza los elementos constitutivos de todas las comunidades jurídicamente organizadas. De tal manera que el concepto o nombre de Estado se conforma con los siguientes elementos: población, territorio, poder soberano, orden jurídico y finalidad común. De esa forma, ahora, con propiedad, se denomina Estado a todas las comunidades organizadas jurídicamente y que posean esos elementos; sin importar su credo político ni su sistema de gobierno.

Tratándose de las comunidades denominadas municipios, los jusnaturalistas mezclan argumentos sociológicos y jurídicos para definir su naturaleza. Con base en los argumentos sociológicos afirman que el municipio es una organización natural y anterior al Estado; que es parte de la evolución de los pueblos, cuyo motor es la inclinación del hombre a la vida sedentaria y en comunidad, a la división del trabajo y a la existencia de la autoridad. Ellos opinan que en tanto el municipio es una organización espontánea y natural, el Estado es una creación artificial.

Los jusnaturalistas, sin embargo, desarrollan la explicación del origen natural del municipio, así como su pretendida existencia anterior al Estado, utilizando los elementos constitutivos del Estado; de esa manera definen al municipio como una población asentada en un territorio determinado, organizada por un poder del cual dimana un orden jurídico, e identificada con una finalidad común.

Sin embargo, el razonamiento sociológico fundado en que el origen del municipio es la inclinación del hombre a la vida sedentaria y en comunidad, a la división del trabajo y a la existencia de la autoridad, lo mismo sirve para explicar y definir al municipio que al Estado y no contiene la diferencia específica entre esas dos organizaciones. La confusión es mayor cuando los jusnaturalistas afirman que los mismos elementos materiales que son la población y el territorio; los normativos constituidos por el poder soberano y el orden jurídico; y los de causalidad o finalismo que organizan a las comunidades con miras a un fin determinado, conforman tanto al municipio como al Estado, pues no se pueden explicar dos fenómenos distintos con los mismos conceptos y proposiciones.

Efectivamente, si se aceptara que el municipio es una organización social natural y anterior al Estado y que sus elementos son la población, el territorio, el poder

soberano, el orden jurídico y la finalidad común; no se tendrían elementos para definir al Estado de manera distinta al municipio; por lo tanto se tendría que aceptar que todos los estados fueron antes municipios; que los municipios actuales son en realidad estados pequeños en crecimiento o desarrollo; y que los municipios conforman a los estados a los cuales pertenecen, por lo que estos no son sino la fusión y organización de un conjunto de municipios..

En sentido contrario a los jusnaturalistas, los autores positivistas, como Kelsen, Hauriou y Albi, entre otros, sostienen que el municipio es una organización jurídica y política creada por el Estado. Ellos afirman que el Estado organiza de distintas maneras a la población; y una de esas formas de organización interior es el municipio, a través del cual el Estado desconcentra o descentraliza algunas de sus funciones. En ese orden de ideas, Albi expone que sin el Estado no puede existir el municipio; dice que está totalmente desbordada la vetusta teoría que consideraba al municipio anterior al Estado.

Jorge Carpizo abona a la teoría del municipio como creación del Estado; al efecto expone que el municipio puede ser contemplado desde dos ángulos: uno como una descentralización política; y, el otro, como una descentralización administrativa por región. La descentralización política significa que los municipios tienen sus propias autoridades electas por ellos mismos; así como facultades legislativas y competencia propias.

En resumen, de conformidad con el contexto anterior, el municipio no es una organización natural ni anterior al Estado; por lo tanto no se le debe confundir con ninguna otra forma de congregación humana. El municipio, como lo conocemos, tiene su acta de nacimiento en Roma y a partir de ella es posible distinguir y clasificar el origen del municipio actual.

Roma creó al municipio para gobernar y administrar los territorios conquistados. Fue el privilegio otorgado por los conquistadores a los vencidos para que se gobernaran al interior de sus territorios con sus propias leyes y costumbres; siempre y cuando se sometieran y respetaran el orden político y jurídico general de los conquistadores.

La práctica romana llevada a lo largo y ancho de las naciones conquistadas generó la creación de municipios como la forma de organizar políticamente a las regiones y posesiones de Roma, para que las poblaciones de esos lugares tuvieran el privilegio de autogobernarse dentro de los límites impuestos por el gobierno central y a la vez general. Práctica que evolucionó hasta la técnica constitucional y administrativa de crear dentro de un Estado demarcaciones territoriales otorgando a sus pobladores facultades para gobernarse con la limitación expresa de ajustarse a las leyes generales de los imperios, reinos, o repúblicas dominantes. Así, según el grado de libertad administrativa o política dichas demarcaciones pueden ser desconcentradas, descentralizadas, o autónomas.

A continuación expondré de manera sintética el origen y la evolución del municipio en Roma, España, Nueva España y México, así como un comentario intermedio acerca de la organización en Tenochtitlan; para destacar con esos ejemplos que el denominador común es la creación de los municipios por el Estado y que la libertad municipal de gobernarse esta condicionada a respetar las leyes del Estado creador.

I. ROMA

Roma a las naciones que conquistaba les imponía sus leyes, religión, lenguaje y gobierno; pero a los pueblos vencidos que se ganaban su confianza les otorgaba el privilegio de ser municipios romanos, sin que los habitantes de esos municipios llegaran a adquirir la calidad de ciudadanos de Roma. En virtud de tal privilegio, los municipios romanos organizaban su gobierno interior de acuerdo a sus leyes y costumbres; pero constreñidos por el respeto debido al marco general del derecho romano.

El carácter de municipio les permitía continuar con sus leyes, religión, lenguaje y costumbres a cambio de aceptar la supremacía romana, pagar impuestos y respetar al ejército. Cicerón dice que en Roma el municipio era una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de vecindad romana. Bajo el gobierno de Julio César, en el año 45 antes de Cristo, se expidió la *lex municipalis* que uniformó las bases según las cuales debían estructurarse políticamente y administrarse las ciudades a las que Roma concedía el carácter de municipio.

Así, pues, es evidente que el municipio, tal como lo conocemos, es una creación de Roma; para explicar con precisión y claridad esa circunstancia en seguida cito lo relativo al tema de las provincias y municipios romanos que de D'ors desarrolla en su obra de Derecho Privado Romano; al efecto el autor citado dice:

“Provincia significó, originariamente, el reparto de competencia atribuida por el senado a un magistrado; de ahí surgió el sentido secundario de zona encomendada al gobierno de un magistrado o pro magistrado. El sistema de prórroga de magistratura urbana para el gobierno de las provincias se introdujo en la época de Sila. Antes, si el gobierno tenía importancia militar se encomendaba a alguno de los cónsules ordinarios; en otro caso, se nombraban pretores especiales.

El magistrado que anexionaba un territorio daba las bases para la organización como provincia. Dentro de cada provincia había distintos tipos de ciudades, gobernadas por sus propios magistrados. Roma promovió la formación de ciudades similares a la misma urbe, sea como ciudades nuevas pobladas con veteranos del Ejército (colonias), sea que recibieran un estatuto ciudadano (*municipios*) el cual se superpone a veces a la estructura tribal de la población indígena.

En las provincias tenían sus gobernadores la máxima jurisdicción; y el derecho que aplicaban no era el mismo en todas las provincias, sino que variaba, sobre todo, según la intensidad mayor o menor de las propias tradiciones jurídicas. En Oriente, Roma encontró una antigua y fuerte tradición de derecho greco-helenístico que no pudo menos que respetar; en Occidente, en cambio, no existían tradiciones tan fuertes, y se procuraba amoldar más el derecho de las provincias al derecho romano.

En cada provincia se formó un derecho propio de ella, fundamentalmente romano, pero adaptado al régimen consuetudinario de aquella región. Estos derechos provinciales eran comunes a peregrinos y romanos; por eso la concesión de ciudadanía del año 212 no alteró fundamentalmente su situación. La formación de este derecho se debió al sistema judicial provincial que permitía al gobernador encauzarlo según una orientación particular, y sobre todo la de sus asesores, algunos de los cuales, al menos, serían buenos conocedores de la *costumbre* regional; en efecto, aunque pudiera delegar en jueces inferiores para recibir las pruebas y dar la sentencia, el juez común era el mismo gobernador de la provincia, Para ejercer esta jurisdicción, solía el gobernador recorrer su provincia, y se detenía unos días en cada una de las ciudades judiciales (*conventus*). Para las cuestiones de menor cuantía, con un límite variable según los municipios, tenían jurisdicción los magistrados locales, que debían acomodarse al régimen del gobernador.

Diocleciano prescindió de los últimos restos del sistema de magistraturas republicanas. La burocracia se organizó minuciosamente. La diferencia tradicional entre Italia y las provincias desapareció. El Imperio se dividió en grandes prefecturas repartidas en diócesis, y éstas, a su vez en provincias de menor extensión que antes. En las ciudades surge el poder de los patronos. La vida municipal cae en una profunda decadencia y aparecen los latifundios de poderosos terratenientes; éstos vienen a suplir al poder público deficiente. En todo el Imperio se impone un sistema coactivo de corporaciones profesionales y de vinculación de los colonos a las tierras de sus señores”.

La cita del Derecho Privado Romano de D’ors demuestra que el municipio nació como creación de Roma y se institucionalizó en el gobierno de Julio César, en el año 45 antes de Cristo en la *lex municipalis*.

II. ESPAÑA

En España es interesante observar como el concepto de municipio, entendido como el privilegio concedido por el poder político dominante, tiene dos vertientes: la primera ocurrió cuando España fue territorio romano y Roma concedió a varios pueblos la prerrogativa de organizarse como municipios, entre ellos destaca la ciudad de Cádiz por haber sido la primera y por su permanencia. La otra tuvo lugar durante la dominación musulmana, en ella las comunas españolas recibieron un gran impulso por parte de los monarcas cristianos, quienes mediante estatutos, fueros u ordenanzas les permitieron gobernarse con sus propias leyes a cambio

de la lealtad y colaboración a favor del rey en la lucha por la llamada reconquista de España. Los municipios así organizados tuvieron entre sus privilegios o fueros el de asociarse en hermandades para defender sus derechos frente al rey; y el de tener representación en las cortes o asambleas legislativas de los reinos.

El municipio fue un elemento político de primera importancia en España, del *concilium* nació el consejo municipal; el *judex* era elegido por la asamblea de vecinos en vez de ser nombrado por el rey, también se elegía a los alcaldes que por un año ejercían las funciones judiciales. Los consejos municipales eran autónomos en lo político y administrativo; los magistrados municipales tenían la autoridad judicial y era un hecho el sufragio popular. En los siglos XI y XII los monarcas tuvieron la idea del establecimiento y organización de las comunas o consejos de los pueblos, depositando en ellos la jurisdicción civil y criminal.

Don Joaquín Escriche en su Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, respecto del Fuero Municipal dice que es el cuaderno legal o cuerpo de leyes concedido a alguna ciudad o villa para su gobierno y la administración de justicia; al respecto hace la siguiente exposición:

“Cerca de seis siglos mediaron desde la entrada de los Moros en España hasta la formación del Fuero Real y de las Partidas; y en ese largo espacio de tiempo, si bien dominó siempre como ley general el Fuero Juzgo, se vio nacer sucesivamente y acompañar a la reconquista, con especialidad desde el siglo XI, una inmensa multitud de privilegios, ordenanzas o códigos locales, conocidos con el nombre de fueros municipales, que iban ahogando, digámoslo así, a las leyes godas, que impedían o quebraban la unidad que debe haber en un Estado bien constituido y que formaban otras tantas pequeñas repúblicas cuantos eran los pueblos a los que se les concedían.

No por eso puede decirse que los dictaba la imprevisión o el capricho: los producían más bien las necesidades de aquellos tiempos. Era preciso repoblar, cultivar y defender los distritos recién conquistados de los moros; y para ello no se encontró mejor medio que el de fomentar la concurrencia de vecinos otorgándoles cartas pueblas, en las que se distribuía el terreno, se fijaban las obligaciones, se declaraban sus derechos y el modo de ejercerlos, se establecían leyes por las cuales hubieren de regirse y se les concedían gracias y privilegios que no se gozasen en otros pueblos que ya no estaban expuestos a incursiones del enemigo.

Era preciso también recompensar los servicios de los caudillos militares que adelantaban la reconquista; y no había entonces otro recurso que el de concederles heredamientos, posesiones y tierras propias de la corona o recobradas de los Agarenos, como así mismo tenencias y gobiernos honoríficos y lucrativos, con la facultad de formar poblaciones, pactar con los colonos las condiciones en que se aviniesen, y ejercer la jurisdicción civil y criminal.

La nobleza militar abuso de las facultades que se le habían conferido, convirtió casi en esclavos a los colonos, los oprimió con exorbitantes contribuciones y malos fueros, puso la vara de la justicia en manos de la ignorancia y de la rapacidad, fatigó el trono con su desmedida ambición y aun osó aspirar a la soberanía. Los monarcas entonces conociendo la necesidad de robustecer su poder y asentar el trono sobre cimientos sólidos, y viendo que su apoyo y su fuerza podía encontrarse en los pueblos, a los cuales por otra parte debía protección, concibieron y llevaron a cabo la idea del establecimiento y organización de los comunes o consejos de las ciudades y villas, concediéndoseles cartas forales en que se contenían constituciones, y leyes civiles y criminales dirigidas a establecer y asegurar en ellas un gobierno templado, justo, acomodado a la constitución pública del reino y a las circunstancias de los pueblos, y propio para hermanar las ventajas de la libertad civil con la subordinación debida al soberano”.

Don Joaquín Escriche concluye ese tema en los siguientes términos: “Mas si el sistema de fueros municipales produjo al principio excelentes efectos, acrecentando el poder del soberano al paso que disminuía el de la nobleza, se vio por fin que despedazaba el cuerpo político del Estado, que introducía la desunión, la emulación y la envidia entre los pueblos, y que fomentaba indirectamente la impunidad de los delitos. Cada villa, cada alfoz y comunidad era como una pequeña república independiente con diferentes leyes, opuestos intereses y distintas costumbres: los miembros de una municipalidad miraban como extraños y a veces como enemigos a los de las otras: los facinerosos hallaban asilo y seguridad en todas partes y se evadían de las penas en que habían ocurrido con solo mudarse de pueblo”.

El estudio y las conclusiones de Don Joaquín Escriche además de avalar que el municipio es una creación de un poder político superior, nos invitan a reflexionar con profunda objetividad acerca de los resultados actuales y futuros de la condición actual del municipio mexicano como ente autónomo y tercer orden de gobierno para prever y, en su caso, evitar los males que el autor reseña.

III. TENOCHTILAN

A propósito de los aztecas, unos afirman que no hay ninguna base para buscar más allá de la tribu como forma primaria de organización social. En el entendido que la sociedad tribal está basada en las relaciones por el parentesco y no en una sociedad política. En función de ello, muchos estudiosos de las culturas precolombinas dicen que no se hallan en los pueblos prehispánicos auténticos estados con clases sociales diferenciadas, sino grupos tribales que en varios casos formaron confederaciones siempre de índole tribal.

Por el contrario, Alfonso Caso en su tesis titulada La Organización Política y Social de los Aztecas, sostiene la existencia de auténticas clases sociales y una genuina organización estatal entre los aztecas; y que hay fuerte evidencia de que el calpulli

era tanto una entidad basada en el parentesco y la unión de diversas familias como en la unidad residencial.

De ahí, algunos afirman que una veta del origen de la organización jurídico-política prehispánica es el calpulli, al que atribuyen propiedades que lo asemejan a las organizaciones gentilicias romanas; y también de organización estatal con división de clases, normas propias y gobierno formado por un consejo de jefes de las familias. Los calpulli fueron reconocidos por España, que los elevó, en algunos casos, al rango de municipios con la limitación expresa de ajustarse a las leyes generales; repitiéndose así lo dicho respecto al municipio como organización creada por el Estado.

IV. LA NUEVA ESPAÑA

El primer municipio lo constituyó Hernán Cortés en la población que fundó y denominó la Villa Rica de la Vera Cruz. La organización del municipio en la Nueva España tuvo las naturales variaciones políticas, administrativas y económicas de la época; sin embargo existió un tipo de municipio hispano que sirvió de modelo durante la Colonia con las siguientes características: el órgano gubernativo era un cuerpo colegiado también llamado consejo municipal, ayuntamiento o cabildo, integrado por varios funcionarios con diversas atribuciones que el monarca como supremo legislador ampliaba, restringía o quitaba según las circunstancias. Dichos funcionarios eran el corregidor o alcalde mayor que presidía dicho cuerpo, los alcaldes ordinarios, los regidores, el procurador general, el alguacil mayor y el síndico.

Es importante resaltar que en esa época los municipios españoles y los de la Nueva España gozaban, al menos formalmente, de una limitada autonomía gubernamental y de cierta base democrática para la designación de los integrantes del cabildo.

Agustín Rivera, Doctor de la Ex Universidad de Guadalajara, en su libro titulado Principios Críticos sobre el Virreinato de la Nueva España y sobre la Revolución de Independencia, expone de manera clara y sintética el sistema de gobierno que España estableció en el Virreinato de México. En el capítulo Gobierno de la Nueva España, dice que un noble de España, llamado virrey, que significa en lugar del rey, gobernaba el conjunto de reinos y provincias que se llamaba Nueva España; otro noble de España, llamado gobernador, gobernaba el conjunto de alcaldías mayores que era un reino o provincia. Otro noble de España, llamado alcalde mayor y también corregidor, gobernaba el conjunto de municipios que formaban una alcaldía mayor.

Agrega el Doctor Agustín Rivera que un cuerpo de vecinos españoles y criollos, llamado ayuntamiento, gobernaba un municipio, cuya cabeza era una ciudad o villa. Un alcalde menor español o criollo, gobernaba un municipio, cuya cabecera era un pueblo compuesto de puros españoles o de españoles e indios. Una junta

de caciques o indios nobles gobernaba un municipio, cuya cabecera era un pueblo compuesto de puros indios.

El Doctor Agustín Rivera termina el tema con una cita de Beristáin que dice: Los ayuntamientos se componían de un corregidor, dos alcaldes ordinarios, doce regidores propietarios y perpetuos, seis temporales, un procurador del común, un síndico personero, un secretario y un tesorero, cuatro meceros y otros dependientes.

V. EL MUNICIPIO DESDE CÁDIZ A LA CONSTITUCIÓN DE 1917

En la Nueva España el ayuntamiento fue una forma decadente y pervertida de gobierno porque los puestos de concejales se vendían al mejor postor y consecuentemente quienes los compraban u obtenían como prebenda los manejaban como parte de sus bienes patrimoniales. La Constitución de Cádiz de 1812 tendió a reestructurar y sanear el régimen municipal dentro del Estado monárquico español.

De conformidad con la Constitución de Cádiz los miembros componentes de los ayuntamientos debían elegirse indirectamente por los pueblos, sin que los cargos respectivos fuesen ni vitalicios ni vendibles y sin que los electos pudiesen ser nuevamente nombrados, a no ser que transcurrieran por lo menos dos años si así lo permitía el vecindario. Los ayuntamientos tuvieron a su cargo la administración interior de los pueblos respectivos, bajo la vigilancia y supervisión de las diputaciones provinciales correspondientes y del jefe político que era una especie de autoridad intermediaria entre éstas y los cuerpos municipales.

Así, pues, los antecedentes indirectos del actual artículo 115 constitucional son los artículos 309 y 311 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. El artículo 309 establece que para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde. El artículo 311 dice: Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

Desde la Constitución de 1824 hasta la de 1917, el municipio existió solamente de manera potencial en los textos legales; las ciudades estuvieron siempre sometidas a los delegados políticos y carecieron de potestades reales para dictar sus normas internas y elegir a sus gobernantes; por eso era lógico que uno de los principales objetivos políticos de los movimientos precursores de la Revolución Mexicana de 1910, fuera la institución del régimen municipal como célula de la organización jurídico-política y como expresión de la democracia.

Para ilustrar lo dicho en el párrafo inmediato anterior, a continuación expongo con base en la obra Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus

Constituciones, la forma y términos en que las distintas constituciones, estatutos y planes que han existido desde 1824 hasta 1917 han instituido al municipio.

1. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 18 de diciembre de 1822, Artículo 24: Las selecciones de ayuntamientos para el año 1823, se harán con arreglo al Decreto de la Junta Nacional Instituyente de 13 del próximo pasado noviembre. Artículo 44 en cada capital de provincia, habrá un jefe superior político nombrado por el Emperador.

2. Constitución Federal de lo Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. Artículo 161: Cada uno de los estados tiene obligación de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni a la Acta Constitutiva.

3. De las leyes Constitucionales de la República Mexicana suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1936. Artículo 3º parte conducente.- Las juntas departamentales..., harán la división de su respectivo departamento en distritos y la de éstos en partidos. Artículo 22 habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos en los lugares en que los había en el año 1808... Artículo 23... el número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador...

4. Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856. Artículo 117: Son atribuciones de los gobernadores: I. Nombrar las autoridades políticas subalternas del estado. XIII. Hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales, y expedir sus ordenanzas respectivas. XVI. Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades.

5. Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857. Artículo 109: Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular.

6. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865. Artículo 28: Los prefectos son los delegados del Emperador para administrar los departamentos cuyo gobierno se les encomienda... Artículo 36: Cada población tendrá una administración municipal propia... Artículo 37: La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales. Artículo 38: Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales. El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos de cada departamento.

7. Plan de la Noria, suscrito por Porfirio Díaz en noviembre de 1871. Parte conducente.- Varios estados se hayan privados de sus autoridades legítimas y sometidos a gobiernos impopulares y tiránicos... que la unión garantice a los Ayuntamientos, derechos y recursos propios como elementos indispensables para su libertad e independencia.

8. Constitución Federal 1917. Título 5º de los estados de la Federación. Artículo 115: Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

VI. CONCLUSIÓN: EL MUNICIPIO ES UNA CREACIÓN DEL ESTADO

Lo expuesto acerca de la creación del municipio en los apartados dedicados a Roma, España, Tenochtitlan, Nueva España y a la evolución del municipio en México confirma que el municipio, en esos casos, se estableció como un organismo descentralizado creado, en su caso, por Roma, la Monarquía Española y el Estado Mexicano, con autonomía para elegir a sus autoridades y competencia propia; autonomía siempre limitada a la observancia de las leyes del gobierno creador del municipio.

Esos antecedentes son conformes con las tesis de Kelsen, Hauriou, Albi y Carpizo quienes afirman que el Estado organiza de distintas maneras a su población y divide su territorio en la forma más conveniente; y que una de esas formas de organización y división territorial interior es el municipio, a través del cual el Estado desconcentra o descentraliza algunas de sus funciones. Dichas tesis están consagradas en el texto vigente del artículo 115 de la Constitución Federal que al respecto dice: “Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al municipio libre”.

El citado Artículo 115 postula que los estados tendrán como base de su división territorial al municipio y no que los estados estén conformados por municipios. Si la Constitución usara la última fórmula, esto es que el Estado está conformado por municipios, implicaría el reconocimiento de que el municipio es anterior al Estado. Pero al establecer que los estados tendrán al municipio como base de su división territorial es claro que el Estado es el creador del municipio.

La Constitución de Coahuila confirma la tesis consistente en que el municipio no es una organización natural y anterior al Estado, sino una creación de éste. Al respecto, los artículos de dicha Constitución en lo conducente dicen: los elementos que conforman al municipio son su población, su territorio, su hacienda; así como la organización y el funcionamiento de sus órganos de gobierno; la ley establecerá las normas fundamentales para que cada ayuntamiento reglamente los elementos de su municipio, de conformidad con la Constitución Federal y la Constitución de Coahuila.

Para cerrar el círculo referente a que el Estado es el creador del municipio; y que lo crea como una fórmula de descentralización política y administrativa por región, cito la siguiente norma de la Constitución de Coahuila: “El Congreso del Estado podrá crear, fusionar y suprimir municipios; así como modificar su extensión territorial”.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA EVOLUCIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE AUTORIDAD POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA A ORDEN DE GOBIERNO

Desde la Constitución de 1917 hasta la reforma de 1999 el ayuntamiento fue una autoridad política y administrativa; sin embargo siempre estuvieron latentes los genes del municipio romano y español como inspiración para aumentar la autonomía y facultades del municipio y la transformación del ayuntamiento en otro orden de gobierno. En ese contexto presentaré de manera sucinta la evolución del municipio desde 1917 hasta las reformas constitucionales de 1983 y 1999; con especial énfasis en la postura de Don Venustiano Carranza que proponía se otorgaran al municipio facultades para expedir reglamentos, impartir justicia y para obtener y administrar sus propios recursos económicos; y como su proposición fue derrotada por considerarla peligrosa, reduciéndose así al ayuntamiento a autoridad política y administrativa.

I. EL DEBATE DEL ARTÍCULO 115 EN 1917

En la obra Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, consta que don Venustiano Carranza expuso, en el Mensaje y Proyecto de Constitución fechados en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, que el municipio era sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución y por lo tanto debería de ser independiente para que tuviera libertad política y económica a través de fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades. Para que de esa manera el municipio se sustrajera a la voracidad insaciable de los gobernadores; a quienes, además, con una buena ley electoral, habría que mantener alejados de las elecciones municipales para que no influyeran en el voto público.

En el debate el proyecto de don Venustiano Carranza fue derrotado y en el Artículo 115 no se concedió al municipio la libertad ni las atribuciones hacendarias propuestas; estableciéndose que los estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre y que este sería administrado por el ayuntamiento. En ese debate es importante conocer las opiniones de los diputados constituyentes Calderón y Ugarte.

Calderón, en una parte de su intervención, dijo que en materia de impartición de justicia el ayuntamiento no debía de tener a su cargo más que un alcalde para resolver cuestiones judiciales (se refería al juez de barandilla que sancionaba las faltas a los bandos de policía). En cuanto a la competencia hacendaria manifestó que si el ayuntamiento iba a ser absoluto para decretar impuestos sin que la legislatura interviniera se establecería el caos en todo el Estado.

Por su parte Ugarte expuso que era muy loable el propósito de crear la independencia económica del municipio; pero como lo dijo el diputado Calderón, con mucha justicia, no se podía crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos

porque eso sería en términos claros tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materias administrativas, hacendarias y en los demás ramos encomendados a su cuidado.

De esa manera se olvidó la independencia del municipio propuesta por Venustiano Carranza. La libertad municipal quedó más que limitada constreñida a la voluntad política y hacendaria de los gobernadores externada en los hechos y a través de las leyes de los congresos locales. En lo político los ejecutivos de los estados intervenían, y lo siguen haciendo, en las elecciones municipales; y en materia hacendaria no se precisó que debía de entenderse por la hacienda propia de los municipios, pues no se establecieron las fuentes de sus recursos propios y las leyes, impuestas por los gobernadores a los congresos, fijaban las contribuciones municipales. Así, la libertad declarada en la Constitución fue, en el peor caso, ilusoria; y en el mejor, un buen propósito para inspirar proyectos futuros.

II. EL ARTÍCULO 115 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El texto original del artículo 115 de la Constitución de 1917 se localiza en el Título Quinto, denominado De los estados de la Federación; incluía normas relativas a los estados, los municipios y al congreso en los siguientes términos:

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades. III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años. Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83. El número de representantes en las Legislaturas de los estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios. 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 y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.”

III. LA REFORMA DE 1983

De 1917 hasta antes de 1983 el artículo 115 se reformó ocho veces, fue hasta el último año mencionado en que se hizo una reforma de fondo para el fortalecimiento municipal, destacando las siguientes disposiciones:

1. Se tipificaron las figuras de suspensión, desaparición o revocación del mandato del ayuntamiento o de sus miembros, estableciéndose la obligación del legislativo estatal de normar las causas y establecer los procedimientos.
2. Se otorgó a los ayuntamientos la facultad reglamentaria, en el entendido que su ejercicio se regularía por las bases normativas que debían de expedir las legislaturas locales.
3. Se confirió la libertad en la administración de la hacienda pública, y se establecieron impuestos y derechos propios.
4. Se determinó que las legislaturas locales establecieran anualmente las leyes de ingresos municipales; pero que los ayuntamientos aprobaran sus presupuestos de egresos.
5. Se especificaron los servicios públicos que debían de prestar los municipios.
6. Se autorizaron las asociaciones de municipios de un mismo estado, así como la facultad de suscribir convenios de coordinación con las otras instancias de gobierno.
7. Se ratificó y amplió la participación en la planeación y regulación del desarrollo urbano.
8. Se implantó la representación proporcional para que los ayuntamientos se integraran con regidores electos por mayoría relativa y por los candidatos de los partidos con votación minoritaria.
9. Se definió la conurbación urbana.

En síntesis se otorgaron al municipio facultades para crear y manejar libremente su hacienda; competencia exclusiva en obras y servicios públicos; y para emitir reglamentos. Pero el ayuntamiento conservó el carácter de autoridad política y administrativa.

III. LA REFORMA DE 1999

Fue el caso que algunos de los postulados más trascendentes de la reforma de 1983 no alcanzaron sus propósitos a cabalidad, por ejemplo el ayuntamiento siguió siendo una autoridad política y administrativa, con facultades limitadas para reglamentar las materias de su competencia y sin facultades jurisdiccionales para resolver los conflictos que surgieran con motivo de la interpretación y aplicación de los reglamentos municipales; por lo que en el año de 1999 se reformó el artículo 115 para ampliar la competencia material del municipio incorporando nuevas atribuciones al ayuntamiento y aumentando otras ya existentes. En esta reforma se concedieron al municipio algunas de las atribuciones que, según vimos, fueron propuestas por don Venustiano Carranza y negadas por los diputados constituyentes. Entre las modificaciones sobresalen las siguientes:

1. Se transformó al ayuntamiento de órgano administrador en gobierno municipal, otorgándole las tres potestades que en nuestro sistema caracterizan el ejercicio de gobierno: legislativas para expedir los reglamentos, circulares y disposiciones generales que organicen la administración pública municipal; jurisdiccionales para impartir justicia administrativa municipal; y ejecutivas para la realización material de las leyes y reglamentos en obras y servicios públicos.
2. Se amplió el concepto de asociación de municipios para permitir la asociación entre municipios de estados distintos con aprobación de las respectivas legislaturas.
3. Se aumentó el número de los servicios públicos a cargo del ayuntamiento, incluyendo, entre ellos, la policía preventiva municipal.
4. Se fortalecieron las facultades en materia de planeación y desarrollo urbano; y se otorgaron facultades en la materia de transporte público de pasajeros.

El gran merito de esta reforma fue elevar al ayuntamiento a la categoría de gobierno y otorgarle facultades o poderes reglamentarios, administrativos y de procuración de justicia, es en buena parte análogo al modelo del municipio español citado en los antecedentes históricos; y, curiosamente, gracias a esas reformas el municipio mexicano corre el peligro de que, como en España en la época de la Reconquista, cada municipio quiera llegar a ser una pequeña república independiente con diferentes reglamentos, intereses opuestos, distintas costumbres y ver a los otros municipios como extraños o como enemigos. Lo cual, lamentablemente, ya sucede con los pueblos y comunidades indígenas institucionalizados como municipios autónomos que tienen derecho de decidir sobre sus formas de organización social, de crear y aplicar sus propios sistemas normativos de acuerdo a sus usos y costumbres.

CAPÍTULO TERCERO

EL AYUNTAMIENTO ES UNA ESPECIE DE GOBIERNO PARLAMENTARIO

En el Artículo 115 de la Constitución Federal se estableció que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa; de esa manera el ayuntamiento dejó de ser autoridad administrativa para convertirse en el tercer orden de gobierno en el país. Sin embargo, ni el texto constitucional ni la teoría de esa materia han precisado la naturaleza jurídica-política ni las características propias de esa forma de gobierno; por lo tanto carecemos de una definición real de ayuntamiento que, siguiendo la obra *Lógica para Juristas* de Jaime M. Mans Puigarnau, deberá de ajustarse a las siguientes reglas:

“I. La definición real es la explicación directa de lo que una cosa es y de lo que la distingue de las otras cosas del mismo genero. II. La definición real puede ser descriptiva, genética y esencial. III. La definición descriptiva es la explicación de lo que es una cosa mediante la indicación de sus propiedades y accidentes. IV. La definición debe de ser más clara que lo definido. V. Lo definido no puede entrar en la definición. VI. La definición debe de comprender sólo lo definido. VII. La definición no debe de ser negativa. VIII. En síntesis, la definición ha de exponer el contenido esencial del concepto y sus elementos constitutivos, a saber el género próximo y la diferencia específica”.

Por lo anterior, mi objetivo es construir la definición real del gobierno municipal de conformidad con su naturaleza jurídica y política; y de esa manera explicar de manera directa a que género de gobierno pertenece el ayuntamiento y cual es su característica o diferencia específica.

I. LA FORMA DE GOBIERNO MUNICIPAL ES EXCEPCIONAL

Siguiendo el propósito fijado, antes de continuar, es necesario precisar que la forma de gobierno municipal es una excepción en el orden político mexicano. Para destacar ese carácter excepcional, enseguida expongo la manera en que el ayuntamiento rompe con el sistema de gobierno federal y estatal; para eso primero explicaré que es un sistema; en segundo lugar expondré lo referente al Estado como sistema; y por último como el gobierno municipal fractura la unidad y la coherencia del sistema gubernamental mexicano.

En el libro *Lógica para Juristas* de Jaime Mans Puigarnau, leemos que un sistema es un conjunto único y ordenado cuyos componentes son coherentes y solidarios entre sí. El sistema implica siempre la subordinación y la coordinación de sus elementos. Requiere por lo tanto, un principio superior al que sus componentes están subordinados, no bastando, por ende, la mera coordinación entre ellos.

Conforme a la *Lógica* el Estado es un sistema cuyos elementos están subordinados a un poder soberano y coordinados entre sí. Para ilustrar lo dicho recurro a la definición de Jellinek, citada por Héctor González Uribe en su obra *Teoría Política*: “El Estado es la corporación formada por un pueblo, dotada de un

poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”. González Uribe dice que la definición expuesta es una descripción fenomenológica y de ella resulta que: “El Estado es la unidad conformada por una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico y con un fin común.”

En esa definición, que según González Uribe es fenomenológica y en mi opinión fundada en la Lógica es una definición descriptiva, es visible la existencia de un sistema. En efecto, el Estado se conforma por la población, el territorio, el orden jurídico y el poder soberano; los tres primeros elementos están coordinados entre sí y subordinados al poder soberano.

Ahora bien, en México el poder supremo es la Constitución Federal que establece el orden jurídico y éste, como tal, es en sí mismo otro sistema que implica, además de la subordinación y la coordinación de sus elementos, la identidad, unidad y coherencia de los regímenes de gobierno de la Federación, las entidades federativas y los municipios. Pero es el caso que el ayuntamiento, como fórmula de gobierno municipal, no comparte los principios de identidad, unidad y coherencia por el contrario es radicalmente distinto a los gobiernos federal y estatales.

La forma de gobierno traza los rasgos distintivos de cada Estado; así, México de conformidad con la Constitución Federal es una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos; cuyo gobierno se divide para su ejercicio en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La Constitución Federal prohíbe que se reúnan dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación.

Además de lo dicho en el párrafo precedente, por estar encomendado el Poder Ejecutivo a una sola persona denominada presidente, a quien se elige de manera popular y directa, mediante el voto universal, libre y secreto y, sobre todo, por la preeminencia del presidente sobre los demás poderes, nuestro régimen de gobierno es presidencialista.

El sistema federal, representativo, democrático, presidencialista y el ejercicio de gobierno dividido en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, se reproduce en los estados miembros de la federación mexicana.

Pues bien, nada de eso ocurre en el municipio, cuyo gobierno está encomendado al órgano colegiado denominado ayuntamiento, compuesto de un presidente municipal, regidores y síndicos. Además el ayuntamiento concentra o reúne en sí mismo las facultades legislativa, administrativa y jurisdiccional.

Con lo expuesto, queda claro que el ayuntamiento es una forma de gobierno excepcional en México, en cuanto se aparta de la forma establecida para la Federación y los estados por lo que la construcción de su definición requiere ubicar al ayuntamiento en el género de gobierno al cual pertenece y asentar la

diferencia específica. Para eso es necesario comparar o confrontar el régimen parlamentario con el sistema político mexicano para saber a cual de los dos pertenece el ayuntamiento como orden de gobierno.

II. EL GOBIERNO PARLAMENTARIO

Etimológicamente la palabra parlamento deriva del latín *parabolare* y del francés *parlament* que significan hablar. A diferencia del vocablo *asamblea*, con el que se le llega a confundir, que se deriva del latín *atsibulare* y del francés *assembles* que quieren decir reunir simultáneamente.

Así, pues, la esencia del parlamentarismo es que el gobierno se ejerce por un grupo colegiado de representantes de la ciudadanía elegidos popularmente, a quienes se denomina parlamentarios; cuyas funciones son legislar y en el modelo clásico ocupar la titularidad de las carteras administrativas; o bien vigilar y sancionar la administración pública. En todos los casos el denominador común del parlamento es su función legislativa y sus atribuciones en la esfera ejecutiva.

Rafael de Pina en su *Diccionario de Derecho*, define parlamento como asamblea u órgano del poder legislativo, constituido mediante sufragio, cuya función esencial es la creación de leyes; sin perjuicio de ejercer el control permanente sobre la obra de los gobernantes. El parlamento es un órgano colegiado representativo del cuerpo de ciudadanos. Para el mismo autor, parlamentar significa negociar, tratar.

1. Los orígenes históricos

El parlamento surgió en la Edad Media bajo la denominación de asamblea estamental, integrada por la nobleza militar, el clero y los miembros de las ciudades, con facultades para autorizar gastos de guerra al monarca a cambio de privilegios y concesiones. Sirven de ejemplo: el Parlamento Inglés, las Cortes Españolas, los Estados Generales Franceses y las Dietas Alemanas.

El origen y las características del parlamento clásico están en Inglaterra; y en el siglo XVII se afirma como cuerpo deliberante y decisorio al imponerse sobre los intereses del monarca. En efecto, existe como paradigma del poder del parlamento la historia de Oliverio Cromwell que encabezó una sublevación militar contra el Rey Carlos I; después de triunfar en la guerra civil ordenó el enjuiciamiento del Rey, quien fue condenado a muerte por el Parlamento y ejecutado en 1649.

De acuerdo a la experiencia histórica, en el modelo original o clásico el parlamento es la institución política donde se debate y decide sobre la vida nacional; es el centro en que concurren las distintas corrientes ideológicas de una nación; el parlamento dicta las leyes que regulan la vida de la colectividad; y tiene el mando de la administración pública.

2. Las características del parlamento

Según Duverger no todo régimen donde haya un parlamento es un régimen parlamentario en un sentido técnico del mismo, ya que según dicho autor se llama régimen parlamentario sólo al sistema político basado sobre la colaboración de poderes, esto es que el ejecutivo esté dividido en dos elementos: un jefe de estado y un gabinete de ministros responsable ante el parlamento.

Ignacio Burgoa opina que la colaboración de poderes no es atributo del parlamento clásico como el que funciona en Inglaterra, porque tal fenómeno no existe en el citado sistema, existe el de concentración funcional localizada en el parlamento; en tal sistema el gabinete de ministros es un cuerpo gubernativo que brota del propio parlamento a cuya autoridad están sometidos los ministros.

Giovanni Sartori en su libro Ingeniería Constitucional Comparada, dice que los sistemas parlamentarios deben su nombre a su principio fundador, o sea, que el parlamento es soberano. Por tanto, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el parlamento: su característica primordial es que los poderes ejecutivo y legislativo se comparten (el parlamento concentra las funciones legislativa y ejecutiva o administrativa); esto equivale, según lo comenta el citado autor, a que todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y según sea el caso, destituidos merced al voto del parlamento.

3. Los países con gobiernos parlamentarios

El parlamento nace como una fórmula para limitar la autoridad soberana de los reyes; sin embargo, el parlamentarismo ha evolucionado a tal grado que lo mismo existen tanto monarquías como repúblicas con gobiernos parlamentarios. Por eso es conveniente recordar las diferencias existentes entre república, monarquía y monarquía constitucional.

El maestro Felipe Tena Ramírez en su libro Derecho Constitucional Mexicano, dice que el régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite por muerte o abdicación mediante sucesión dinástica. En tanto, en la república el jefe del Estado se elige de manera popular, dura un tiempo determinado en su encargo y no lo puede transmitir.

En la actualidad la mayoría de los regímenes monárquicos son monarquías constitucionales; esto quiere decir que los reyes no son absolutos y no ejercen el poder de manera arbitraria porque sobre ellos está la constitución y el sistema de leyes emanado de la carta magna.

Actualmente entre las monarquías más significativas con régimen parlamentario están el Reino Unido, Canadá, Suecia, los Países Bajos, Noruega, España y

Japón. Entre las repúblicas con parlamentos se cuentan: Alemania, Italia, Francia, Polonia, Suiza, Austria y Grecia.

4. Las distintas clases de parlamentos

Doctrinariamente, se reconocen como modelos básicos de regímenes parlamentarios los siguientes:

1. El jefe de Estado, rey, presidente o primer ministro, puede ordenar la disolución del parlamento en el caso que esté en riesgo la gobernabilidad de la nación o la legitimidad de la dirigencia de su clase política. También existen sistemas donde ocurre lo contrario, que el parlamento retire su confianza al gabinete y lo destituya.
2. El único órgano elegido por voluntad popular es el parlamento de cuyo seno se elige a los ministros. El parlamento es el sustento de la labor gubernamental, como tal que puede destituir ministros mediante la censura o la negación de la confianza.
3. El parlamento con poder ejecutivo único depositado en el consejo de ministros, presidido por el primer ministro quien desempeña simultáneamente los cargos de legislador parlamentario, coordinador de los parlamentarios de su partido político, representante del Estado y jefe de gobierno. En este existen dos opciones: en la primera el primer ministro prevalece sobre los demás ministros; en la segunda ninguno de los ministros prevalece sobre los demás.

En el primer caso el primer ministro es el jefe del poder ejecutivo tiene facultades para designar y destituir a los ministros del gabinete; difícilmente puede ser destituido por el voto del parlamento y permanece en el cargo aunque los miembros de su gabinete cambien.

En el segundo caso, el primer ministro es uno más entre todos; no designa a los integrantes del gabinete, quienes son impuestos por el voto de la mayoría de los parlamentarios; en ellos el primer ministro sólo es un ejecutor de las decisiones del gabinete.

5. El asambleísmo

Por último, existe una forma de parlamento denominado por la doctrina asambleísta; en el cual todos los asuntos del Estado y de gobierno se deliberan y deciden por el parlamento; en tanto el gabinete de ministros sólo ejecuta los acuerdos. Por esa forma de funcionamiento el parlamento tiene que reunirse continuamente, aun para los asuntos sin relevancia, a eso debe su nombre, ya que asamblea significa reunión

En este caso, el primer ministro y su gabinete son electos popularmente, por lo tanto el primer ministro no puede designar ni destituir a los demás; su autoridad es discutible y en todo caso débil y dispersa. La responsabilidad del gabinete en

cuanto al cumplimiento de sus funciones es mínima, hay poca o ninguna disciplina partidista, las coaliciones políticas son inseguras; y no existen procedimientos para solucionar los desacuerdos entre el primer ministro y su gabinete. Por sus características en el parlamento asambleísta todos los asuntos se politizan: la actividad legislativa es tormentosa y la administración lenta e ineficiente.

Por lo expuesto, una parte de la doctrina considera al asambleísmo una forma desviada o decadente del parlamentarismo; pero otros sostienen que el principio básico del parlamento es precisamente la asamblea; por lo tanto para ellos representa la forma original de ése régimen gubernamental.

En opinión de Giovanni Sartori la mayoría de las democracias latinoamericanas si abandonaran sus formas presidenciales, caerían directamente en el asambleísmo. Para que el parlamentarismo no caiga o, en su caso, supere el asambleísmo requiere de un gobierno estable y efectivo. Sartori dice que el parlamentarismo funciona mejor cuando se aparta del prototipo y adquiere una forma semiparlamentaria en la cual se acote el poder del primer ministro y no opere de manera absoluta la soberanía parlamentaria para evitar el asambleísmo.

III. EL SISTEMA DE GOBIERNO MEXICANO

Los padres fundadores de los Estados Unidos de América adaptaron el sistema inglés de monarquía constitucional y parlamentaria al nuevo país: dividieron el ejercicio del gobierno en los poderes legislativo, judicial y ejecutivo. La función legislativa del parlamento se encomendó al congreso; en tanto, las atribuciones del rey para la representación del Estado; así como la jefatura del gobierno que en el parlamento corresponde al primer ministro se confirieron al presidente.

México siguió puntualmente el modelo de gobierno de los Estados Unidos de América, consecuentemente, es una república, representativa, democrática y federal. Es una república porque sus gobernantes no son vitalicios y los cargos no son hereditarios; es democrática porque la elección del presidente, diputados y senadores se realiza por votación popular; en cambio los ministros de la Corte y los magistrados electorales se eligen por el Senado a propuesta del presidente y de la propia Corte, respectivamente; es representativa porque el pueblo mexicano actúa en la deliberación y aprobación de las leyes a través de los diputados y senadores que son sus representantes; y es federal por estar conformada por treinta y un estados, constitucionalmente soberanos, que celebraron una alianza o pacto de unión.

En México el gobierno se divide para su ejercicio en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso de la Unión, conformado por las cámaras de diputados y senadores. El Poder Ejecutivo se ejerce por una sola persona denominada presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia.

La Constitución Federal prohíbe se reúnan dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación y que el Poder Legislativo se deposite en una sola persona.

1. El Poder Ejecutivo y el presidencialismo mexicano

Existen tres tipos de presidencialismo: el puro, donde el presidente es el jefe del poder ejecutivo y designa libremente a sus auxiliares como secretarios de Estado; el atenuado en el que el congreso designa a los miembros del gabinete, quienes en virtud de que sus nombramientos no dependen del presidente son considerados como ministros, como en los parlamentos, y no secretarios de Estado; y el último el presidencialismo débil por las limitadas facultades constitucionales del presidente.

El régimen mexicano siempre ha sido calificado como presidencialismo fuerte; al grado que muchos piensan que desde Álvaro Obregón hasta Ernesto Zedillo el presidente ejerció una especie de dictadura sexenal con base en el partido político dominante y un sistema corporativo. Esos adjetivos calificativos los obtuvo en virtud de las excesivas facultades que la Constitución Federal otorga al presidente; y a las otras que Daniel Cosío Villegas denominó metaconstitucionales, entre las que sobresalían el poder de designar a su sucesor, ser el jefe máximo de su partido político, controlar al Congreso y a la Suprema Corte; y la de dirigir a su arbitrio la economía nacional.

En la actualidad, después de que el Partido Revolucionario Institucional perdió la elección presidencial en el año 2000 y triunfó Vicente Fox, postulado por el Partido Acción Nacional; y que en el año 2012 el PRI volvió a ganar la presidencia de la República, se ha iniciado la democracia electoral y la alternancia presidencial. El presidente conserva casi intactas todas las facultades constitucionales que tuvieron los presidentes durante el antiguo régimen y por lo tanto nuestro sistema sigue dominado por un presidencialismo fuerte, pero atenuado en la forma que más adelante se expondrá.

Nuestro presidencialismo fuerte radica en las facultades que la Constitución Federal le otorga al titular del Poder Ejecutivo en los artículos 25, 26, 27, 28, 29, 71, 72, 89, 96, 102, 122, 123, 133. En nuestro sistema el presidente es el jefe de gobierno y el representante del Estado.

El presidente como jefe de gobierno es el titular del Poder Ejecutivo y por tanto es el responsable de la administración pública federal. Los actos propiamente administrativos consisten en cobrar y administrar las contribuciones a cargo de la ciudadanía para la prestación de los servicios públicos; naturalmente esas atribuciones implican la planeación, programación y ejecución material de las disposiciones de las leyes y reglamentos; hacer los planes, programas y realizar las acciones para la rectoría del desarrollo nacional y la orientación de la actividad económica.

El presidente, como titular del Poder Ejecutivo, para atender los asuntos a su cargo nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado, quienes por ser auxiliares del presidente son secretarios del despacho y no ministros como en los sistemas parlamentarios, a los empleados superiores de Hacienda y a los demás empleados de la Unión, cuyos nombramientos o remociones no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Propone ante el Senado a los embajadores y cónsules generales; a los empleados superiores de Hacienda; a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; así como al procurador general de la República.

El presidente como representante del Estado mexicano es el responsable de dirigir la política exterior. Al respecto, entre otras, tiene atribuciones para celebrar, terminar, denunciar, suspender y modificar los tratados internacionales; retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; actos que debe de someter al Senado para su aprobación; tiene también facultades para aceptar o rechazar a los embajadores extranjeros; y es el responsable de declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

El presidente participa, además, en el proceso legislativo y tiene atribuciones jurisdiccionales para impartir justicia. Aspectos que trato en los apartados siguientes.

2. El Poder Legislativo

El Poder Legislativo está depositado en el Congreso de la Unión, su función esencial es hacer las leyes; cuyo proceso comprende las siguientes etapas: Primera: la presentación de las iniciativas de ley por los diputados, senadores, legislaturas de los estados y por el presidente ante alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, salvo las que la Constitución disponga que se presenten específicamente en una de ellas. La Cámara donde se presente la iniciativa se designa Cámara de Origen, en ella se lleva a cabo la discusión y, en su caso, la modificación, aprobación, o rechazo de la iniciativa. Segunda: la revisión corresponde a la otra Cámara, la cual por eso se denomina Cámara Revisora, esa función consiste en la discusión de la iniciativa aprobada por la Cámara de Origen y, en su caso, su aprobación, modificación, o rechazo. Tercera: la remisión al presidente de la República quien puede vetar la ley decretada por el Congreso de la Unión, o bien promulgarla y ordenar su publicación en el Diario Oficial.

En el proceso legislativo el presidente tiene las siguientes facultades exclusivas: 1. Presentar iniciativas preferentes. El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada

iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara Revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. No podrán tener carácter preferente las iniciativas para reformar la Constitución Federal.

2. Hacer observaciones a las leyes decretadas por el Congreso Federal, lo que se conoce como poder de veto que significa frenar una ley y devolverla con sus observaciones a la Cámara de Origen.

3. Sancionar, promulgar y ordenar la publicación de las leyes en el Diario Oficial de la Federación.

4. Hacer y publicar los reglamentos de las leyes. Esa atribución es de gran importancia porque la mayoría de las leyes no se pueden aplicar sin el reglamento correspondiente. Los reglamentos son el conjunto sistematizado de normas obligatorias que desarrollan las leyes especificando quienes deben de aplicarlas cómo, cuándo y con qué medios; y establecen de manera explícita los requisitos que deben de satisfacer los ciudadanos para hacer efectivos los derechos, o el cumplimiento de las obligaciones.

5. Celebrar tratados internacionales; los cuales una vez aprobados por el Senado tienen el carácter de leyes.

El criterio doctrinal ha establecido que en virtud del carácter administrativo del presidente y la sustancia legislativa de los actos en que interviene en este tema, la presentación de iniciativas, el veto, la promulgación, la publicación de leyes y el poder de hacer reglamentos son actos formalmente administrativos y materialmente legislativos.

3. El Poder Judicial

El Poder Judicial es el responsable de la función jurisdiccional, esto es de conocer y resolver conforme a derecho las controversias legales. El Poder Judicial se integra por la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito. En la elección de los ministros de la Suprema Corte participan el presidente y la Cámara de Senadores; el presidente somete a la consideración del Senado sus proposiciones en ternas para que de ellas se elija al ministro que corresponda; será electo quien obtenga la mayoría que represente las dos terceras partes de los miembros del Senado. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte, está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, dicho Consejo nombra a los magistrados colegiados y de circuito; así como a los jueces de distrito, de acuerdo a lo

establecido en la ley de la materia. Los magistrados electorales son elegidos por el Senado a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.

El presidente también tiene facultades para impartir justicia, entre otras, en controversias de carácter laboral, Fiscal, administrativas, agrarias; así como en materia de medio ambiente, derechos del consumidor, usuarios de la banca y de competencia económica; las que realiza a través de distintos órganos de la administración pública tanto centralizada como descentralizada, como son: las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; el Tribunal Agrario, la Procuraduría Federal del Consumidor; la Comisión para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras, la Procuraduría Federal del Medio Ambiente, etc. Además, el presidente está facultado para otorgar indultos a los reos condenados por delitos del fuero federal y del Distrito Federal.

Estas facultades presidenciales en materia de administración de justicia son formalmente administrativas y, por la sustancia de los asuntos, materialmente jurisdiccionales.

IV. EL GOBIERNO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El sistema de gobierno representativo, democrático y presidencialista, dividido para su ejercicio en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, se replica en los estados miembros de la Federación mexicana, según lo establecido en el artículo 116 de la Constitución Federal; que también dispone que los poderes de los estados se organizarán conforme a las constituciones de cada uno de ellos; es el caso que todas las constituciones estatales repitieron, toda proporción guardada, para los gobernadores facultades iguales a las del presidente de la República.

De esa manera, la Constitución de Coahuila establece que el Poder Ejecutivo del Estado se deposita en una sola persona denominada gobernador, cuyas facultades, básicamente, son las siguientes:

1. Nombrar, suspender y remover libremente a los secretarios del ramo, a los subsecretarios, a los directores de los diferentes ramos, a los oficiales del Registro Civil y a todos los demás servidores públicos del Poder Ejecutivo, cuyo nombramiento, suspensión o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución y las leyes.
2. Ser el jefe de las fuerzas de seguridad pública y asumir, con tal carácter, cuando las circunstancias lo requieran y por el tiempo que estime necesario, el mando directo e inmediato de todas las corporaciones de seguridad pública, en la totalidad o parte del territorio estatal. Proteger la seguridad de las personas, sus bienes y derechos; y al efecto, mantener el orden, la paz y la tranquilidad públicas en todo el Estado. Así como otorgar el indulto a los reos condenados por delitos del orden común.

3. Dictar los decretos, acuerdos, circulares, órdenes y disposiciones necesarios para la buena marcha de la administración pública estatal.

4. Iniciar ante el Congreso del Estado leyes, decretos y acuerdos y solicitar al mismo, que inicie ante el Congreso de la Unión las que sean de competencia federal; expedir los reglamentos que fueren necesarios para la mejor aplicación y observancia de las leyes.

5. Promover ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad locales.

Para concluir con esta exposición referente al paralelismo entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados miembros de la Federación, señalo que lo dicho incluye el matiz parlamentario existente en el gobierno federal que expondré en el capítulo siguiente. En los estados ese matiz radica en la potestad de los congresos locales para aprobar los nombramientos de funcionarios que los gobernadores deban someter ante los congresos; entre los que destaca el nombramiento de los procuradores de justicia; así como la intervención de los congresos en la vigilancia de la administración pública y la fiscalización de los ingresos y el gasto gubernamental.

IV. LOS MATICES PARLAMENTARIOS DEL GOBIERNO MEXICANO

Expuse en uno de los capítulos anteriores que en el sistema parlamentario clásico se elige de entre los propios integrantes del parlamento al gabinete de ministros; y en algunos gobiernos parlamentarios que han modificado el modelo clásico, el parlamento puede dirigir y supervisar al gabinete. En ambos casos los ministros rinden cuentas ante el parlamento; y éste puede destituirlos. De tal forma que lo típico del parlamentarismo es la vinculación o colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo.

Por otra parte, el sistema de gobierno mexicano se caracteriza por ser un régimen presidencialista por las facultades otorgadas en la Constitución Federal al presidente; porque el presidente no está obligado a rendir cuentas ante el Poder Legislativo y este Poder no puede destituirlo ni a él ni a los secretarios; y por las facultades denominadas metaconstitucionales.

Ante esa situación de polaridad y aparente contradicción irresoluble entre el parlamentarismo clásico y el presidencialismo fuerte, es pertinente volver a citar a Giovanni Sartori. Este autor sostiene que el parlamentarismo funciona mejor cuando se aparta del prototipo y adquiere una forma semiparlamentaria que acote, por una parte, el poder del primer ministro; y, por la otra, no opere de manera absoluta la soberanía del parlamento. Esa recomendación puede aplicarse al presidencialismo para sostener que este sistema funciona mejor cuando se aparta de la forma típica y adquiere un matiz parlamentario mediante el cual se acota el poder presidencial. México está transitando por el camino de acotar el

presidencialismo con medidas parlamentarias, entre las que destacan las siguientes:

1. La suspensión de garantías individuales es un acto típicamente parlamentario por la participación de todos los miembros del Poder Ejecutivo: su titular, el presidente, los secretarios de Estado y el procurador general de la República; y de los otros dos poderes, el Legislativo y el Judicial. El proceso para suspenderlas es el siguiente: el presidente somete la solicitud de suspensión ante el consejo formado por los secretarios de despacho y el procurador general de la República, quienes en tal caso actúan como ministros con poderes para acordar la proposición presidencial; si la aprueban por mayoría se turna al Congreso de la Unión, o a la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido.

Si el Congreso aprueba la suspensión, podrá conceder las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; puede incluirse la autorización de dictar leyes, promulgarlas y publicarlas. En estos casos el poder de hacer leyes se deposita en una sola persona: el presidente. Para acotar las facultades extraordinarias del presidente, las leyes que él expida durante la restricción o suspensión de garantías deberán de revisarse de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que se pronunciará sobre su constitucionalidad y validez. Así, pues, el artículo 29 de la Constitución Federal prescribe la participación de los tres poderes de la Unión en la suspensión de garantías individuales.

2. Otro caso en el que la actuación de los secretarios de Estado tiene un matiz parlamentario es en el refrendo, que es la facultad de los secretarios para validar, en las materias relacionadas con sus respectivas carteras, los acuerdos, decretos, reglamentos y leyes que expida el presidente; actos que sin el refrendo no deberán ser obedecidos.

3. El Congreso de la Unión tiene facultades parlamentarias para vigilar el desempeño de la administración pública; fiscalizar los ingresos y el gasto gubernamental. El artículo 93 de la Constitución Federal obliga a los secretarios del despacho a dar cuenta al Congreso de la situación que guarden sus respectivos ramos. También dispone que cualquiera de las dos Cámaras puede convocar a los secretarios de Estado y al procurador general de la República para que informen, bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades; o para que respondan a interpelaciones o preguntas. Por último, las Cámaras pueden en cualquier tiempo requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal.

Para el ejercicio de esta función se creó la entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, quien designa al titular. Dicha entidad goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. Tiene a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los

entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

4. Por su parte, el Senado tiene atribuciones de gobierno parlamentario en los casos en los que la Constitución Federal le encomienda aprobar los nombramientos del procurador general de la República; ministros, agentes diplomáticos y cónsules; coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales; así como para designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

VI. LA COMPARACIÓN DEL PARLAMENTO Y EL PRESIDENCIALISMO CLÁSICOS

El parlamento clásico reúne las funciones legislativa y ejecutiva. En ese sistema se eligen popularmente a los legisladores, denominados parlamentarios; quienes una vez electos entre ellos eligen al primer ministro y a los ministros encargados de las distintas carteras administrativas. De esa manera el consejo de ministros depende para su permanencia de la confianza del parlamento. Las relaciones entre el parlamento y el gabinete ejecutivo o consejo de ministros son de interdependencia con predominio del parlamento que puede disolver al gabinete en pleno o destituir alguno de los ministros.

Las ventajas o aspectos positivos del sistema parlamentario son la conformación del gabinete con personas de distintos partidos políticos e ideologías, lo que garantiza la participación plural de la sociedad; así como las facultades de dirección, supervisión y sanción que el parlamento tiene sobre el consejo de ministros.

Los elementos negativos del parlamento son la falta de participación directa de los ciudadanos en la elección del órgano ejecutivo y el exceso de los problemas y proyectos que se someten a las sesiones parlamentarias para su discusión y decisión, con la consiguiente politización de los asuntos, las largas deliberaciones y la tendencia al asambleísmo.

Las principales diferencias del presidencialismo tradicional con el sistema parlamentario son la división del ejercicio de gobierno en tres poderes independientes entre sí; y la elección popular de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo. En virtud de la separación de poderes y de la elección popular los senadores, diputados y el presidente no pueden desempeñar otros cargos en la administración pública; y el presidente no puede ser destituido por los legisladores.

El presidente es el órgano unipersonal del Poder Ejecutivo, es a la vez el jefe de gobierno y representante del Estado, como tal designa y depone libremente a los secretarios de Estado, quienes son sus auxiliares, con las excepciones en las cuales debe intervenir el Senado en los nombramientos.

Las fortalezas del presidencialismo son los poderes constitucionales, su independencia del Poder Legislativo y las posibilidades reales de actuar con rapidez, oportunidad y eficacia en la atención de los asuntos públicos. Sus debilidades son, paradójicamente, el exceso de libertad y la concentración excesiva de poder que le permiten actuar arbitrariamente de manera incontrolada e impune; eso es una de las causas por la que los presidentes y gobernadores tienden al autoritarismo y a la corrupción.

VII. EL AYUNTAMIENTO ES UNA ESPECIE DE GOBIERNO PARLAMENTARIO

En síntesis, las principales características de los gobiernos federal y locales son la división del gobierno para su ejercicio en tres poderes, la elección popular separada de los legisladores y los titulares de los poderes ejecutivos, la prohibición de unir a dos o más de los poderes en un solo individuo o corporación; así como el predominio de los poderes ejecutivos sobre los otros poderes: en la Federación el presidente y en los estados los gobernadores.

El sistema de gobierno que rige en la Federación y los estados se rompe tratándose del municipio; en efecto, la Constitución Federal y la Constitución de Coahuila establecen que los municipios serán gobernados por ayuntamientos que se integran por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; quienes se eligen en conjunto a través de las planillas que postulan los partidos. Además, los ayuntamientos tienen facultades reglamentarias, administrativas y jurisdiccionales para atender y resolver los asuntos de su competencia.

De conformidad con lo expuesto, la forma de gobierno municipal es excepcional y no corresponde al formato nacional; por lo tanto debe de encontrarse a que género pertenece y la diferencia específica respecto de su género. Como respuesta a esas preguntas, sostengo la tesis de que el ayuntamiento es una especie de gobierno parlamentario cuya diferencia específica con ese sistema es la reunión de las tres facultades de gobierno en una sola corporación. Tesis que expongo y trataré de demostrar en los siguientes apartados.

1. El significado del término ayuntamiento

La palabra ayuntamiento deriva del verbo ayuntar que significa juntar, unir unas cosas con otras, de tal manera que el ayuntamiento es la acción y efecto de juntar, o la junta o reunión de personas. Por extensión, también significa corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para el gobierno y administración de un municipio.

En México se usan como sinónimos las palabras ayuntamiento y cabildo; por lo que es pertinente recordar que la palabra cabildo, del latín capitulum, significa cuerpo o comunidad de eclesiásticos capitulares de una iglesia catedral o colegial.

Se aplica por extensión al cuerpo o colegio de funcionarios que conforman el ayuntamiento municipal.

2. El ayuntamiento es un órgano colegiado de gobierno

Por su propia definición el ayuntamiento es una junta de gobierno integrada por un presidente y varios regidores y síndicos a quienes se les denomina municipales. Ellos ejercen el gobierno municipal a través de la deliberación y decisión colegiada de los asuntos municipales y toman sus decisiones o dictan sus resoluciones por mayoría de votos. El presidente municipal es el ejecutor de las decisiones del ayuntamiento.

Así, pues, el género próximo del ayuntamiento es el parlamento; y la diferencia específica es que todos los municipales se eligen de manera popular y todos ejercen en conjunto las funciones de hacer reglamentos, impartir justicia y supervisar la administración pública.

A continuación expongo los principios establecidos en el Código Municipal con respecto al ayuntamiento para demostrar que es una especie de gobierno que pertenece al género parlamento: Primero: El ayuntamiento se integra por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Segundo: La competencia municipal se ejerce por el ayuntamiento. Tercero: El ayuntamiento es la autoridad máxima en el municipio. Cuarto: El ayuntamiento tiene carácter deliberante, decisorio y de representante del municipio. Quinto: Los regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de gobernar y administrar, como cuerpo colegiado en las sesiones del cabildo, al municipio. Sexto: Los regidores integran las comisiones encargadas de estudiar y dictaminar los asuntos municipales. Séptimo: El presidente municipal es el órgano unipersonal que ejecuta las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento. Octavo: Los síndicos son los responsables de vigilar las finanzas municipales, de procurar y defender los intereses del municipio.

De conformidad con los principios que lo caracterizan es evidente que el ayuntamiento por su composición plural, sus facultades y manera de actuar es una especie de gobierno parlamentario.

3. La elección del ayuntamiento

El ayuntamiento se integra por personas electas de distintos partidos políticos que representan a los diversos sectores de la población municipal; y se eligen de manera popular mediante el voto universal, libre y secreto. De conformidad con la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Coahuila, cada partido postula una planilla con los candidatos a presidente, regidores y síndicos; los ciudadanos votan por planillas y no por individuos. Los miembros de los ayuntamientos se eligen según los principios de mayoría relativa, de representación proporcional y de primera minoría; de manera que el ayuntamiento gobernante se integrará con un presidente, los regidores y el síndico del partido

que obtiene la mayoría relativa; con los regidores de representación proporcional de los demás partidos y un síndico de vigilancia, electo conforme al principio de primera minoría.

Al respecto, la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Coahuila, dispone que el presidente, un número determinado de regidores y un síndico se eligen conforme al sistema de mayoría relativa; y en atención al número de electores de cada municipio los ayuntamientos podrán tener regidores de representación proporcional y un segundo síndico de primera minoría; los regidores de representación proporcional y el segundo síndico se asignan a los partidos políticos que hayan obtenido, cuando menos, el porcentaje mínimo legal de votos y satisfagan los demás requisitos relativos a los porcentajes de votos que deban de obtenerse.

En síntesis, los partidos políticos postulan candidatos a ocupar los puestos del gobierno municipal en una sola lista o planilla y los electores no votan por los individuos propuestos sino por todos ellos en conjunto; no se elige al presidente municipal y por separado a los regidores y síndicos. Hecha la elección el ayuntamiento se conforma con munícipes de distintos partidos políticos, todos con los mismos derechos de voz y voto para deliberar y decidir. Por lo tanto el ayuntamiento es semejante al parlamento.

4. El mecanismo parlamentario del ayuntamiento

Antes expuse lo referente a la integración y elección del ayuntamiento; así como los poderes que se concentran en ese órgano de gobierno; toca ahora analizar el funcionamiento del ayuntamiento para establecer su analogía con el parlamento.

En principio, la semejanza del ayuntamiento con el mecanismo que sigue el parlamento para conocer y resolver los asuntos de su competencia está comprendida en el Código Municipal, el cual dispone que los municipios son entes autónomos locales que depositan la potestad de su gobierno y administración en un órgano colegiado denominado ayuntamiento; y la competencia municipal se ejerce por el ayuntamiento, que como cuerpo colegiado tiene carácter deliberante, decisorio y de representante del municipio

Así, todos los asuntos que correspondan a las competencias material y territorial de los municipios deben de someterse a consideración del ayuntamiento en pleno, para que en forma colegiada delibere y resuelva en las sesiones de cabildo lo correspondiente a cada asunto. Las sesiones de cabildo pueden ser ordinarias, extraordinarias, normales, solemnes, públicas o secretas; los acuerdos se toman por mayoría de votos, simple o calificada. En las sesiones tienen derecho a voto el presidente, los regidores y los síndicos; quienes de tal manera ejercen, como cuerpo colegiado, el gobierno municipal.

El carácter parlamentario del ayuntamiento destaca en el hecho de que los regidores y síndicos en lo individual no tienen facultades decisorias pues éstas

corresponden al ayuntamiento sesionando en pleno; y carecen de facultades ejecutivas; éstas se delegan en el presidente municipal en su carácter de órgano ejecutor de las decisiones del cabildo. Sin embargo, en lo individual deben integrar las comisiones que les asigne el ayuntamiento en los diferentes ramos de la administración. Es conveniente para el tema, precisar que los síndicos en lo individual tampoco tienen poder de decisión ni de ejecución; sus atribuciones son vigilar los aspectos financieros; así como de procurar y defender los intereses del municipio y representarlo jurídicamente.

El ayuntamiento, como gobierno parlamentario, tiene competencia para nombrar, a propuesta del presidente, al secretario del ayuntamiento; al tesorero y demás funcionarios de la administración pública municipal; y para removerlos; así como para nombrar al contralor como órgano de control interno; y crear las dependencias y entidades de la administración municipal. Además, tiene la facultad de designar las comisiones de regidores y síndicos para el estudio y dictamen de los asuntos de la administración pública municipal, mediante esa fórmula los munícipes intervienen en la dirección y supervisión de la administración municipal de manera directa y fuera de las sesiones de cabildo.

5. Los poderes del ayuntamiento

En la Federación y los estados el ejercicio del gobierno se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, con un sistema de frenos y contrapesos; y está prohibido reunir dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, y depositarse el Poder Legislativo en un solo individuo. Por el contrario, en el ayuntamiento se concentran los tres poderes.

1. Los ayuntamientos están investidos de poder legislativo para expedir reglamentos de acuerdo con las leyes de los estados. Ese poder implica aprobar, promulgar y mandar publicar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; para organizar por esos medios la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia; y asegurar la participación ciudadana y vecinal.

Ahora bien, si el poder legislativo del ayuntamiento está limitado a la función reglamentaria y por tanto no puede hacer y decretar leyes, es necesario establecer la diferencia existente entre las leyes y reglamentos.

Las leyes y reglamentos son conjuntos sistematizados de normas jurídicas; la ley es el género y el reglamento una de sus especies. Ambos tienen las mismas características de generalidad, impersonalidad, abstracción y obligatoriedad. La generalidad consiste en que la validez y obligatoriedad de las normas jurídicas son iguales para todos; la impersonalidad radica en la no determinación de manera individual y concreta de los sujetos obligados a observar la conducta prevista; y la abstracción en la no determinación individual y concreta de hechos ni actos, las leyes y reglamentos deben referirse a ellos de manera genérica como las formas

de realización del supuesto jurídico. Por último, ambos sistemas normativos son obligatorios por lo que no deben excusar de su cumplimiento a personas señaladas de forma individual; y ningún sujeto que realice el supuesto jurídico debe ser eximido de las consecuencias legales previstas.

Además, las normas contenidas en las leyes y reglamentos son heterónomas, externas, bilaterales y coercibles. Son heterónomas por ser creación de un órgano de gobierno y no por el propio sujeto que debe acatarlas; externas porque en su cumplimiento no importa la intención o motivación interior del sujeto destinatario de la norma sino sólo que su conducta se ajuste a la norma; bilaterales por imponer deberes y derechos; y porque frente a los sujetos obligados existen otros facultados para exigir el cumplimiento; y coercibles por el poder de la autoridad para hacer cumplir la norma aun en contra de la voluntad del sujeto obligado; o de sancionar al incumplido cuando no sea posible obtener la conducta prevista.

Después de asentar que las leyes y reglamentos pertenecen al mismo género es preciso señalar la diferencia específica que las distingue, para eso es preciso tener presente que la legislación mexicana es un sistema piramidal, cuyo vértice y principio superior es la Constitución Federal a la cual están jerárquicamente subordinados los tratados internacionales, las leyes y reglamentos federales; las constituciones, leyes y reglamentos estatales; y todos esos elementos coordinados entre sí, para que funcionen como un juego de engranes.

Así, la primera diferencia entre las leyes y los reglamentos, en sentido lato, esta en la posición que guardan los reglamentos en la pirámide antes detallada; por su posición en ella, las leyes desarrollan de manera subordinada y en forma específica o genérica las normas constitucionales; en tanto que los reglamentos deben, necesariamente, desdoblar para su aplicación una ley determinada.

La segunda diferencia obedece a la fuente de donde proceden las leyes y reglamentos. En sentido lato las leyes son la expresión de la actividad del Poder Legislativo, por tanto son actos formal y materialmente legislativos; en cambio los reglamentos son obra del Poder Ejecutivo, por lo tanto, por su origen los reglamentos son actos formalmente administrativos y por su naturaleza son materialmente legislativos. El presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo federal está facultado para expedir los reglamentos de las leyes federales; y los gobernadores, de las leyes estatales.

Esas diferencias valen para los reglamentos considerados en sentido amplio; pero, ahora, se debe precisar la distinción de los reglamentos expedido por el presidente y los gobernadores de los reglamentos municipales. Al respecto son dos las diferencias existentes entre los reglamentos expedidos por los titulares de los poderes ejecutivos y los reglamentos municipales:

La primera es que los reglamentos municipales no los hace y decreta el presidente municipal, sino el ayuntamiento. En efecto, el artículo 115 de la Constitución Federal elevó al ayuntamiento de autoridad administrativa a la categoría de

gobierno municipal con competencia para hacer y promulgar los reglamentos municipales. Por lo tanto, los reglamentos municipales ya no provienen de un poder o autoridad administrativa, sino de un tercer orden de gobierno.

Con base en lo expuesto, la diferencia que debe prevalecer entre las leyes y los reglamentos municipales es la siguiente: si bien en el sistema general ley y reglamento pertenecen al mismo género, en la relación de una con el otro, la ley estatal es el género superior inmediato del reglamento municipal, esto es el género próximo; y el reglamento municipal es la especie porque su existencia depende de la ley que reglamente; y su validez, de la coordinación subordinada que las normas reglamentarias deben guardar en relación con las leyes.

Consiguientemente, los reglamentos municipales deben tener un alcance menor a la ley y no deben restringirla, modificarla, ni ampliarla. Además cuantas veces se modifique una ley deberá de reformarse el reglamento municipal para adecuarlo al texto vigente de la ley.

2. Los ayuntamientos como orden de gobierno tienen poder ejecutivo para planear, programar, ejecutar y supervisar la administración pública municipal, en cuya esfera competencial destacan la prestación de los servicios públicos fundamentales, como son, entre otros: agua, drenaje, alumbrado, limpieza, mercados, panteones, calles, parques y seguridad pública; así como la planeación y control del uso del suelo y el desarrollo urbano.

Los municipios tienen facultades para administrar libremente su hacienda, lo que incluye el cobro de contribuciones y el pago de bienes y servicios. La hacienda se conforma, entre otros, con los impuestos sobre adquisición de inmuebles y predial; los derechos catastrales y de alumbrado público; y las participaciones federales y estatales.

La libre administración de la hacienda municipal está comprendida en las atribuciones que tiene el ayuntamiento para elaborar y presentar anualmente ante el congreso local la iniciativa de Ley de Ingresos y para hacer y aprobar el presupuesto de egresos que debe de ser conforme con los ingresos; gracias a esas facultades puede ejercer los recursos con libertad y en forma directa.

Al efecto, el artículo 115 dispone que la hacienda municipal se forma con las contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor, pero en todo caso percibirán las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; así como con las participaciones federales; con los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos municipales; y con los rendimientos de los bienes propiedad del municipio.

3. El otro poder fundamental es el jurisdiccional, entendido como la potestad o imperio para resolver, conforme al orden jurídico, los conflictos que se susciten entre autoridades; entre estas y los gobernados o sólo entre estos últimos. El

ayuntamiento tiene ese poder restringido, naturalmente, a la justicia municipal administrativa; atribución que es la complementación necesaria de las potestades de hacer reglamentos y de dirigir la administración pública.

La justicia administrativa municipal es el equivalente al poder jurisdiccional de la federación y los estados en esa materia; en efecto en el ámbito federal los tribunales competentes resuelven las controversias que se presentan entre la autoridad y los particulares, o entre estos últimos, con motivo de la aplicación, violación o interpretación de las leyes administrativas federales; lo mismo ocurre en los estados. Así, pues, la jurisdicción administrativa municipal tiene como objeto resolver las controversias que se susciten entre las autoridades y los habitantes del municipio o entre estos últimos a causa de la aplicación, violación o interpretación de los reglamentos municipales.

El Código Municipal desarrolla las atribuciones de impartición de justicia en los siguientes términos: La impartición de justicia municipal es una función de los ayuntamientos; será ejercida a través de los juzgados municipales los que actuarán como órganos de control de la legalidad en el funcionamiento del municipio.

El Código Municipal agrega que los juzgados municipales tendrán competencia en el territorio del municipio; con una estructura ya sea unitaria o colegiada y la organización y los recursos que determine el reglamento que para ese efecto expida el ayuntamiento.

4. La Constitución Federal en el artículo 105 confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la importante atribución de conocer y resolver en única instancia las controversias constitucionales. Estas son un medio de control constitucional para resolver los conflictos que se susciten por invasiones de competencia entre los tres Poderes de la Unión, entre la Federación y un municipio; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; un Estado y uno de sus municipios; un Estado y un municipio de otro Estado; siempre que dichas controversias no sean de materia electoral.

La finalidad de las controversias constitucionales, por ende su materia, es evitar que un poder o un orden de gobierno invada la competencia de otros; consecuentemente, proceden en los casos en que la Federación, el Distrito Federal o los estados invaden la esfera de la competencia material y territorial del municipio. Con esta acción constitucional el municipio tiene el poder legal para evitar la intromisión en los asuntos que constituyen su competencia exclusiva.

CAPÍTULO CUARTO

LOS EFECTOS DEL AYUNTAMIENTO COMO GOBIERNO MUNICIPAL

Toca ahora opinar sobre los efectos positivos y negativos que ha tenido en la práctica que el ayuntamiento sea una especie de gobierno parlamentario; y la concentración de los tres poderes en ese órgano de gobierno; porque algunas de las atribuciones otorgadas al municipio en 1999 tienen, como el dios Jano, dos caras, una positiva y otra negativa..

I. LOS EFECTOS POSITIVOS

1. De conformidad con lo expuesto a lo largo de este tema, es obvio que el ayuntamiento es una especie del sistema parlamentario clásico, cuya esencia radica en el ejercicio del gobierno y la administración pública por un grupo colegiado de representantes de la ciudadanía. En el modelo clásico los parlamentarios constituyen el poder legislativo; y además designan entre ellos al gabinete de ministros responsables de la administración pública, incluyendo al jefe de gobierno que es el primer ministro.

Las similitudes del ayuntamiento con el parlamento son que el gobierno se deposita para su ejercicio en una corporación denominada ayuntamiento, el cual se compone de un presidente municipal, regidores y síndicos, se elige en conjunto en elecciones populares. El ayuntamiento o cabildo designa al secretario, tesorero y a los demás funcionarios de la administración municipal, supervisa su desempeño y tiene poder para deponerlos. El presidente municipal es el órgano unipersonal responsable de la ejecución de los acuerdos del ayuntamiento.

En principio, es positivo que el gobierno municipal esté encomendado a un órgano colegiado porque eso permite que personas de distintos credos políticos y de diferentes estratos sociales se reúnan y aporten sus propios y distintivos conocimientos, experiencias e intereses colectivos; si actuara realmente como parlamento el ejercicio de gobierno sería una práctica constante de democracia, transparencia y rendición de cuentas. Cualidades que deberían de ser suficientes para erradicar la ineficiencia, la improvisación, la corrupción y sobre todo la impunidad en la comisión de delitos contra el municipio.

2. El ayuntamiento es gobierno porque tiene la facultad de hacer y expedir reglamentos y la fuerza legal suficiente para hacer que se cumplan. Gobernar, en síntesis, es el poder de legislar y de hacer cumplir las normas.

La potestad de reglamentar la aplicación de las leyes es positiva porque mediante los reglamentos se adecuan las leyes estatales a la realidad municipal para que su aplicación y observancia sean material y prácticamente posibles. En los reglamentos se establecen las autoridades competentes para la aplicación de las leyes; así como sus atribuciones, obligaciones y responsabilidades; respecto de los ciudadanos se regulan los requisitos que deben de observar para ejercer los

derechos o cumplir con las obligaciones contenidos en la ley reglamentada. Contienen también los procedimientos para la aplicación y observancia de las leyes y las sanciones por las violaciones que se cometan. Además, en lo administrativo hacen posible la programación y aplicación adecuada y eficiente de los recursos económicos. El Código Municipal prescribe que los reglamentos son conjuntos de normas legales expedidas por el ayuntamiento para establecer bases explícitas respecto a la ejecución o aplicación de ordenamientos jurídicos o disposiciones normativas, en materias del ámbito municipal.

De conformidad con el Código Municipal el ayuntamiento debe expedir y promulgar, entre otros: el bando de policía y buen gobierno para la salvaguarda de los valores comunitarios, la seguridad general y el orden público; el reglamento interior para la organización política del municipio; los reglamentos que regulen las estructuras y funciones de la administración pública municipal; y los que tiendan a asegurar la creación, funcionamiento y prestación de los servicios públicos.

Los reglamentos básicos son: 1. División territorial interna. 2. Planeación municipal. 3. Zonificación, uso y destino del suelo. 4. Desarrollo urbano y conurbación. 5. Desarrollo rural. 6. Reservas territoriales. 7. Ecología. 8. Regularización de la tenencia de la tierra. 9. Fraccionamientos. 10. Calles, banquetas, parques, jardines y áreas ecológicas y recreativas. 11. Licencias y permisos para construcción de obras públicas y privadas. 12. Obras públicas a cargo del Municipio. 13. Vialidad urbana. 14. Policía y tránsito. 15. Seguridad pública. 16. Protección civil. 17. Asistencia y salud pública. 18. Agua potable. 19. Alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales. 20. Limpieza, recolección y aprovechamiento de basura. 21. Alumbrado público. 22. Rastros. 23. Mercados. 24. Panteones. 25. Bibliotecas públicas. 26. Estacionamientos públicos. 27. Patrimonio municipal. 28. Archivo municipal. 29. Patrimonio histórico municipal. 30. Estructura y funcionamiento de los juzgados municipales. 31. Reglamento del Servicio Civil de Carrera. 32. Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Municipal. 33. Participación ciudadana en funciones de apoyo y gobierno municipal. 34. Participación comunitaria en funciones de apoyo y gobierno municipal. 35. Apertura y cierre de establecimientos comerciales e industriales. 36. Espectáculos y diversiones públicas. 37. Establecimientos que expendan alimentos preparados. 38. Funcionamiento de expendios de bebidas alcohólicas. 39. Anuncios.

Además de la función reglamentaria, los ayuntamientos pueden expedir circulares de observancia general que se refieran exclusivamente a actividades internas de la administración pública municipal. Las circulares administrativas no deberán ser de naturaleza legislativa autónoma, ni desvirtuar, modificar o alterar el contenido de una disposición de observancia general. Al respecto, es importante señalar que también el presidente municipal puede expedir dichas circulares; sin embargo raras veces ejerce esa facultad.

3. De igual modo, es favorable que se haya ampliado y fortalecido la esfera competencial del municipio, encomendándosele la prestación de los servicios de

agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito.

Así como la planeación y control del uso del suelo y el desarrollo urbano que incluye la planeación y reglamentación de los asentamientos humanos y el desarrollo; a este respecto son atribuciones exclusivas del municipio formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros; participar en la formulación de planes de desarrollo regional; y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

4. Naturalmente, para que el ayuntamiento sea un orden de gobierno es necesario que también tenga la potestad de impartir justicia administrativa en la esfera de su competencia exclusiva para calificar las conductas y, en su caso, sancionar a los habitantes que infrinjan los reglamentos municipales; y también para revisar los actos de los funcionarios públicos municipales y, en su caso, sancionar a los responsables de realizar hechos o actos contrarios a la normatividad aplicable.

Así, pues, la justicia municipal tiene por objeto vigilar el cumplimiento de las normas, sancionar las infracciones, obligar a la reparación de los daños y turnar los casos que lo ameriten al Ministerio Público. Consiguientemente, la competencia de los juzgados municipales es calificar y, en su caso, sancionar las conductas previstas en los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general para asegurar que la convivencia social se realice de manera ordenada.

Es pertinente señalar que el Ayuntamiento de Torreón, Coahuila, en la sesión de cabildo celebrada el día 22 de noviembre del año 2000 expidió el Reglamento de Justicia Municipal, y se creó el Tribunal de Justicia Municipal integrado por un presidente, un juzgado colegiado, juzgados unitarios y secretarios abogados.

El Tribunal de Justicia Municipal es competente para conocer de los siguientes procedimientos: La Queja: procede en contra de los servidores públicos por violaciones a los reglamentos municipales. La Denuncia: procede en contra de los habitantes que violen reglamentos municipales. El Recurso de apelación para impugnar las resoluciones que se dicten en los procedimientos de queja o denuncia. Recurso de inconformidad contra actos o resoluciones del Republicano Ayuntamiento, el presidente municipal y las dependencias y entidades de la administración pública municipal. Procedimientos especiales contra las faltas cometidas por los funcionarios de la justicia municipal y por servidores públicos municipales por incumplimiento de las resoluciones del Tribunal.

El Reglamento se reformó por el Ayuntamiento en la sesión de Cabildo del 22 de noviembre de 2002, para instituir el sistema de procuración y administración de justicia municipal, mediante la distribución de funciones y la coordinación de acciones entre la Dirección de Inspección y Verificación, la Dirección de Seguridad Pública y el Tribunal de Justicia Municipal. Otorgándoles a las dos direcciones competencia para hacer observar los reglamentos municipales, obtener las pruebas de las violaciones a los reglamentos; y para proceder en contra de los infractores ante el Tribunal de Justicia Municipal, como autoridad competente para conocer de las infracciones y sancionar a los responsables.

En la sesión de cabildo del día 28 de octubre del año 2009, se expidió el Reglamento de Justicia Municipal Administrativa; este nuevo Reglamento abrogó formalmente el Reglamento de Justicia Municipal; pero el contenido del nuevo Reglamento es en lo sustancial igual al del Reglamento abrogado. Uno de los contenidos que desapareció fue el sistema de procuración y administración de justicia municipal; lo que desde mi punto de vista es perjudicial.

II. LOS ASPECTOS NEGATIVOS

Expongo, ahora, las causas que desde mi punto de vista impiden al ayuntamiento actuar como gobierno parlamentario; Así como los efectos nocivos que provocan la conformación, la forma de funcionar y la concentración de los tres poderes clásicos en el ayuntamiento.

1. Los impedimentos

El primer obstáculo para que el gobierno municipal actúe como parlamento es el arraigado presidencialismo instituido por las leyes en la federación y los gobiernos de los estados y que en el municipio opera como una copia extralógica porque el presidencialismo municipal no existe en la legislación aplicable. Por el contrario, como ya lo vimos el ayuntamiento es una forma excepcional de gobierno parlamentario en el sistema mexicano. Sin embargo, domina la costumbre de que el presidente es el jefe del municipio. De esa manera, los presidentes municipales se consideran y actúan como si fueran la máxima autoridad; y los regidores, síndicos y habitantes así lo aceptan.

Los otros dos obstáculos que existen son variaciones del anterior: el primero es el sometimiento de los regidores y síndicos del partido político con mayoría en el cabildo a la voluntad del presidente; y el segundo la actitud contestataria y opositora por sistema de los regidores y síndicos representantes de los partidos minoritarios; actitudes que anulan todo intento de analizar y resolver los asuntos públicos de manera razonada y objetiva. Por esos motivos las sesiones de cabildo que deberían de ser el escenario del parlamentarismo se convierten en juntas de mero trámite para imponer por la votación del partido mayoritario las determinaciones del presidente; o bien en mítines políticos donde los asuntos se discuten sin concierto y con evidente interés partidista.

Así, pues, ni bajo el predominio indiscutido del presidente municipal ni con el cabildo degradado a una lucha colectiva por razones partidistas y personales, existe el gobierno parlamentario cuya esencia es el razonamiento y la toma de decisiones fundadas. En ambos casos se trata de una apariencia de parlamento en la que el ayuntamiento es una reunión de personas que fingen debatir asuntos públicos, cuando en realidad cada uno de ellos, de acuerdo a los intereses creados, ha decidido de antemano el sentido de su participación en el debate y de su voto.

Los obstáculos citados pervierten la función parlamentaria, cuya esencia es la práctica de la dialéctica, entendida esta disciplina como el arte del diálogo, del debate metódico basado en conocimientos reales y en datos objetivos y medibles. Jaime M. Mans Puigarnau en su obra *Lógica para Juristas* escribe: “El instrumento de la dialéctica es la argumentación; y ésta es la manifestación razonada de la verdad o falsedad de la proposición que los debatientes pretendan demostrar”.

Después de la definición el Autor expone las siguientes reglas de la Lógica Aplicada, las que, sin duda, deberían de observarse en el quehacer parlamentario del ayuntamiento: “1. Toda discusión requiere una base común, es decir, un principio en el que lo adversarios estén de acuerdo. Sin eso toda polémica es imposible. 2. La discusión no debe versar sobre hechos notorios, ciertos y evidentes; porque esos no pueden ser negados ni puestos en duda por los contrincantes. 3. Toda afirmación ha de ser demostrada o probada, pues de no ser así toda disputación es imposible o inútil.” Los munícipes deberían de observar estas reglas de la Lógica aplicada en las sesiones de cabildo.”

2. Los efectos nocivos

Como ya lo anoté en distintas partes de este trabajo, en México el ejercicio de gobierno se divide en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; pero en el caso del municipio esos tres poderes se otorgan al ayuntamiento; expondré, ahora, porque en mi opinión es perniciosa esa concentración en la forma actualmente establecida en la legislación.

1. El Código Municipal dispone que el ayuntamiento es la autoridad máxima y tiene carácter deliberante, decisorio y de representante del municipio; todos los asuntos de su competencia deben de tratarse en forma colegiada en las sesiones de cabildo y los acuerdos se toman por mayoría simple de votos, salvo aquéllos en que se exija mayoría absoluta o calificada. Se entiende por mayoría simple la mitad más uno de los munícipes presentes que sean necesarios para que la sesión sea válida; por mayoría absoluta, la mitad más uno de todos los integrantes del ayuntamiento; y por mayoría calificada, las dos terceras partes de la totalidad. En caso de empate el presidente municipal tendrá voto de calidad.

Para que un asunto se ponga a consideración del ayuntamiento es necesario agotar los siguientes trámites: el asunto se presenta ante la secretaria del

ayuntamiento o ante la dirección que corresponda; se turna a la comisión de regidores competente para su estudio y dictamen; hecho la anterior y si el dictamen fue positivo la comisión de regidores presentará su dictamen a la secretaría del ayuntamiento para que lo incluya en la orden del día de la próxima sesión de cabildo.

Ese procedimiento largo y tortuoso debe de seguirse en la gran mayoría de los asuntos municipales, propiciando el asambleísmo que, como antes dije, es una forma degradada del parlamento por las deliberaciones politizadas y farragosas. Además, es una de las causas principales de inexistencia, o de nulidad de las resoluciones municipales; en efecto, los asuntos, que debiendo de resolverse por el ayuntamiento no satisfagan ese requisito serán inexistentes por falta de consentimiento; y los presentados ante una sesión deficientemente convocada o aprobados por una mayoría inferior a la exigida por el Código Municipal serán nulos.

Los regidores y síndicos, que en lo individual no tienen facultades decisorias ni ejecutivas, tienen el derecho y la obligación de integrar las comisiones para supervisar el desempeño de las direcciones y, en su caso, el estudio y dictamen de los asuntos que deban turnarse al ayuntamiento; además, son consejeros y auxiliares del presidente. Por su parte el presidente y los titulares de la administración pública responden ante el cabildo de los resultados de sus encargos.

En contraste con la excesiva concentración de poderes en el ayuntamiento, el presidente conforme al texto del Código Municipal está reducido a mero órgano ejecutor de las decisiones del cabildo. En efecto, el presidente como órgano ejecutivo necesita que el ayuntamiento, previamente, acuerde y lo autorice para representar al municipio en la celebración de actos y contratos y para que otorgue autorizaciones, concesiones, licencias y permisos. Tiene, además, atribuciones para expedir circulares para trámites interiores; y otras de supervisión y control.

Los efectos de ese modelo son perjudiciales para la operación expedita y eficaz de la administración pública municipal, porque los directores deben someter a las comisiones de regidores sus programas y proyectos; los regidores dictaminarlos y presentarlos a la secretaría del ayuntamiento para que a su vez los incluya en las ordenes del día de las sesiones de cabildo para la deliberación y resolución. La administración pública y, específicamente, los directores en la ejecución de reglamentos y acuerdos están obligados a atender las órdenes del ayuntamiento, del presidente municipal y de las comisiones de regidores. Todo eso hace a la administración lenta y tortuosa.

Las consecuencias económicas también son dañinas para el municipio porque el excesivo número de regidores aunado a que ellos no administran de manera directa, sino a través de los directores, constituye una pesada carga económica para el municipio. En efecto, a los regidores y síndicos que las leyes establecen se suman las direcciones administrativas; creándose así un aparato de gobierno que

los municipios pagan a costa de la obra y los servicios públicos; y en la mayoría de los casos mediante la contratación de deuda pública.

2. Como antes dije, en principio, el municipio debe tener la potestad de impartir justicia en el ámbito de su competencia, pero es perjudicial que esa función se ejerza a través de juzgados constituidos como unidades desconcentradas de la administración municipal y sus jueces sean nombrados por el propio ayuntamiento. La forma establecida para que el municipio imparta justicia es lesiva por los siguientes motivos:

La concentración en el ayuntamiento de los poderes o facultades para hacer los reglamentos y calificar la observancia o acatamiento de los mismos; así como de sancionar a los infractores, contradice el principio constitucional de la división del ejercicio de gobierno en distintos poderes; puesto que la división tiene el propósito de evitar el abuso y la arbitrariedad mediante la existencia de pesos y contrapesos que equilibren las actuaciones de los órganos de gobierno; y que un mismo órgano no sea juez y parte.

Si consideramos que las unidades desconcentradas son dependencias administrativas que dependen jerárquicamente del alcalde y su propósito es acercar el ejercicio de gobierno a la ciudadanía, hemos de aceptar que los juzgados no deben de ser unidades desconcentradas porque su propósito no es la cercanía física con los ciudadanos; y sobre todo porque la labor de juzgar requiere de la autonomía necesaria para conocer y resolver de manera imparcial las controversias entre la autoridad y los habitantes; así como para actuar como órganos de control de la legalidad en el funcionamiento del municipio con libertad y rigor.

3. El círculo virtual de gobernar es planear, ejecutar y supervisar; así, pues, expondré lo relacionado con los órganos de control municipal y mis argumentos acerca de los efectos negativos que causan su multiplicidad y contradicciones internas.

En primer lugar, el Código Municipal prescribe que los síndicos son los responsables de la procuración, vigilancia y defensa de los intereses municipales; ellos tienen la representación jurídica del ayuntamiento en las controversias o litigios; y tienen la facultad y obligación de vigilar el cobro correcto y oportuno de las contribuciones y que los ingresos se apliquen conforme al presupuesto de egresos; que la cuenta pública municipal se integre en la forma y términos previstos en las disposiciones aplicables y se remita en tiempo al Congreso del Estado. Los síndicos deben también intervenir en la formulación del inventario de bienes muebles e inmuebles del municipio.

En segundo lugar, el Código Municipal dispone que el control interno, la evaluación municipal y la modernización administrativa esté a cargo de un órgano de control interno municipal, denominado contraloría municipal; cuya competencia material incluye la vigilancia, fiscalización, control y evaluación de los ingresos,

gastos, recursos, bienes y obligaciones de la administración pública municipal. Por consiguiente son facultades y obligaciones del contralor municipal: planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación del ejercicio del gasto público municipal, fiscalizar el ingreso y su congruencia con el presupuesto de egresos; y vigilar el cumplimiento de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado y aplicarla en los casos que proceda.

En tercer lugar, el Código Municipal, como ya lo vimos en el capítulo de la justicia municipal, dispone que los juzgados municipales actúen como órganos de control de la legalidad del funcionamiento del ayuntamiento.

La existencia de esos tres órganos de control distintos, que dos de ellos, los síndicos y la contraloría municipal, tengan esencialmente las mismas funciones; y que la competencia del tercero, los juzgados municipales, sea imprecisa y sin facultades expresas sobre el control que deben de ejercer sobre la legalidad en el funcionamiento del ayuntamiento y las sanciones que puedan aplicar, vulnera la preeminencia jerárquica de los síndicos e institucionaliza la confusión de atribuciones.

Los síndicos de conformidad con el artículo 115 constitucional son integrantes del ayuntamiento y por lo tanto del gobierno municipal, en tanto que el contralor es designado por el ayuntamiento; por lo tanto no debería de ejercer ninguna función de supervisión y control sobre los actos del ayuntamiento; sino sólo sobre las direcciones administrativas.

Por su parte, los jueces municipales, que también son designados por el ayuntamiento, están impedidos para ejercer actos de control de la legalidad, en primer lugar porque no es posible que el órgano designado controle a quien lo designa; y en segundo lugar porque el Código Municipal no prevé en que consiste el control a cargo de los jueces municipales, por lo que ese dispositivo legal es una norma hueca.

III. RECOMENDACIONES PARA REMEDIAR LOS ASPECTOS NEGATIVOS

Termino este trabajo exponiendo las sugerencias que en mi concepto pueden enmendar los defectos señalados en el apartado inmediato anterior y contribuir a la eficiencia del ayuntamiento como gobierno parlamentario.

1. Limitar el número de asuntos que deba de conocer y resolver el ayuntamiento en sesiones de cabildo, clasificándolos en tres secciones: la primera de legislación para la elaboración y expedición de reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general; la segunda de planeación, programación, seguimiento y supervisión de la ejecución de los programas y acciones; y la tercera esencialmente administrativa para estudiar, aprobar y, en su caso, rechazar los actos de notoria importancia social o económica.

2. Aumentar las facultades del alcalde para que deje de ser sólo el órgano ejecutor del ayuntamiento; y tenga poderes de decisión y ejecución en los casos que no estén expresamente reservados para que el ayuntamiento los resuelva en sesiones de cabildo.

3. Establecer mecanismos para evitar la parálisis del ayuntamiento por falta de quórum en las sesiones, o por no alcanzar de manera sistemática la mayoría en las votaciones.

4. Emular las disposiciones del parlamento que permiten a los parlamentarios ocupar la titularidad de una cartera administrativa como ministros, para que en el ayuntamiento los regidores y síndicos puedan ser titulares de las direcciones administrativas. Así el primer regidor podría ocupar la secretaría, los síndicos, la contraloría municipal y los demás regidores, las principales direcciones administrativas. De esa manera las planillas para las elecciones de cabildo se tendrían que integrar con profesionistas o personas con conocimientos y experiencia para desempeñar los cargos de munícipes y de administradores; se reduciría el aparato burocrático; los regidores y síndicos participarían en las sesiones de cabildo con conocimiento y responsabilidad real de su área y por lo tanto sus votos serían fundados y motivados; todo eso coadyuvaría a la eficacia en el ejercicio de gobierno y la administración; así como en la disminución del costo de la nomina.

5. Derogar las facultades que tienen los ayuntamientos para celebrar convenios con los municipios del mismo o diferentes estados, porque esa atribución atenta contra la soberanía de las entidades federativas que han adoptado, por imperativo constitucional, al municipio como base de su división territorial y organización política y administrativa. Si los municipios pueden celebrar convenios entre ellos significa que las partes pueden más que el todo. La entidad política es el Estado miembro de la Federación por lo que la representación integral le corresponde al gobierno del Estado.

6. Clasificar a los municipios en cada Estado en orden a sus circunstancias geográficas, sociales, económicas y culturales; y en mérito a eso determinar las funciones y servicios que les correspondan; o bien con la misma base establecer la forma en que los municipios de acuerdo a sus capacidades deben de atender y cumplir con sus atribuciones y responsabilidades.

En la actualidad la Constitución Federal y en su ámbito la Constitución del Estado tratan a todos los municipios como si fueran iguales; sin reparar en las desigualdades existentes. Los municipios pobres y ubicados en lugares de difícil comunicación no pueden, por la falta de personal profesional y de recursos económicos, atender de manera satisfactoria los asuntos de su competencia. Por eso en los municipios pobres debería de ser responsabilidad compartida de los gobiernos estatales la prestación de los servicios fundamentales; y por otra parte a los municipios de capacidades medias se les debe de obligar a cumplir satisfactoriamente con las prestación de los servicios a su cargo y prohibirles la

realización de obras ajenas a esos propósitos a menos que los primeros estén satisfechos. Para eso también se requiere una escala de criterios y valores que determine que obras, atendiendo a su naturaleza y precio, deben de hacer y pagar de manera independiente la federación, los estados y los municipios; y cuáles deben de hacer y pagar de manera conjunta los tres órdenes de gobierno.

7. Reducir el número de regidores y direcciones de acuerdo a las características geográficas, sociales, económicas y culturales de los municipios. En la actualidad, los municipios compiten por replicar en sus administraciones puestos equivalentes a los estatales; hay direcciones cuya materia o función nada tiene que ver con la realidad municipal; así como multiplicidad de dependencias para atender asuntos que pueden ser atendidos por una sola; por ejemplo: las dependencias encargadas del desarrollo integral de la familia (DIF) y las direcciones de desarrollo social o humano; la existencia en municipios pequeños y pobres de direcciones de planeación, fomento económico y turismo. En cada uno de esos ejemplos una sola dependencia podría ser responsable de los asuntos que ahora atienden dos o más.

8. Limitar la capacidad y facultades para contratar la deuda pública. Se necesitan límites que garanticen la operación municipal no sólo durante el ejercicio del gobierno que la contrate sino también a futuro. Para eso es necesaria la determinación actuarial que proyecte la capacidad económica de pago de cada municipio.

9. Disponer en la Constitución Federal que la justicia municipal se imparta por juzgados autónomos y descentralizados del ayuntamiento, cuyos jueces se designen por oposición y en merito a su probidad, conocimientos y experiencia; para cumplir cabalmente con los principios de equidad e imparcialidad que deben de imperar en la impartición de justicia.

10. Establecer las relaciones de coordinación y subordinación que los municipios deben de tener con los estados a los que pertenezcan.

