

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
DIVISIÓN DE POSGRADO
DOCTORADO EN DERECHO



EL PROBLEMA DE LA RACIONALIDAD EN EL
PROCESO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA
DEL REPUBLICANO AYUNTAMIENTO DE
MONTERREY

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:
LUIS IGNACIO POZO ROCHA

DIRECTOR DE TESIS
DR. EFRÉN VÁZQUEZ ESQUIVEL

CIUDAD UNIVERSITARIA, A DICIEMBRE 2012

Índice

Prólogo	viii
Introducción	xii

PRIMERA PARTE

LA LEGISLACIÓN ACTUAL

CAPÍTULO PRIMERO:

HISTORIA DEL MUNICIPIO DE MONTERREY ASI COMO DE LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS MUNICIPALES

1. Antecedentes, el municipio en Roma y en España.....	4
2. El municipio en la Colonia	7
3. El municipio en la Independencia	15
4. El municipio a fines del Siglo XIX a principios del XX	27
5. El municipio posrevolucionario	29

CAPÍTULO SEGUNDO:

LAS RELACIONES EXISTENTES ENTRE LOS DIVERSOS ÁMBITOS DE GOBIERNO

1. La coexistencia entre los ámbitos de gobierno	42
2. La discusión entre el federalismo y centralismo	44
3. El desarrollo del derecho municipal en nuestro país.....	48
4. El federalismo	49
5. Propuestas para el desarrollo de una mejor coexistencia.....	66

CAPÍTULO TERCERO:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 46/2004,

UN EJEMPLO DE CÓMO LOS GRUPOS DE PODER O DE PRESIÓN LLEGAN A ACUERDOS CUANDO SE TRATA DE BURLAR LA LEY, CUANDO ASÍ CONVIENE A SUS INTERESES

1. La obligación de adecuar la Constitución y demás leyes del estado	74
2. Desarrollo de la actividad legislativa.....	75
3. Estudio de la Controversia Constitucional 46 /2004	78
4. Cumplimiento de la sentencia emitida por la SCJN	88
5. Opiniones doctrinales en relación a la última reforma legislativa	90

SEGUNDA PARTE
EL EJERCICIO REAL DEL PODER MUNICIPAL

CAPÍTULO CUARTO:
EL GOBIERNO MUNICIPAL

LOS ENTES DE PODER FORMAL Y MATERIAL

1. Historia política.....	100
2. Actos contrarios a los principios del derecho municipal.....	105
3. Los grupos de presión y el ejercicio del poder.....	113

TERCERA PARTE

ELEMENTOS INDISPENSABLES PARA ALCANZAR LA RACIONALIDAD EN EL
PROCESO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE MONTERREY

CAPÍTULO QUINTO:
EL DERECHO MUNICIPAL

1. El derecho municipal.....	128
2. Principios del derecho municipal.....	131
3. La filosofía del derecho.....	138
4. Estudio del concepto de municipio.....	142
5. Opinión sobre la corriente que ha de adoptarse.....	152

CAPÍTULO SEXTO:

LA DIVISION DE PODERES MUNICIPALES

1. Sistema de gobierno del Municipio en México.....	156
2. Propuestas de innovación.....	158
3. Derecho municipal comparado.....	163

CAPÍTULO SÉPTIMO:

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

1. Concepto de las atribuciones legislativas de los ayuntamientos.....	180
2. Consideraciones doctrinales.....	197
3. Régimen de derecho positivo.....	199
4. La representación popular dentro de los órganos municipales legislativos.....	214

CAPÍTULO OCTAVO:
LA FUNCIÓN EJECUTIVA

1. El presidente municipal	220
2. Las funciones y servicios públicos.....	222
3. Estructura Administrativa	227
4. Las políticas públicas municipales.....	228

CAPÍTULO NOVENO:
LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

1. Ejercicio actual de la función	235
2. La función de policía	237
3. Antecedentes de la Justicia Municipal.....	241
4. Estructura administrativa de la Justicia Municipal.....	245
5. Competencia de la Justicia Municipal.....	247
6. Una necesaria innovación de la Justicia Municipal.....	252

CAPÍTULO DÉCIMO:
EL DERECHO MUNICIPAL TRANSNACIONAL COMO FUTURO SISTEMA DE
RELACIONES ENTRE LAS CIUDADES

1. Instrumentos internacionales en materia municipal	256
2. Principales temas desarrollados.....	258
3. Capacidad de suscripción de acuerdos internacionales	266
4. Cooperación descentralizada y de desarrollo local.....	270

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO:
EL MONTERREY METROPOLITANO

1. Concepto de metrópoli	276
2. El fenómeno metropolitano en Monterrey.....	282
3. Alternativas de solución a los problemas de conurbación	288

Conclusiones	299
Apéndices.....	307
Bibliografía.....	309

Prólogo

Lo que motivó elegir el tema de la presente tesis que se concretiza en su título *El problema de la racionalidad en el proceso de producción normativa del ayuntamiento de Monterrey*, con la cual aspiro a la obtención del título de Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León, es mi paso por el gobierno municipal de Monterrey como Síndico Segundo durante el período 2000-2003. Durante esa época se sembraron en mi persona diversas inquietudes sobre el gobierno municipal. Por eso, cuando inicié mis estudios doctorales, no tuve ninguna duda para elegir el tema de mi tesis.

Una persona que dejó en mí una huella de las que perduran para siempre es el Dr. Juan Antonio García Jiménez. En el periodo comprendido entre el año 2000 al 2003, estando en el desempeño de mis funciones, García Jiménez, experto en Derecho Municipal, me sugirió que organizáramos una serie de eventos académicos sobre dicha disciplina. Esto me ayudó mucho en la orientación de la presente tesis; pero sin lugar a dudas en donde he podido encontrar una fuente de inspiración importante, es en el ejercicio de la docencia llegando a la conclusión, al igual que otras personas interesadas en el tema municipal, que México podría ser gobernado perfectamente, a través de los municipios, sin contar con los gobiernos de los estados.

Participé en la interposición de la Controversia Constitucional número 18/2001 que versó sobre la libre facultad de los ayuntamientos para administrar su hacienda municipal, otorgando la Suprema Corte de Justicia de la Nación un fallo favorable a los intereses de Monterrey y haciendo un pleno reconocimiento a los principios municipales.

Para el ejercicio de las funciones de gobierno que enfrenta una ciudad metropolitana como lo es Monterrey, es indispensable auxiliarnos del derecho municipal y de sus ciencias auxiliares.

Basta una simple mirada y un sencillo análisis ante los problemas del primer ámbito de gobierno para saber que algo no funciona, que algo no marcha bien. No se ha desarrollado una cultura de discusión de los asuntos públicos, tanto dentro de los propios gobiernos, como en los medios de comunicación, pero las discusiones lejos de llegar a una solución, se da el fenómeno de reciclar la noticia una y otra vez cada determinado tiempo, nunca encontrándose una solución, mucho menos desarrollándose una cultura ciudadana. Es de pensarse que tanto en los partidos políticos como en las campañas electorales, no se difunde debidamente el tema municipal con seriedad, las discusiones parecen estar más guiadas, por una mercadotecnia del momento, pero no, por el derecho municipal.

Con sorpresa me percaté de la gran historia con la que cuenta nuestro ámbito de gobierno en estudio, al haber apreciado las diferentes legislaciones de carácter municipal que ha tenido nuestro estado y disposiciones legislativas realizadas por los propios gobiernos de la ciudad, así como también pude conocer a diversos autores que hacen importantes aportaciones, como las realizadas por Sergio Francisco de la Garza.

Dentro de las bibliotecas creemos que es importante revalorar a los autores del derecho municipal, tales como los cubanos: Ramiro Capablanca y Graupera, Francisco Carrera Jústiz, Adriano G. Carmona Romay; al español Fernando Albi; a los argentinos Alcides Greca y Adolfo Korn Villafañe, y al brasileño Ives Orlando Tito de Oliveira. Podemos señalar como las obras más determinantes del derecho municipal nacional son las de: Teresita Rendón Huerta Barrera, Jorge Fernández Ruiz, Carlos F. Quintana Roldán, Reynaldo Robles Martínez, Pedro Torres Estrada y Salvador Valencia Carmona. Debiéndose señalar también la gran producción de ideas que se ha venido realizando en los últimos años por autores ligados a nuestra Universidad, ideas que deben de ser trasplantadas al derecho municipal y de ahí a los municipios.

Finalmente agradezco a las personas que colaboraron en la elaboración y culminación del presente trabajo, son muchas, con riesgo de omitir alguna he de mencionar a las siguientes: Baldemar Tudón Martínez, titular del Centro de

Estudios Legislativos del Congreso del Estado; Abraham Nuncio Limón, y Pedro Martínez Esquivel, del Centro de Estudios Parlamentario de la UANL; Carmen Pérez Cansío, profesora de francés, José Luis Prado Maillard, Carlos Francisco Cisneros Ramos (+), al municipalista Juan Antonio García Jiménez y a mi director de tesis Dr. Efrén Vázquez Esquivel.

Introducción

Objetivo general (Objetivos de la Investigación)

El objetivo principal de esta tesis es mostrar, con base en los lineamientos del método cualitativo, cómo los grupos de presión en el municipio de Monterrey influyen considerablemente sobre el ejercicio del gobierno municipal, a través de las disposiciones legislativas municipales, de manera tal que los intereses sociales de carácter general, los cuales supuestamente enarbolan los partidos políticos, quedan postergados a los intereses individuales de los llamados grupos de presión¹ (abordaremos más sobre este punto en los capítulos tres y cuatro), al apoderarse de los partidos regulados por el artículo 41 de la Constitución. Si las cosas son como lo hemos señalado, entonces, la autonomía municipal no es más que una ficción jurídica, ya que sólo existe en la ley no en los hechos, pues son los grupos de presión, *de facto*, no de *jure*, los verdaderos depositarios de este principio básico municipal lo que se expone, también, dentro de los capítulos ya citados de manera detallada.

Hay que decir ahora que en esta investigación tenemos como objetivo evaluar de manera crítica el derecho municipal del Municipio de Monterrey, con el propósito de *mostrar*, en primer lugar; que el municipio en México, tomando como estudio de caso el Municipio de Monterrey, vive un considerable atraso en los aspectos normativo y doctrinario en comparación con otros países latinoamericanos, como Argentina, Brasil y Cuba (antes de 1959).

En este tema, es necesario considerar las tesis elaboradas por Adolfo Korn Villafañe, quien en su oportunidad sostuvo que el urbanismo propone racionalizar la vida material y moral de las grandes urbes, sostiene además, que desde que hubo ciudades se presentaron los problemas propios de éstas, pero el urbanismo como disciplina científica es reciente ya que no aparecen hasta hace

¹Entendiéndose como tal la actividad de un conjunto de individuos que a través de distintos medios tratan de influir en las decisiones que toma el poder político; Bobbio, N. (1994) *Diccionario de Política*, (8ª Edición), Siglo XXI Editores: México, p.728.

poco tiempo; lo anterior como consecuencia de la fuga de los habitantes del campo a la ciudad, este fenómeno es muy complicado ya que el movimiento económico – industrial se concentra en las inmensas masas de los proletarios y existe una falta de legislación que protejan a quienes viven del cultivo de la tierra; menciona que toda vez que no existe un plan ordenado se puede afirmar que la vida de los animales es más racional que quienes habitan las grandes urbes; llega a afirmar el autor que para que exista una racionalización de la vida material y moral de las grandes ciudades es indispensable el desarrollo de una adecuada legislación de carácter agrario, para que no existan grandes concentraciones de personas, y las personas que carezcan de empleo en la ciudad lo encuentren en el campo.²

Adolfo Korn Villafañe, menciona que las ciudades presentan problemas tanto materiales como morales; dentro de los primeros menciona el problema de la vivienda y el de la alimentación, como solución al primero, expresa que en cierta época, algunas ciudades como Viena, adoptaron el sistema de casas colectivas que consistía que en cada una de éstas, debe ser por sí una pequeña ciudad, por lo que en consecuencia, debe existir un parque, una sala – cuna, escuela, etc. Por otra parte, el citado autor, menciona la existencia de la teoría del arquitecto Le Corbusier, quien sostiene la necesidad de reconciliar al hombre de las grandes urbes con la naturaleza y con Dios, de quienes se ha divorciado.³

Finalmente menciona el autor que el alma de las grandes urbes contemporáneas predomina el culto del dinero y del placer, mencionando que la lucha por la existencia se desarrolla bajo un ambiente trágico y frívolo; por lo que en consecuencia es necesario que los gobiernos municipales se decida a realizar una economía dirigida y que atienda y solucione los problemas materiales y morales; menciona la necesidad de realizar una censura dentro de los medios de comunicación, en este caso hace referencia al cine,⁴ podría adoptarse dicho

² Korn Villafañe, A. (1936) *Derecho Público Político*, Librería Santa Catalina: Buenos Aires, p.138.

³ *Ídem*.

⁴ *Ibidem.*, p.143.

concepto a la realidad actual, con el propósito de alcanzar los fines que persigue el municipio.

Es de aclararse que en otros municipios de otros estados de México, sí se han venido haciendo esfuerzos para modificar éste atraso, en el ámbito de los gobiernos municipales, en segundo lugar; recurriendo a una selección de ejemplos paradigmáticos, trataremos de localizar las variables históricas, culturales, políticas y económicas más significativas que originan estos atrasos.

Lo anterior nos plantea *el problema de la racionalidad en el proceso de producción normativa del republicano ayuntamiento de Monterrey*⁵, cosa que desde luego, no es privativa de este municipio. La regulación y las normas que rigen a Monterrey sean en su concepto de municipio o en el de área metropolitana, presentan en la actualidad serias ineficiencias en su aspecto teleológico y pragmático. Ante ello, es necesario revisar la historia del municipio de Monterrey, así como el derecho municipal⁶ en su sentido más amplio, como norma y como principio, para ver cómo a través del tiempo las prácticas sociales de los nuevoleonenses han impulsado una evolución (o involución) en las instituciones jurídicas municipales. A partir de este recorrido por la historia nos proponemos evaluar las teorías de la división de poderes municipales y las funciones que se desarrollan en lo ejecutivo, legislativo y jurisdiccional.

En el caso particular de Nuevo León, aún no se han adoptado los principios aprobados en el año de 1999 por el Congreso de la Unión, consistentes en el reconocimiento de la división de poderes dentro del ámbito del gobierno municipal.

⁵Una particularidad de los gobiernos municipales es, que variando el estado de nuestro País o bien en otros en particular, se le agrega un distintivo como "Honorable", "Ilustre" y "Republicano" entre otros, dicha distinción se utiliza de manera abreviada, utilizando la primera letra de las mencionadas palabras. Ahora bien, en el caso particular de Nuevo León hasta antes de la independencia se utilizaba la denominación de "Real". A lo anterior, según los historiadores, se adoptó la denominación de "Republicano" a fin ahorrarse el trabajo de realizar las modificaciones dentro de los edificios públicos, que tenían estampada la leyenda "R. Ayuntamiento" ya que la abreviación coincide entre una y otra palabra. Por lo que hace al significado de la palabra, según lo establece Montesquieu, se asocia la forma republicana de gobierno con la concepción en que todo el pueblo o parte de él ejerce el poder supremo, situación que fue adoptada en nuestro país a partir de la Constitución de Apatzingán de 1814, sin embargo debemos de considerar que el concepto de "Republicano" si bien es usado constantemente, éste se debe de aceptarse con reservas, ya que si bien es cierto, existen cambios periódicos en las autoridades, también lo es que el ejercicio del poder público se encuentra, en no pocas ocasiones, alejado de los principios de la República.

⁶ Derecho municipal es la disciplina autónoma en lo legislativo y didáctico, cuyo objeto de conocimiento es el Municipio como institución jurídica, de la cual se estudia su evolución, sustantividad jurídica, elementos, atributos, competencia, ser y deber ser, Rendón Huerta Barrera, T. (1998) *Derecho Municipal*, (2ª Edición), Porrúa: México, p. 10.

Es por ello que se planteó la controversia constitucional número 46/2004⁷, por parte del Gobierno Municipal de San Pedro Garza García; no obstante, el espíritu de globalización que impera en nuestra época, los gobiernos municipales no desarrollan plenamente las relaciones con otras entidades, nacionales o extranjeras, lo anterior es expuesto dentro del capítulo número diez.

Algo más que hay que decir es que el ejercicio de gobierno de un área metropolitana como la de Monterrey no puede continuar ejerciéndose como hasta hoy se ha hecho. En una ciudad metropolitana dividida en varios municipios, como es el caso de Monterrey, se observa que los órganos de gobierno han sido incapaces de establecer coordinación entre ellos, y no obstante que se ha dado el caso de que algunos ayuntamientos han sido postulados por el mismo partido, la discusión de los asuntos propios del municipio, dentro de lo que se podría llamar su *órgano parlamentario*, es casi nula. Por tal razón, en el capítulo séptimo, consideramos, que sería conveniente una modificación a la forma de elección de los integrantes del ayuntamiento, ya que dentro de la actual forma de elección, el presidente municipal es el que determina la integración de la planilla y por lo tanto en el ejercicio de gobierno, ejerce una influencia sobre los integrantes del ayuntamiento que podría en determinado momento inhibir la posibilidad de diálogo para lograr acuerdos racionales en bien de la comunidad. Finalmente podemos observar que la modificación de las normas y de las leyes en materia municipal, se ha considerado, dentro del ámbito académico como una necesidad,⁸ pero no se ha realizado en el plano de lo real.

Como producto de las referidas variables que obstaculizan una producción legislativa bajo el principio de racionalidad, las cuales se analizan en el cuerpo de esta tesis, de manera ostensible se observa que en el Municipio de Monterrey rige una ineficaz regulación para el logro de la vigencia real de un municipio fundado

⁷ Se puede considerar como el más importante, el principio desarrollado dentro de la referida reforma fue el principio de la división de poderes, es decir, el reconocimiento de un gobierno, integrado a su vez por tres poderes, atendiendo la organización en los dos restantes ámbitos de gobierno, el estatal y el municipal.

⁸ Seminario de Justicia Municipal, organizado por el Gobierno Municipal de Monterrey, septiembre del 2003; Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, realizado en la ciudad de México, octubre del 2003; IV Congreso Retos de Modernización del Municipio Mexicano, IGLOM, noviembre del 2005, Foro Regional Sobre la Reforma del Gobierno Municipal, organizado por CEP / UANL, febrero del 2008; Foro Perspectivas y Retos del Desarrollo Municipal, organizado por el Congreso del Estado de Nuevo León / SEGOB – INAFED / ITESM - EGAP, junio del 2008.

en los principios de una auténtica democracia y un auténtico republicanismo. Una de las innovaciones necesarias, a manera de ejemplo, para el fortalecimiento del republicanismo municipal fundado en los principios de la democracia, es que los municipios estén debidamente facultados para establecer acuerdos de diversa índole con gobiernos municipales de otros países, y esto es algo que ni siquiera está en debate en el derecho municipal de Nuevo León. Como se podrá apreciar, el problema en estudio, y al cual pretendemos dar una respuesta con esta investigación, es el que la legislación municipal que hoy nos rige no responde a las necesidades del desarrollo de un derecho municipal auténticamente democrático que, como otros países (Brasil y Argentina, entre otros) busque, como función esencial, fortalecer las instituciones democráticas y republicanas; en Nuevo León se vive una resistencia al implementar todas estas innovaciones, un ejemplo de esto es la controversia constitucional número 46/2004 que analizamos en el ya citado capítulo tercero.

En relación al tema en estudio, debemos de advertir que de manera cotidiana en las formas de gobierno municipal domina la costumbre y con ella los intereses materiales y utilitarios. Es de advertirse que se apartan los valores puramente afectivos y los relacionados con los valores racionales, es decir, una dominación no puede descansar en estos valores, lo anterior tiene por consecuencia que se añada otro factor, siendo este el de la creencia en la legitimidad.⁹ A lo anterior podemos citar lo siguiente:

De acuerdo con la experiencia ninguna dominación se contenta voluntariamente con tener como probabilidades de su persistencia motivos puramente materiales, afectivos o racionales con arreglo a valores. Antes bien, todas procuran despertar y fomentar la creencia en su "legitimidad". Según sea la *clase* de legitimidad pretendida es fundamentalmente diferente tanto el tipo de la obediencia, como el del cuadro administrativo destinado a garantizarla, como el carácter que toma el ejercicio de la dominación. Y también sus efectos. Por eso parece adecuado distinguir las clases de dominación según sus *pretensiones típicas de legitimidad*.¹⁰

⁹ Weber, Max, (1996) *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 170.

¹⁰ *Idem*.

Existen tres tipos denominados como puros dentro de la dominación legítima siendo estos el de carácter racional, el tradicional y el carismático. El primero de descansa en la creencia de la legalidad de ordenaciones estatuidas y de lo que se ha denominado como derechos de mando, llamado por esas ordenaciones a ejercer la autoridad; el segundo se desarrolla bajo la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones surgidas en la antigüedad; se construye basado en la entrega extraordinaria, en la santidad, en el heroísmo, en la ejemplaridad o por las ordenaciones reveladas a través de una autoridad carismática.¹¹

Preguntas de investigación y presentación de la hipótesis

Pero, ¿por qué en Nuevo León existe el problema de la racionalidad en el proceso de producción normativa del Republicano Ayuntamiento de Monterrey?, lo que no significa que este problema no sea también de otros municipios. Esta es la pregunta que orientará esta investigación, y sobre la cual hipotéticamente sostenemos que el derecho municipal en Nuevo León, no se determina por la fuerza de la tradición jurídica universal, es decir, por la fuerza del saber de las doctrinas más desarrolladas en el mundo, sino más bien, por la fuerza de los intereses de los grupos de presión, son éstos los que en última instancia determinan el sentido de las normas municipales que estructuran y distribuyen el poder. En efecto, son los grupos de presión, en particular las empresas expendedoras de bebidas embriagantes; las empresas dedicados a la exhibición de espectáculos para adultos; prostíbulos y bares de distinta índole; los sindicatos de trabajadores oficiales; las empresas dedicadas a la construcción y de desarrollo urbano; empresas prestadores del servicio de estacionamiento y de transporte urbano, entre otras, las que determinan la orientación y alcance del derecho municipal en su aspecto legislativo, dejándose de lado los intereses de la vida democrática y republicana; dejando de lado, también, los intereses de los ciudadanos, la hipótesis se comprueba debidamente dentro de la presente tesis.

¹¹ *Ibidem*, p. 172.

Al respecto Jaime Fernando Cárdenas Gracia considera que el Estado ha sido secuestrado por entes de poder, tales como los partidos políticos, los medios de comunicación, las iglesias, los organismos empresariales, y las empresas transnacionales; y que las decisiones de las institucionales son un reflejo de los intereses y de decisiones que se adoptan en ámbitos distintos a los del propio Estado; tomándose dichas decisiones de manera ajena a los procedimientos democráticos y ni de control del Estado formal.¹²

Lo anterior tiene como consecuencia que los ideales democráticos que han estado presentes a lo largo de la historia de nuestra nación, mismos que recientemente inspiran el actual orden constitucional en el país, aún no hayan sido recibidos en Nuevo León.

Los límites y alcances de la democracia permitida en el Municipio de Monterrey y en los de la metrópoli, así como su calidad, los límites y alcances (que por cierto no son muchos) de las normas que regulan la transparencia y la participación ciudadana, son determinados por los intereses de los grupos de presión; para probar esta hipótesis, además del método histórico sociológico que en esta investigación empleamos, recurriremos al análisis del sentido deóntico y del sentido ideológico¹³ de las normativas municipales de Monterrey.

No pretendemos arribar a conclusiones definitivas, la verdad es que esta investigación es de carácter exploratorio, es apenas un intento por nuestra parte para dilucidar un añejo problema que exige el desarrollo del derecho municipal; trabajo que no es de una sola persona, pues además del trabajo teórico de equipo se necesita la participación de la sociedad civil. Por lo que hace al orden legislativo, es indispensable que se desarrollen diversos conceptos y principios dentro de las leyes que regulan a los municipios en el estado.

Un tímido e irracional debate sobre la creación de una ley de gobierno municipal para el estado de Nuevo León

¹² Cárdenas Gracia, J, (2006), *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, Universidad Autónoma de México: México, p. 14.

¹³ Correas Vázquez, Óscar, (1999) *Crítica de la Ideología Jurídica. Ensayo sociosemiológico*. (México) México. Fontamara, p.15.

En el año 2009, en un ambiente preelectoral y estando la LXXI legislatura a unos cuantos meses para que concluyera su ejercicio, se produjo, un interesante pero a la vez tímido debate por la creación de la Ley de Gobierno Municipal para el estado de Nuevo León la cual finalmente quedó en el tintero, no obstante que la iniciativa de ley aludida y sobre la que se debatió contenía considerables avances para el republicanismo democrático. Las condiciones preelectorales de la época posibilitaron que ese debate se diera, sin haberse planeado posiblemente entre políticos y académicos.

Se han presentado diversas propuestas para que Nuevo León tenga una nueva legislación en materia municipal, entre las que sobresale, la presentada en mayo de 2009 por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado la cual era integrada por los entonces diputados: José Manuel Guajardo, Gilberto Treviño y Javier Ponce, presidente, vicepresidente y secretario respectivamente; es de mencionarse también, la participación de distintos centros de estudio en la elaboración de la misma, destacándose la EGAP (Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública) del Tecnológico de Monterrey; posteriormente, en el mes de septiembre fue publicado el proyecto aprobado, faltando únicamente su discusión y aprobación en una segunda vuelta, situación que no ha acontecido.

Si bien es cierto que la idea provocó un franco rechazo, también lo es que ha existido la opinión de contar con una ley reglamentaria del artículo 115 en materia municipal, lo anterior estuvo bajo discusión durante los años 20 y 30 del siglo XX, es de advertirse que países como Honduras cuentan ya con una ley de gobierno municipal de carácter nacional, en el caso de nuestro país esta opción debe de ser nuevamente analizada, como ya se ha hecho anteriormente.

Es importante conocer la propuesta de modificar el sistema constitucional en Nuevo León en materia municipal para así lograr una innovación dentro del tema, lo cual estimamos que no contraviene ninguna disposición de la constitución federal haciendo la observación de que para alcanzar éste, si bien es cierto, es necesaria una modificación legislativa también lo es, la necesaria

participación de los grupos de presión y de los ciudadanos en general para construir una adecuada legislación, ya que sin estos factores cualquier modificación se vuelve, prácticamente imposible.

Iniciativa en discusión

Por lo que hace a la presentación del trabajo realizado por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales,¹⁴ podemos advertir como propósitos del mismo los siguientes: actualizar la ley estatal dadas las reformas realizadas en el año de 1999, establecer la existencia de un ámbito de gobierno municipal, alcanzar una congruencia con las demás disposiciones legislativas, así como incorporar al cuerpo de la ley los principios desarrollados, en los últimos años en materia municipal por la Suprema Corte de Justicia.

Menciona, dicho documento, que la ley de Gobierno Municipal es una ley de carácter constitucional y por lo tanto goza de una primacía sobre las demás leyes, se señala también que ésta guarda una estrecha relación con la Ley Electoral del Estado, reglamentaria del artículo 95 de la Constitución del Estado; con la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos; y con la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Menciona como principios: la autonomía, el respeto a la institucionalización, la solidaridad y la subsidiariedad. Dentro del proyecto se propone el fortalecimiento del gobierno local, en cuanto a su autogobierno. Lo anterior en base a la creación de organismos descentralizados, otorgamiento de licencias, convocatoria a suplentes y nombramiento del presidente municipal. Así también, se clarifican las causales de suspensión y desaparición de ayuntamientos, lo anterior dando una mayor certidumbre a los integrantes de sus integrantes.

Se proponen también controles institucionales en el gobierno local, con el propósito de armonizarlo. Se adoptan elementos del sistema parlamentario entre

¹⁴ Documento denominado Presentación de la Iniciativa de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal, elaborado por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Nuevo León, en fecha 15 de mayo de 2009.

los que destacan: el refrendo, la creación de una comisión encargada de verificar el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo, comisiones de investigación, responsabilidad política de las dependencias ante el ayuntamiento, el debate al interior del órgano colegiado, y medios de fiscalización. Por lo que hace a las funciones municipales: se establece una división de administración pública y paramunicipal, se establecen códigos de ética, la regulación de los servicios de estacionamientos públicos de vehículos, así como el expendio bebidas embriagantes, y las facultades de desarrollo urbano, también se regula el procedimiento administrativo municipal.

Por lo que hace a las zonas metropolitanas se fijan las bases para la creación de instituciones, y tener comisiones en esta materia. También se fijan las bases para la celebración de convenios, procedimiento para la resolución de conflictos y la prestación de servicios públicos. Se propone el establecimiento de un servicio profesional de carrera municipal, y contar por consecuencia con servidores públicos capacitados, a fin de ejercer debidamente las funciones y prestar los servicios públicos municipales.

Se desarrolla la forma y requisitos mínimos indispensables que deberá contar con un Plan Municipal de Desarrollo, así como una serie de indicadores, los cuales tendrán como propósito la plena información; regula también debidamente los actos de informe anual y de entrega-recepción; considera además la debida clasificación de los municipios, proponiéndose lo siguiente: urbanos, semiurbanos, y no urbanos.

Se propone la participación ciudadana a través de los siguientes mecanismos: referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa popular, presupuestos participativos, contralorías sociales, y audiencia pública; por lo que hace a la justicia municipal, se consideran diversas innovaciones, las cuales consideran deben de tener como propósito el alcanzar una plena división de poderes municipales. Por lo que hace a la capacitación municipal, se establece una serie diversos mecanismos para alcanzar ésta; por lo que hace a los contratos realizados sobre los bienes municipales se consideran diversas disposiciones para

su renovación, y los plazos para realizarse; también se adoptan los nuevos criterios contables gubernamentales, y se desarrolla la figura del cronista municipal, no omitimos comentar que si bien es cierto en los hechos esta figura se desarrolla de una manera informal dentro de los municipios, no existe dentro de la legislación local ninguna referencia a ella, siendo una omisión que ha tenido la legislación formal respecto a tan importante función que realizan los cronistas dentro de los municipios del estado como difusores de la tradición e historia municipal.

El día 2 de septiembre de 2009, dentro del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León en su página número 68 a la 143, se publicó el proyecto aprobado el día 21 de agosto, se denominó como Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León. Es de mencionarse que según la fórmula escogida contemplada en la Constitución su aprobación se realizó en una primera vuelta, correspondiéndole, al siguiente período de sesiones, la siguiente legislatura, aprobar o no la ya citada legislación. De lo anterior podemos afirmar que fue utilizada una práctica parlamentaria que estimamos podría llamarse *legislar, sin legislar*, teniendo como resultado el continuar posponiendo, como hace ya varios años, la expedición de una nueva legislación municipal, que considere los elementos más avanzados desarrollados por el derecho municipal, e incorporados de una manera racional.

La diputada Marcela López Rizzo, al discutirse la mencionada iniciativa, entre otros conceptos manifestó que la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional se abstenía de votar el proyecto por considerar: “la facultad de los ayuntamientos de crear órganos descentralizados, el tema de las contralorías sociales y el tema de la justicia administrativa”. El también diputado José Manuel Guajardo Canales comentó que la iniciativa era producto de una serie de reuniones realizadas con distintas personas interesadas en el tema, expresó que se habían establecido mayores facultades como mayores controles al ejercicio del gobierno municipal.

Este debate se ha desarrollado de manera irracional, a pesar del impulso de los académicos encabezados por el Doctor Pedro Rubén Torres, aliados a unos cuantos diputados de diversos partidos es un hecho más que prueba que en los ayuntamientos se responde a los intereses de los grupos de presión, no a los intereses de la ciudadanía en general.

Propuesta de expedir una ley reglamentaria del artículo 115 de la Constitución

Si bien es cierto que la idea de contar con una legislación reglamentaria del artículo 115 ha sido rechazada en diversos eventos de carácter académico, también lo es, que es necesario que dicha idea considere, lo que ya han realizado diversos autores vinculados con el tema municipal.

La pertinencia del estudio de las normas municipales la podemos encontrar a que su regulación es compleja y contradictoria. Algunos autores como Rendón Huerta Barrera y Valencia Carmona hablan ya de la construcción de una legislación nacional que regule a los municipios, otros investigadores como Mauricio Merino han manifestado la necesidad de que se realice limpieza de las normas municipales.¹⁵

Coincidiendo con la tesis de contar con una ley reglamentaria del artículo 115, podemos mencionar a Salvador Valencia Carmona quien propone la expedición de una ley marco, que cuente con las disposiciones consideradas en otras leyes federales. Por otra parte, considera indispensable que las disposiciones municipales de los estados desarrollen las aportaciones realizadas en la materia en el ámbito federal, haciendo la aclaración que no deben limitarse a ser una copia. El citado autor menciona también la importancia que tiene el que los propios gobiernos municipales desarrollen disposiciones legislativas con el propósito de considerarlas un verdadero código municipal, haciendo hincapié en la necesidad de que existan entidades que diriman de forma imparcial los conflictos entre el ámbito municipal y de los estados.

¹⁵ Valencia Carmona, S. (2003) *Derecho Municipal*, Porrúa: México, p.141

Contrario a la opinión de elaboración de una legislación aplicable a todo el país, dada la dificultad de encontrar criterios comunes y los elementos diferenciadores, se expresa la opinión de Elisur Arteaga Nava.¹⁶ Sin embargo, dicha idea fue considerada ya dentro del constitucionalismo mexicano a partir del año de 1925 a través de la Comisión Técnica de Gobernación de la Cámara de Diputados se elaboró un proyecto de ley orgánica federal del municipio libre.¹⁷

En relación a la tesis de contar con una ley reglamentaria en materia municipal, podemos citar a la Ley de Municipios de Honduras, la cual rige a los municipios del mencionado país. El propósito de esa ley es desarrollar los principios constitucionales relativos al Municipio; se establece como principio la autonomía y como forma de participación el sufragio, el plebiscito y referéndum; en cada municipio se considera la instalación de un Consejo de Desarrollo Municipal que tiene como propósito coadyuvar en las tareas de gobierno.¹⁸

Considerando que el desarrollo de los gobiernos municipales en el estado de Nuevo León presenta un rezago, en virtud de la inactividad legislativa, es de proponerse como posible solución a lo anterior, el que se expidiera una legislación de carácter reglamentaria al artículo 115 de la Constitución; podemos mencionar que la legislación desarrollada en Honduras presenta aportaciones importantes para el desarrollo de los gobiernos dentro del ámbito municipal, entre las que podemos destacar la duración del período de cinco años, el servicio profesional de carrera, y el establecimiento del siete por ciento gasto presupuestal para los municipios.

Una necesaria reforma que estimule el republicanismo democrático

¹⁶ Arteaga Nava, E. (1999) *Tratado de Derecho Constitucional*, t. II, Oxford: México, p. 751.

¹⁷ Acedo, B. (2005) *Trayectoria de la libertad municipal en el federalismo mexicano*, documento presentado en el IV Congreso retos de Modernización del Municipio Mexicano organizado por el IGLOM, los días 24, 25 y 26 de noviembre, Guanajuato, Guanajuato.

¹⁸ El gobierno tiene como ejercicio un periodo de cinco años, se establece el servicio profesional de carrera, y se otorga libertad a cada municipio de establecer la estructura administrativa, se establece la existencia de un Instituto de Desarrollo Municipal dependiente de la Secretaría de Gobernación y Justicia con el propósito de promover el desarrollo integral de los municipios; también se establece la obligación de otorgar los recursos suficientes a las municipalidades, otorgándose un siete por ciento del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República; también se establece la posibilidad de que los gobiernos contraigan deuda pública.

Con el propósito de tratar debidamente el tema consideramos como indispensables las opiniones generadas, en los últimos años y en el ámbito de la comunidad científica internacional Habermas, Foucault, Pegoraro y en el ámbito nacional y local algunos de los cuales seguidores de estas mismas líneas de pensamiento a cargo Miguel Carbonell, Jorge Capizo, José Luis Prado Maillard, Efrén Vázquez Esquivel y Rafael Aguilera Portales, entre otros, a fin de desarrollar la construcción de un nuevo derecho constitucional y como consecuencia de lo anterior, alcanzar una racionalidad en el proceso de producción normativa del Republicano Ayuntamiento de Monterrey.

En cuanto a la pregunta, ¿Existe democracia dentro de los ayuntamientos?, podemos afirmar que no, ya que si bien es cierto se han modificado las prácticas y reglas electorales, en la realidad dentro del ámbito municipal no se discuten las ideas dentro de los más mínimos principios democráticos, al ser los ayuntamientos integrados de manera preponderante por personas afines a quien realiza las labores materialmente ejecutivas. Debiéndose de señalar que los principios democráticos si bien, se encuentran establecidos, en los textos formales, estos no han sido debidamente adoptados como una forma de vida y dentro del ejercicio del poder. Para considerar como democrático un ámbito de gobierno éste debe poseer las siguientes características: El reconocimiento y respeto de la libertad y la igualdad de los ciudadanos; la integración de la voluntad soberana a través del principio de mayoría, o del consenso social; el considerar a las minorías; un ambiente de discusión de ideas.¹⁹

Adicionalmente las democracias modernas agregan mecanismos como el referéndum. Debemos de tener en cuenta que las ideas democráticas que prevalecieron durante la primera etapa de la Revolución, ante los hechos, fueron derrotadas favoreciendo así a un presidencialismo que fue desarrollado durante la Constitución de 1917. Dicho régimen tuvo como características el ser un gobierno central fuerte, capaz de satisfacer las necesidades y las demandas de lo que se consideró en su momento clases populares. Esta búsqueda de satisfacción

¹⁹ Vázquez Esquivel, E. (2009), *Democracia y Procesos electorales en México*, UANL: México, p.18.

tuvo como consecuencia que se prescindiera de los valores democráticos.²⁰ El prescindir de los valores democráticos, tiene por consecuencia el que no desarrollare la libertad, el que las disposiciones legislativas no se discutieran ampliamente, y el que gobierno admita la influencia de los grupos de presión, en perjuicio de los intereses de las mayorías.²¹

Podemos mencionar que la idea de la Constitución es anterior al concepto, y éste tiene sus raíces dentro de la cultura grecorromana, lográndose su consolidación hasta el siglo XVIII que nació el Estado, en la actualidad también es se le conoce ley fundamental.²²

En el actual sistema político de nuestro país tenemos dos ámbitos constitucionales, el federal y el estatal, como objeto de estudio, Jorge Carpizo y Miguel Carbonell consideran al derecho constitucional estatal como el estudio de la Constitución del Estado, su legislación ordinaria y las disposiciones legislativas municipales.²³

Se ha criticado en varias ocasiones que dentro de las constantes prácticas que presenta el constitucionalismo local actual se encuentra la mera copia y repetición de lo expresado en la norma superior sin considerar la realización de adaptaciones a la realidad de la propia entidad federativa.²⁴ Lo que lleva a plantear la posibilidad de proponer que sean los propios municipios realice sus normas constitucionales propias, y que desarrollan, en la actualidad, ellos mismos crear su orden legislativo.

Es importante advertir que dentro de los últimos años se ha omitido el estudio de la Constitución como un fenómeno normativo, así como su dimensión teórica. En la actualidad prevalece un entusiasmo por el desarrollo del estudio constitucional, sin embargo, se carece de las herramientas de carácter teórico. Lamentablemente las

²⁰ *Ibidem*, p. 20.

²¹ *Idem*.

²² Carbonell, M. (2003) [coord.], *Teoría de la Constitución, Ensayos Escogidos*, Porrúa: México, p. 109.

²³ Enciclopedia Jurídica Mexicana Tomo VIII, p. 179.

²⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2003) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, Tomo II, (17ª Edición), Porrúa: México, p. 110.

discusiones que se realizan dentro de los órganos legislativos no se hacen dentro de la teoría constitucional.²⁵

Se puede señalar como error, el hecho de que la discusión constitucional dentro de nuestro país se haya limitado a la técnica legislativa, debiéndose destacar y desarrollar el tema de la Constitución en sí misma. Al respecto Cossío comenta:

La discusión constitucional no puede simplificarse del modo como hasta ahora se ha hecho. No se puede reducir, desde luego, a un problema de técnica normativa, pues ésta es sólo, o una manifestación o una formalización desvinculada de aquella. En el primer caso, y en tanto a su función es instrumental, debe discutirse con posterioridad que gozaron de una legitimidad pasajera que no lograron vincular al modelo políticamente dominante.²⁶

Para la construcción de un nuevo ámbito constitucional de gobierno, Michel Núñez Torres señala que además una distribución de las funciones, entre los distintos órganos, lo anterior basado en principios y valores, se deben de establecer como funciones las siguientes: la constitutiva, ejecutiva, legislativa y jurisdiccional, así como una función de control, que se desarrolla de manera implícita en cada una de las funciones mencionadas, pudiendo ser de control político y de control jurisdiccional.²⁷

En el ámbito constitucional estatal y federal ha prevalecido un espíritu de imitación, en vez de uno de creación e innovación de los ámbitos de gobierno, dada la historia de nuestro país también no se han realizado las discusiones necesarias, en cuanto el aspecto a la dimensión teórica de la Constitución por lo que con el propósito de terminar con esa omisión, es necesario el estudio y desarrollo de los temas constitucionales, determinando de una manera clara y sencilla los principios y valores, en este caso proponiendo como alternativa de gobierno, el municipio.

²⁵ *Óp. cit.*, Carbonell, M., p. 439.

²⁶ *Ibidem*, p. 472.

²⁷ Núñez Torres, M. (2006) *La Capacidad Legislativa Del Gobierno Desde El Concepto De Institución, El Paradigma de Venezuela y España*, Porrúa: México, p.280.

Por lo que hace a la innovación constitucional y tener idea de lo que se ha de modificar, José Luis Prado Maillard sostiene que debe de realizarse una adaptación del derecho constitucional en nuestros días, reconociéndose que éste en la actualidad no es funcional.²⁸ Dentro del ámbito de gobierno municipal podemos percatarnos de esto.

Ante el desencuentro entre la realidad y las constituciones éstas permanecen fieles a los postulados del siglo diecinueve o principios del siglo pasado, siendo que la actualidad mundial se ha visto en todo modificada. Se presentan como retos a superar, es la profundización de sus fines y valores adecuando estos a la vida actual, así como la transformación de sus bases institucionales.²⁹

Por lo que hace al principio de la justicia social, es indispensable que no se anule la iniciativa privada, el estado no puede aceptar los totalitarismos de carácter económico, pero tampoco debe de ser adoptado el capitalismo salvaje. El Poder Ejecutivo debe de asumir su responsabilidad para evitar las profundas desigualdades sociales, existen actualmente males de carácter económico que en determinado momento ocasionó lo Revolución Industrial, pero que actualmente los desarrolla la revolución tecnológica.³⁰

Los contenidos deberán de adquirir rango constitucional, es de señalarse que los nuevos elementos de discusión que se plantean, de un nuevo marco constitucional actual destacan los municipios, al respecto, José Ramón Cossío dice:

El segundo de los ámbitos a los que se ha reducido la discusión se refiere a la forma en que los contenidos deberán adquirir rango constitucional: por vía de una reforma o como resultado de la actuación de un Congreso Constituyente. Esta reducción a los procesos de reforma o creación constitucionales, debe verse a partir de la situación en que vivimos, donde al cambio se la ha

²⁸ Prado Maillard, J. L. (2006) *Hacia Un Nuevo Constitucionalismo*, Porrúa: México, p. xv

²⁹ *Op. cit.*, Carbonell, M. [coord.], p. 412.

³⁰ *Op. cit.*, Núñez Torres, M., p.285.

considerado de por sí deseable. Los viejos y sometidos espectadores del pasado se expresan hoy en diversas maneras y plantean nuevas formas para comprender y actualizar la realidad: Los indígenas, los sindicatos independientes, las organizaciones no gubernamentales, los deudores, los estados y los municipios, las iglesias, los medios de comunicación, los partidos políticos aún llamados de oposición, entre otros muchos, han ido conquistado el rango de actores sociales y, desde ahí, sostienen sus propias demandas, reivindicaciones o proyectos. Los actores que propugnan por el cambio buscan constituirlo en normas jurídicas y, particularmente, en normas constitucionales. Las razones que explican la actual reducción de la discusión constitucional al establecimiento de ciertos contenidos en la Constitución y a la forma en que los mismos deben quedar fijados, obedece a su vez al debate de si debe pervivir o se debe reemplazar la Constitución en su conjunto o sólo algunas de sus partes. Lo que queda claro es que la discusión no se ha ocupado de los supuestos de la constitucionalidad o de la teoría constitucional, sino que se ha limitado a considerar que la misma se agota en la existencia de una Constitución.³¹

Prado Maillard advierte la dificultad que se presenta cuanto se intenta realizar una modificación de las instituciones y la dificultad de que se construyan los acuerdos necesarios para ello. A lo anterior expresa:

El difícil proceso de adaptación. Difícil porque constituye la necesidad de rediseñar las instituciones al nuevo contexto político de la pluralidad y competición, en donde encontramos una bipolarización en las propuestas para ese efecto; difícil porque es complicado que los actores políticos se pongan de acuerdo en una refundación del régimen político.³²

Rafael Enrique Aguilera Portales, considera que en la actualidad y desde de los últimos años de la década pasada, se puede apreciar una revitalización de lo que se entiende por ciudadanía, resurgiendo los conceptos del republicanismo y neorepublicanismo, otorgándosele un significado para mejorar las democracias contemporáneas.³³

De conformidad con la idea, expresada con Prado Maillard, podemos concluir que es necesaria la adaptación del orden constitucional, lo cual ha sido ya exigido por los diversos actores sociales, entre los que se encuentran los

³¹ *Óp. cit.*, Carbonell, M. [coord.], p. 466.

³² *Óp. cit.*, Prado Maillard, J. L., p.129.

³³ Aguilera Portales, R. E. (2010) *Ciudadanía y Participación Política en el Estado Democrático y Social*, Porrúa: México, p.2

municipios. En concordancia por lo expuesto por Rafael Aguilera Portales, se debe de tener en cuenta que en los últimos años ha venido a resurgir el concepto de republicanismo. Ahora bien, en cuanto al grado de participación del estado en la regulación de la vida social de los municipios coincidimos en la tesis sustentada por Núñez Torres, en la cual sostiene que se debe de regular debidamente la actividad del estado sin caer en excesos propios de los extremos ideológicos. Finalmente, coincidiendo con Prado Maillard, debemos de considerar que la tarea de la modificación de la norma constitucional no resulta del todo fácil ya que no se alcanzan tal fácilmente los acuerdos políticos necesarios, ejemplos sobran y en el caso de Nuevo León y del tema municipal, hasta la fecha no existe una ley en la materia municipal y su marco constitucional, podríamos tacharlo de deficiente.

Con el propósito de desarrollar una racionalidad en el proceso de producción normativa del Republicano Ayuntamiento de Monterrey, es importante considerar las ideas expuestas por Lucio Pegoraro,³⁴ las cuales se mencionan a continuación.

Dada la integración más estrecha entre los sistemas jurídicos y circulación de los conocimientos, el estudio del derecho comparado adquiere una mayor importancia para el conocimiento del derecho; sin embargo, menciona que la ciencia comparativista tiene herramientas para colocar cada institución dentro de un contexto, determinándose que únicamente cuando el contexto es homólogo puede evitarse un rechazo.³⁵ De lo anterior podemos concluir que en el caso que se pretenda realizar alguna innovación en materia municipal, deberá de considerarse su entorno.

Considerando como la finalidad básica del derecho comparado es el organizar sistemáticamente el conocimiento del objeto de estudio, el propósito no

³⁴ Catedrático de Derecho Comparado de la Universidad de Bolonia. (Italia)

³⁵ Pegoraro, Lucio, *Las funciones subsidiarias de la comparación en el estudio de los ordenamientos federales y del gobierno local*, http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_117_037.pdf, p.37

se agota únicamente con la investigación teórica, sino que los resultados deben de ser aplicados.³⁶

Para lo anterior, Pegoraro ha desarrollado lo que ha denominado como las *funciones subsidiarias de la comparación*, siendo éstas las siguientes: a) el considerar los estudios comparados como algo indispensable dentro de la producción legislativa; b) el bridar de uniformidad a las normas, y c) se crean principios y normas comunes dentro del sistema jurídico de referencia.³⁷

Por lo que hace al gobierno, Lucio Pegoraro señala que el legislador italiano ha implantado una forma de gobierno vagamente semipresidencial, copiado del sistema francés, existiendo la posibilidad que dicha institución sea adoptada más tarde por otros ámbitos de gobierno.³⁸

Uno de los efectos que ha experimentado Italia es una progresiva transformación de la administración local mediante una devolución de competencias a los directivos, también con la entrada masiva de personal nombrado políticamente que ha puesto en duda las bases del modelo de administración neutral de origen francés.³⁹ En lo anterior se puede apreciar la discusión de contar con un servicio civil de carrera, lo cual en el campo de la teoría se ha planteado en el ámbito de Nuevo León, pero en la realidad de los hechos no se ha llegado a aplicar, tal vez por las ventajas prácticas que representa el disponer de una gran cantidad de plantas laborales a discreción.

Lucio Pegoraro cita dos aplicaciones dentro del estudio de modelos extranjeros: por una parte la unión forzada de algunos municipios se ve sustituida por la constitución de consorcios, tanto monofuncionales como polifuncionales, dedicados a la prestación de servicios públicos y por el otro el desarrollo de codificaciones referentes al texto único de los entes locales y las que cuya

³⁶ *Ídem*.

³⁷ *Ibidem*, p. 40.

³⁸ *Ibidem*, p. 43.

³⁹ *Ibidem*, p. 44.

finalidad es brindar una mayor estabilidad normativa.⁴⁰ Dentro del cuerpo de la presente tesis se hace mención de los problemas actuales que presentan las áreas metropolitanas que van haciendo una sola continuidad demográfica lo que ha plantado dos soluciones que son la unión forzada o la constitución de consorcios para la prestación de los servicios públicos, a lo cual consideramos como la más adecuada: el restablecimiento de lo que en su origen fue la ciudad de Monterrey. Ahora bien, en cuanto a la existencia de las codificaciones en el ámbito de gobierno municipal estas son necesarias, dada la gran cantidad de disposiciones dispersas aún dentro de las propias disposiciones legislativas municipales.

El conocer el derecho comparado es útil para la redacción de estatutos y reglamentos más legibles interpretables y funcionales, teniendo como consecuencia un mejoramiento en el nivel de eficacia de gobierno, estabilidad en la administración, buena relación entre representantes y representados, la mayor calidad en la prestación de los servicios a la calidad y agilidad de las decisiones.⁴¹

A manera de conclusión el Pegoraro señala la importancia que debe de tener la reserva sobre los modelos ajenos, ya que son palabras que poseen una fuerte connotación positiva, tales como *Defensor del Pueblo*, *Proceso Justo*, *Área Metropolitana*, que tienen como consecuencia dejarse sugestionar por ellas aceptando simplemente un conjunto de trasplantes que ni han sido meditados ni se adaptan al ámbito de recepción.⁴²

Por otra parte, Jorge Carpizo menciona que es indispensable el considerar el amplio panorama de acción que puede tener un poder constituyente, así como la herencia de carácter histórico y los factores reales de poder. Desarrollando la idea de Jorge Carpizo éste considera que el Poder Constituyente no tiene límites jurídicos internos, sin embargo, tendrá que restringirse ante el territorio de un

⁴⁰ *Ibidem*, p. 45

⁴¹ *Idem*, p. 45.

⁴² *Idem*, p.47

determinado estado, y si los habrá en el derecho externo, tendrá que reconocer los compromisos del anterior estado, no podrá desconocer las facultades concedidas a los extranjeros, pero se deben de agregar las limitaciones metajurídicas como lo son la evolución histórica, y los factores reales de poder.⁴³

Reconociendo que para desarrollar un proceso racionalidad en la producción normativa del republicano ayuntamiento de Monterrey, además del desarrollo de de la aplicación de las teorías no legislativas, debemos de considerar la necesaria incorporación, en el plano formal a través de la legislación de dos alternativas para la modificación del orden constitucional. La primera alternativa, la cual es la vigente en la actualidad sería el reformar la Constitución nacional y la del estado y a su vez reformando sus órdenes legislativos internos, dicha alternativa no ha sido desarrollada aún. La segunda alternativa, sería el realizar diversos cambios en la Constitución General de la República y expidiendo una ley reglamentaria de los municipios; es de advertirse que al menos en el estado de Nuevo León, de existir una adecuada legislación, ya no se presentaría el caso del inmovilismo legislativo, como el que sea estado presentado desde hace ya casi una década. Los principios que deberán de contener las legislaciones en la materia son los siguientes: autonomía, reconocimiento a la diversidad municipal, solidaridad y subsidiaridad. Así como también incorporar dentro de estos instrumentos legales el principio de la división de poderes. Todo lo anterior tendría como consecuencia el adoptar el republicanismo municipal.

De manera adicional, se deben de configurar conceptos tales como capacidad de suscripción de acuerdos internacionales por parte de los municipios, el delimitar la nueva configuración territorial de los municipios en el estado, y la elección de los integrantes de los ayuntamientos a través de distritos municipales. Lo anterior tendría como propósito el alcanzar la Teoría del Estado Municipalista propuesta por Ives de Oliveira.⁴⁴ Pero de forma material, para lograr la transformación legislativa y su debido ejercicio de acuerdo con los principios que

⁴³ *Óp. cit.*, Carbonell, M. [coord.], p. 216.

⁴⁴ Oliveira, I. O. T, (1960), *Curso de Derecho Municipal*, Abeledo –Perrot: Argentina, 1960, p. 71.

la inspiran, es necesario entender la Teoría de la Acción Comunicativa de Habermas y las teorías desarrolladas por Weber en base a los conceptos de racionalidad y legitimación.

La Racionalidad en el Proceso de producción Normativa del Republicano Ayuntamiento de Monterrey

Con el propósito de entender el problema de la producción legislativa del ayuntamiento de Monterrey, estudiaremos las teorías desarrolladas por Jürgen Habermas, ya que proporcionan elementos para estudiar los grupos de presión que en sí, determinan el contenido de las disposiciones normativas, en dicha teoría se podrían encontrar evidencias sobre por qué la participación ciudadana y otras prácticas en la administración municipal, como la impartición de justicia y en sí el ejercicio de gobierno, sólo aparecen en las leyes para hacer sentir la sensación de que esos derechos se encuentran debidamente positivados, cuando en realidad lo que se busca a través de cierto tipo de dispositivos técnicos y jurídicos es el ejercicio del poder de manera central, favoreciendo los intereses de los grupos de presión que de manera paralela, confluyen dentro del gobierno municipal, siendo estos los que les da sustento.

Dentro del presente trabajo académico, podemos distinguir como hilos conductores de la disertación los siguientes: La discusión, los argumentos, la racionalidad de estos y los grupos de presión.

Consideramos como un elemento de importancia dentro de la presente investigación la teoría desarrollada por Jürgen Habermas, denominada como *de la Acción Comunicativa*, cabe hacer mención que en cuanto a esta última coincidente, en lo fundamental con la expuesta en cuanto a los grupos de presión desarrollada por Foucault. Ahora bien, por lo que hace a la primera, considera Habermas a la racionalidad como la disposición de las personas con capacidad de lenguaje y de acción en base a manifestaciones racionales poder entablar un diálogo y entendimiento en relación a la norma jurídica, adicionalmente también

señala que por lo que hace a la producción de las normas jurídicas y su aplicación, es de señalar que su producción se limita al no existir una participación formal de la ciudadanía, lo que tiene por consecuencia que la burocracia y los grupos de presión sean los que en última instancia se conviertan en quienes establecen las normas jurídicas.

Habermas al igual que otros autores como Taoulmin y Perelman consideran que las cuestiones prácticas se pueden resolver en base a la razón, es decir, racionalmente.⁴⁵ El concepto de verdad es el que tiene como consecuencia el acuerdo alcanzado respecto a ella, decir, para alcanzar esta es indispensable la aceptación de los demás.⁴⁶ Los enunciados normativos serían, como los descriptivos, susceptibles de verdad en un sentido estricto, sino más bien correctos o incorrectos; esto se realiza pasando de lo meramente semántico a lo pragmático. Lo anterior tiene como consecuencia los actos del habla tienen como consecuencia su reconocimiento de validez. La relación desarrollada dentro del lenguaje se admite sin mayor reparo, pero también se pueden presentar algunos problemas, por lo que el hablante tiene que dar razones a fin de fundamentar el hecho, señalar un ejemplo; debiéndose contar con la inteligibilidad, debiéndose presentar la sinceridad como elemento fundamental; debemos de considerar a la argumentación no como una serie de preposiciones, sino más bien como actos del habla, una interacción de la comunicación; se debe de tomar en cuenta que el concepto de *acción comunicativa* se contrapone al de *acción estratégica* el cual está orientado hacia el éxito, el primero se encuentra basado en el desarrollo pleno de la comunicación y el segundo en las amenazas de sanciones o promesas de gratificaciones.⁴⁷

En lo material, y en relación a la discusión, debemos considerar que el problema de la racionalidad en el proceso de producción normativa del Republicano Ayuntamiento de Monterrey no se ha discutido en los últimos años, y lo que es peor los órganos legislativos han adoptado métodos no convencionales,

⁴⁵ Atienza, Manuel, (2004) *Las razones del derecho*, Universidad Autónoma de México, p.150.

⁴⁶ *Ibidem*, p.151

⁴⁷ *Ibidem*, p.153.

como el poner a votación a través del internet, cuáles son las leyes que se van a estudiar para su dictamen y posible aprobación, debemos señalar que la construcción de nuestro orden legislativo, no puede estar sujeto a tan extraño método.⁴⁸ Dentro de la actual legislación municipal del estado, se establece como requisito al momento de expedir una disposición legislativa municipal, la obligación de que se tome en cuenta la opinión de la comunidad, sin embargo en los hechos en pocas ocasiones se realizan foros o eventos en los cuales se puedan exponer de una manera libre las propuestas que se tengan respecto a la disposición en estudio, limitándose esa participación a la colocación de anuncios en los cuales se señala que se recibirán por escrito las opiniones al respecto. Lo anterior tiene como consecuencia que a fin de cuentas que quien decide el contenido de la norma, no es un órgano determinado, sino más bien, es un resultado elaborado por un grupo de presión.

En relación a lo anterior Jaime Fernando Cárdenas Gracia, considera que es importante saber o conocer el poder que se encuentra detrás de las estructuras formales de los Estados, pues son esos poderes los que definen el alcance de los poderes formales, de nada sirve el estudiar el derecho formal si de ese estudio no se analizan los factores reales de poder.⁴⁹

Diseño metodológico

En la investigación utilizaremos además las ideas de Taylor en relación al método cualitativo en el sentido de que, mientras los investigadores cualitativos subrayan la validez, los cuantitativos ponen especial énfasis en la confiabilidad de la investigación; lo que tiene por consecuencia que la investigación cualitativa, si bien le interesa la precisión de los datos, no se realiza un análisis de carácter impresionista basado en un análisis de la superficie del problema, constituye una

⁴⁸ Periódico El Norte, Sección Local, *Descalifica la ANEI consulta legislativa*, por Verónica Ayala (10-Feb-2011).

⁴⁹ Cárdenas Gracia J, nota 12, p. 13.

investigación conducida con procedimientos rigurosos, aunque no necesariamente estandarizados.⁵⁰

Se ha definido a la metodología cualitativa en base de las siguientes diez características siendo éstas las siguientes: Este método es inductivo; se interpretan los datos que arroja la investigación de una manera holística; existe una sensibilidad a hacia los efectos desarrollados por la propia investigación; existe la intención de comprender a las personas dentro del marco de referencia de ellas mismas; se apartan las creencias propias; existe un reconocimiento al valor de otras opiniones en relación al tema; se reconoce el aspecto humano de la vida social, en contravención al uso y desarrollo de estadísticas; se realiza un esfuerzo en la validez de la investigación; todo escenario es digno de estudiarse y desarrollarse; dentro de la investigación cualitativa no se desarrolla un procedimiento de manera rígida.⁵¹

La metodología que servirá de orientación y de comprobación es en primer término el histórico sociológico, dentro del cual, se utilizarán, los resultados ya realizadas por otros investigadores; en relación a lo anterior, nos serviremos de documentos municipales aplicando para su comprensión el método histórico - hermenéutico-, el cual también se aplicará en la interpretación de las leyes municipales que se analizarán.

La teoría de la acción comunicativa (un enfoque teórico)

Habermas considera a la racionalidad como la disposición de las personas con capacidad de lenguaje y de acción en base a manifestaciones racionales, lo anterior es definido de la siguiente manera:

Nuestras consideraciones pueden resumirse diciendo que la racionalidad puede entenderse como una disposición de los sujetos capaces de lenguaje y de acción. Se manifiesta en formas de comportamiento para las que existan en cada caso buenas razones. Esto significa que las emisiones o manifestaciones racionales son accesibles a un enjuiciamiento objetivo. Lo cual es válido para todas las manifestaciones simbólicas que, a lo menos implícitamente, vaya vinculada a pretensiones de validez (o a pretensiones

⁵⁰ Taylor, S.J, (1987) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós: México, p.22.

⁵¹ *Ibidem*, p. 8.

que guarden una relación interna con una pretensión de validez susceptible de crítica). Todo examen explícito de pretensiones de validez controvertidas requiere una forma más exigente de comunicación, que satisfaga los presupuestos propios de la argumentación.⁵²

Según la teoría de Habermas, las argumentaciones hacen posible que se pueda aprender de los errores, una vez que estos se hayan identificado. Señala como impedimentos a la argumentación, la susceptibilidad de la crítica y de fundamentación, es por ello que cuando se adquiere nuevos conocimientos estos se realizan en base a la argumentación.⁵³ Según lo expresado en la obra *Acción Comunicativa y Razón sin Trascendencia*, al abundar sobre la teoría de la acción comunicativa el autor continúa desarrollando su teoría, y afirma que quienes participan dentro de la argumentación lo hacen dentro de un ambiente de práctica ejercida de manera común, bajo la influencia del mejor argumento que se toma bajo la condición de alcanzar su validez establecida bajo un criterio propio; agrega que no existe autoridad alguna que pueda limitar el poder de enjuiciamiento individual; debiéndose de tener presente que lo que se considera el día hoy como racional puede ser considerado como falso bajo otras reglas del conocimiento crítico o bien ante otro público en el espacio o el tiempo.⁵⁴

De lo anterior, podemos advertir la necesidad de desarrollar la teoría de acción comunicativa basada en principios racionales con el propósito de proponer la racionalidad en el proceso de producción normativa del derecho municipal en Monterrey; hemos de mencionar que no se ha alcanzado en el tema un ambiente mínimo de discusión; debiéndose proponer que legislaciones como la municipal sean discutidas por el mayor número de personas bajo principios racionales, y al tratar de alcanzar esa racionalidad es ahí donde entramos una necesidad de la difusión y conocimiento del derecho municipal, consideramos que en la actualidad se hace necesaria la discusión y argumentación de las ideas, superando los modelos anteriores, en donde las discusiones eran determinadas por los grupos

⁵² Habermas, Jürgen,(1989) La teoría de la acción comunicativa, Taurus: Argentina, p.42.

⁵³ *Ibidem*, p. 43.

⁵⁴ Habermas, J. (2002) *Acción Comunicativa y Razón sin Trascendencia*, Paidós: España, p. 98.

de presión, creemos firmemente que un desarrollo del derecho municipal de Monterrey debe basarse en el modelo expuesto.

Partiendo desde el punto de vista sociológico, se hace necesario partir de la acción comunicativa, en la cual genera en la sociedad una necesidad de comunicación, que se hace necesaria desarrollar a través de la coordinación de las acciones para la satisfacción de esas necesidades. El punto fundamental es el entendimiento de carácter lingüístico que representa un mecanismo el cual permite coordinar acciones; para la teoría de la acción comunicativa es indispensable desarrollar aquellas teorías en las cuales se parte de la expresión del lenguaje, más no de las intenciones dentro de su ámbito de espacio e histórico.⁵⁵

Cuando se pretende establecer una comparación entre la acción comunicativa con las acciones orientadas al éxito, podemos afirmar que los actos comunicativos que se desarrollan entre un dicente y un hablante, se pueden definir como un mecanismo de coordinación de la acción. La *acción comunicativa* se ha entendido cuando los planes de acción para alcanzar los fines de quienes participan, se han unido a las acciones particulares dentro en un ambiente de interacción, cuestión que no podría establecerse bajo la premisa de las acciones orientadas al éxito.⁵⁶ El concepto de la *visión propia del mundo* vigente en la vida diaria, debe de estar determinado, para que así, tanto el interlocutor y el receptor estén familiarizados y poder comprender los actos del habla y desarrollarse comunicativamente; solo así los participantes en esta acción se podrán entender y se vuelven visibles los puntos de conexión entre la acción y la teoría de la sociedad, desarrollándose así el principio de *socialización*.⁵⁷

Con el propósito de proponer una racionalización en las discusiones, debemos de considerar que la conciencia no puede ser sustituida por el mercado, en relación a las *segundas consideraciones sistemáticas: sistema y mundo de la*

⁵⁵ Habermas, Jürgen, (2010), *Teoría de la acción comunicativa*, 3ª Edición, Trotta :España, pp. 318, 319 y 320.

⁵⁶ *Ibidem*, p.333.

⁵⁷ *Ibidem*, p.387.

vida menciona que toda forma de solidaridad social debe desarrollarse en base a normas y valores, aunque se encuentre transformada en estructuras. La conciencia no puede ser sustituida por el mercado, pues resultaría un error introducir creencias que tienen como fundamento la cooperación designándoles una correspondencia moral, considerando que tiene su propia moralidad. Las sociedades modernas en la actualidad, la economía de mercado destruye formas tradicionales de solidaridad sin generar unas nuevas, presentándose como consecuencia el fenómeno de la anomia, es decir, situaciones ajenas a norma, que tienen como consecuencia una degradación social.⁵⁸ Las sociedades organizadas a través del estado, pertenecientes a lo que se ha denominado como culturas superiores, su modo de legitimación se desarrolla en una forma de entendimiento que limita sistemáticamente sus posibilidades de comunicación, al haber ausencias en las pretensiones de validez. Cómo ámbitos de acción son utilizadas, las orientaciones denominadas como sacras y las profanas, siendo las primeras las que gozan de una mayor autoridad, desarrollándose un menor uso potencial de la racionalidad que en los ámbitos profanos.⁵⁹ De lo anterior podemos concluir que al no haberse desarrollado la comunicación dentro del ámbito de gobierno municipal podemos encontrar lo que ha sido denominado como la anomia, entendiéndose como tal, la ausencia de normas jurídicas que regulen a la sociedad, ya que éstas se han desarrollado al margen de ella, ya que se ha apartado a los ciudadanos de su derecho a participar en su elaboración.

Dentro de las *Consideraciones finales: de Parsons a Marx a través de Weber*, encontramos que al reducirse la razón objetiva ésta se reduce a subjetiva, y dentro de las sociedades se va reduciendo la posibilidad de llegar a acuerdos de los intereses, a través de los ideales compartidos.⁶⁰ Según así lo considera Weber, se podría llegar al supuesto que la sociedad pueda llegarse a establecer como un “estuche de servidumbre” el cual, de una manera similar al Egipto

⁵⁸ *Ibidem*, p.593.

⁵⁹ *Ibidem*, p.682.

⁶⁰ *Ibidem*, p.818.

Antiguo deban de adaptarse a una administración burocrática. De lo anterior podemos advertir que la burocratización de los ámbitos de acción, al tecnificarse el mundo despoja, a quienes participan en él, del sentido de contexto de sus propias acciones.⁶¹ Esto ha tenido como consecuencia que las sociedades y en el ámbito municipal como consecuencia, que se hallan, visto reducidas a la posibilidad de desarrollar acuerdos, al no construirse un sentido de contexto propio y compartido, llegándose a establecerse y a funcionar uno construido por la burocracia que tiene como propósito desarrollar y preservar sus propios fines.

Al realizar un repaso crítico de los medios de regulación, podemos afirmar que sólo los ámbitos de acción desarrollan funciones económicas y políticas, pueden quedar efectivamente regulados a través de la regulación o control; estos fracasan dentro de los ámbitos culturales, integración social, y socialización, no se puede prescindir de los mecanismos de entendimiento.⁶² Lo que se ha llamado la monetarización y la burocratización, sobrepasan sus límites cuando empiezan a realizar aportaciones.⁶³ Señala el autor que cuando toman importancia la influencia dentro de la vida privada elementos tales como una relación de trabajo formalmente organizada o a través de una forma político – cultural, son formas que atentan en contra de la libertad.⁶⁴ De lo anterior podemos afirmar dos conceptos: Que únicamente las funciones económicas y políticas pueden ser reguladas de manera efectiva, pero no los ámbitos de integración social, culturales y sociales; y que existe una disminución de la libertad, al establecerse una relación de trabajo organizada.

Al desplazarse los modos de vida tradicionales, tenemos que la vida de la esfera privada cada vez se va debilitando por su fuerza de orientación, pero es de aclararse que ni el estilo de vida establecido en un sólo sentido, tienen la posibilidad de otorgar la fuerza intersubjetiva de las convicciones de vida protegidas por la tradición e inspirado en la propia conciencia.⁶⁵ Por lo anterior

⁶¹ *Ibidem*, p.818.

⁶² *Ibidem*, p.843.

⁶³ *Ibidem*, p.843.

⁶⁴ *Ibidem*, p.843.

⁶⁵ *Ibidem*, p.845.

podemos, advertir que en la actualidad se ha presentado el fenómeno del desplazamiento de los modos de vida tradicionales los cuales se han desarrollado y construido no en una forma concertada, sino, de un sólo sentido.

Es de señalarse la necesidad comunicativa de las personas, en todos sus ámbitos de desarrollo y aún más en los de gobierno. Desde el punto de vista de la naturaleza del ser mismo, a medida que se desarrolla el conocimiento del mundo social de las relaciones interpersonales legítimamente reguladas y en la medida que se conforman los controles internos y se aprende a desarrollar las pretensiones de validez, determinándose de manera clara entre el mundo externo y el interno, realizándose toda manifestación de carácter interno de manera acorde a la necesidad comunicativa.⁶⁶

La racionalización

De lo anterior se presenta como un elemento indispensable *la racionalidad*, hemos de destacar que abundando en la teoría de Habermas, podemos encontrar que realizando una introducción, a los accesos de la problemática de la racionalidad, podemos afirmar que la racionalidad como tal ha sido un tema, el cual ha estado presente constantemente dentro de la filosofía, siendo razón un elemento presente en ésta; el elemento común de las doctrinas filosóficas es la explicación desarrollada por la razón; ⁶⁷la importancia de la teoría de la argumentación le corresponde el desarrollar las condiciones del pensamiento racional.⁶⁸

Al establecer una definición del término racionalidad, podemos entender cómo la voluntad de diálogo de sujetos capaces de lenguaje y de acción; se manifiesta en la forma de comportarse bajo las buenas razones que considere cada uno de ellos; lo que tiene por consecuencia que las manifestaciones son accesibles a un enjuiciamiento; al establecerse pretensiones de validez es

⁶⁶ *Ibidem*, p.507.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 23.

⁶⁸ *Ibidem*, p.24,

necesario que se establezcan los presupuestos propios de la argumentación.⁶⁹ Por lo que hace al racionalismo, podemos afirmar que fueron la ciencia y la técnica las que lo desarrollaron, la racionalización tiene un carácter pragmático, ya sea bajo el sentido de la ilustración o del positivismo, es indispensable considerar la importancia que tienen en el proceso de resolución de los problemas. Hay que destacar que se existe en Weber un proceso de decepción en la sociedad *cientificizada* que tienen como consecuencia la desconfianza en los procesos de racionalización ajenos a su propia lógica, ajenos a toda ética, y que dentro de la teoría de la racionalización tanto la ciencia como la técnica pierden su sentido preeminente, señalándose que Weber se concentra en los elementos empíricos analizados desde bajo la moralidad de la institucionalización de la acción racional.⁷⁰

En cuanto a la construcción de la racionalización, podemos encontrar que *el desencantamiento de las imágenes religioso – metafísicas del mundo y el nacimiento de las estructuras de conciencia modernas*, puede afirmarse de que Weber no hubiese estado en capacidad de establecer tesis alguna, sino, al realizar planteamientos del carácter teórico y práctico, estableciendo una relación entre el ámbito de la realidad y el de validez; llegándose a la afirmación de que: “Es éste el tipo de investigación exigido por el desencantamiento de las imágenes religioso – metafísicas del mundo”.⁷¹ Finalmente podemos afirmar las líneas de tradición, que llegan a la ciencia actual, pensadores escolásticos, humanistas, así como los artistas e ingenieros del Renacimiento, los cuales desarrollaron un papel en la traducción de las imágenes del mundo en el ejercicio cotidiano.⁷²

Al determinar el concepto de vida racional, no se pretende volver a los conceptos tradicionales, pero sí resulta necesario renunciar a ello, la modernización capitalista ocasiona la devaluación de las tradiciones al establecer una racionalidad establecida de manera unilateral; a fin de alcanzar la racionalidad comunicativa es necesario contar con la descentralización de la

⁶⁹ *Ibidem*, p.47.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 196.

⁷¹ *Ibidem*, p. 229.

⁷² *Ibidem*, p. 258.

comprensión del mundo y la racionalización del mundo son condiciones para lograr una sociedad emancipada, debiéndose de reconocer la infraestructura altamente desarrollada de las formas de vida moderna;⁷³ como elemento conductor principal de la teoría de la *acción comunicativa* debemos de considerar el entendimiento lingüístico.⁷⁴

Cuando la racionalidad, existe entendimiento, cuando hay un acuerdo racional en cuanto a las pretensiones de validez sujetas a la crítica; las pretensiones de validez, alcanzan diversas manifestaciones de carácter simbólico; éstas se pueden fundamentar así como también en relación al lugar que ocupan. La racionalidad comunicativa remite las diversas formas de desempeño discursivo de pretensiones de validez y por el otro a las relaciones que entablan para alcanzarla para reclamar ésta, de ahí la importancia en la descentralización de comprensión del mundo, tenga como consecuencia una evolución en las imágenes de éste.⁷⁵ A fin de desarrollar la estructura racional interna, de los procesos de entendimiento, podemos considerar a lo siguiente: Las relaciones de los actores con su entorno; las pretensiones de validez; el reconocimiento de las pretensiones de validez susceptibles a la crítica; el proceso de entendimiento; todo ello basado en un ambiente fue ausente de metafísica.⁷⁶

Por lo que hace a la teoría de la realización de Max Weber, para analizarla debidamente debemos de considerar al racionalismo occidental, el desencantamiento de las imágenes religioso – metafísicas del mundo y el nacimiento de las estructuras de conciencia modernas, la modernización como racionalización social: el papel de la ética protestante, y la racionalización del derecho y diagnóstico de nuestro tiempo.⁷⁷ Como parte de esa evolución Max Weber entre los autores destacados de la sociología, prescindió de las premisas de la filosofía de la historia y con los principios del evolucionismo, pero aceptando la evolución de la sociedad europea bajo un proceso histórico de racionalización;

⁷³ *Ibidem*, p. 106.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 106.

⁷⁵ *Ídem*, p. 106.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 177.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 183.

dentro de sus estudios destacó los procesos de aprendizaje social de la racionalización; lo que tuvo consecuencia el desarrollo del concepto de *proceso universal de desencantamiento*, realizado en las grandes religiones, llegándose a la aparición del racionalismo occidental.⁷⁸ Durante este periodo lo que ha sido denominado como la *ética protestante* tuvo un proceso de gran importancia, bajo el concepto de *la modernización como racionalización social: el papel de la ética protestante*, las tradiciones que convergieron durante la Ilustración se desarrollaron dentro de las sociedades burguesas al establecerse una moral laica, coincidente con la ética protestante, que tuvo por consecuencia el construir una autonomía frente a la iglesia católica.⁷⁹

El autor de referencia hace la observación de que el proceso de Racionalización, corresponde únicamente a Europa, es decir, por lo que hace al *racionalismo occidental*, fuera de Europa, ni la evolución científica, artística, política, económica se vieron encausadas por las vías de la racionalización que fueron desarrolladas dentro del mundo de occidente. Como ejemplo de lo anterior podemos señalar la ciencia moderna, la literatura, la música, la pintura, la arquitectura, así como la sistematización científica de la teoría del derecho, las instituciones del derecho formal y la judicatura ejercida a través de funcionarios especializados.⁸⁰

En proceso de la racionalización los intelectuales, desarrollan un importante papel, Según Weber, racional es la elaboración de estructuras de los sistemas de símbolos y en particular de los sistemas de interpretación de carácter religioso y de las concepciones de carácter jurídico y moral, señala además la importancia de los intelectuales en la evolución de la racionalización dogmática de las religiones, así como en el derecho formal. En cuanto a la pregunta, ¿cuál es la participación de los intelectuales? , podemos afirmar que éstos desarrollan volver a elaborar y mejorar los sistemas de símbolos, se precisan conceptos, se

⁷⁸ *Ibidem*, p. 184.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 273.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 197.

sistematizan, se establece la consistencia de los enunciados, ésta racionalización se refiere a las relaciones internas de los sistemas de símbolos.⁸¹

Por lo que hace a la *racionalización del derecho y diagnóstico de nuestro tiempo*, únicamente en esta etapa evolutiva se puede encontrar dentro de las estructuras de la conciencia moderna un sistema jurídico por contener tres características formales siendo estas su positividad, legalismo y formalismo. Entendiéndose por tal al no ser parte de la interpretación de algún texto de carácter sagrado, y ser producto de la voluntad de un legislador formalmente instituido; al mantenerse ajeno a interpretaciones éticas; y al darse la posibilidad en las personas privadas su posibilidad de arbitrio.⁸² Sin embargo, hemos de advertir, que podemos encontrar que al prescindirse de los complejos de racionalidad de las imágenes tradicionales en el mundo, no se encontró una institucionalización equilibrada en los ámbitos de la vida de las sociedades modernas dejándose a un lado la práctica comunicativa moderna.⁸³

Haciendo una relación entre las estructuras de la conciencia moderna y el sistema jurídico

Es de destacarse que las normas jurídicas tienen una intención oculta, consecuencia de un equilibrio alcanzado en su elaboración; como consecuencia de lo anterior dentro del orden jurídico prevalecen los intereses que resultan vencedores y por lo tanto pueden utilizar la fuerza legitimadora de la forma jurídica a fin de imponerse y de esta manera, disimular la capacidad de imponerse en los hechos, lo cual tiene por consecuencia que el poder ilegítimo tenga en los hechos una apariencia de legitimidad.⁸⁴

Por lo que hace al límite de la ley debemos de considerar el principio consagrado dentro del artículo 4 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 que establece que la “La libertad consiste en poder hacer todo lo que no cause perjuicio al otro”. Lo que tiene por consecuencia que al ejercerse los derechos naturales por parte de un hombre, los únicos límites que

⁸¹ *Ibidem*, p. 217.

⁸² *Ibidem*, p.302.

⁸³ *Ibidem*, p.317.

⁸⁴ Habermas, J. (2005) *Facticidad y Validez*, (4ª Edición), Editorial Trotta: España, p.102.

existen es el asegurar que los otros integrantes de la comunidad tengan la posibilidad de esos mismos derechos, determinándose que ese límite únicamente puede ser establecido a través de una ley.⁸⁵ El anterior principio tiene relación con lo sostenido por Kant y Rawls, en este sentido, lo cual es expresado de la siguiente manera:

Con este principio conecta Kant en su formulación del “principio general del derecho”, conforme al cual es legítima toda acción que pueda hacerse compatible con, o conforme a cuya máxima la libertad y el arbitrio de cada uno pueda hacerse compatible con, la libertad de todos los demás conforme a la ley general. A este principio se atiende todavía Rawls en la formulación de su primer principio de justicia: “Toda persona ha de tener un igual derecho a las libertades básicas lo más extensas posibles, compatibles con similares libertades para los demás”. El concepto de la ley aclara y explicita la idea de trato igual, contenida ya en los conceptos de derecho: en la forma de leyes abstractas y generales competen a todos los sujetos los mismos derechos.⁸⁶

Lo anterior tiene como consecuencia que el derecho moderno resulta adecuado para la integración social de las sociedades en las que el sistema económico tiene una posición dominante.⁸⁷ En cuanto a la construcción de un orden jurídico este debe de hacerse valer de manera equilibrada reconociendo la autonomía privada y pública de los ciudadanos, en consecuencia este ordenamiento tendrá que determinar aquellos derechos que los ciudadanos han de darse recíprocamente a través del derecho positivo.⁸⁸

Como concepto fundamental de la norma jurídica debemos de determinar que se debe de contar con la participación la ciudadanía, lo anterior es expuesto de la siguiente manera:

Los derechos políticos buscados tienen, por tanto que garantizar la participación en todos los procesos de deliberación y decisión relevantes para la producción de normas, de modo que en ellos pueda hacerse valer por igual

⁸⁵ *Ibidem*, p.147.

⁸⁶ *Ídem*.

⁸⁷ *Ibidem*, p.148.

⁸⁸ *Ibidem*, p.184.

la libertad comunicativa de cada uno de posicionarse frente a las pretensiones de validez susceptibles a la crítica.⁸⁹

La burocratización de la sociedad

En relación a *Talcott Parsons: Problemas de la construcción de la teoría de la sociedad*, el concepto de comunidad ha sufrido un deterioro en relación a la burocratización de la sociedad, las comunidades han sido desplazadas hacia los contextos de las grandes organizaciones. La modernización que se ha desarrollado en la sociedad, ha establecido todo un desarrollo cultural, el cual no ha sido consecuencia de procesos de aprendizaje, que lo ha elevado a un nivel de éste.⁹⁰

Weber llega a la conclusión de que toda dominación de carácter burocrático – legal tiene como consecuencia una ausencia en la legitimación, que resulta inevitable; reduciéndose la acción política a la lucha por el ejercicio y el poder legítimo, notándose una ausencia total de la ética dentro del razonamiento político. Se ha llegado a considerar a la legitimidad del Estado, consiste en la legalidad de sus decisiones a través de sus procedimientos de carácter jurídico, ejerciendo la determinación de lo que es legal o no quienes determinan el procedimiento legal.⁹¹

Es de señalarse que los procedimientos de discusión deben de estar asegurados de manera jurídica, y a su vez los resultados provenientes de la misma discusión deben de ser respetados también.⁹²

Existe la paradoja del sistema circular que para que exista legitimidad debe de existir la legalidad y se va legitimando sobre sí mismo. Al perderse la espontaneidad, las instituciones políticas no se desarrollan, pero es algo que pueda ser forzado por el derecho, lo anterior es expuesto de la siguiente manera:

⁸⁹ *Ibidem*, p.193.

⁹⁰ Habermas, Jürgen, (2010), *Teoría de la acción comunicativa*, 3ª Edición, España, Trotta: España, p. 814.

⁹¹ *Ibidem*, p.845.

⁹² Habermas, J. (2005) *Facticidad y Validez*, (4ª Edición), Editorial Trotta: España, p.193.

Pero el surgimiento de legitimidad a partir de la legalidad sólo puede aparecer como paradoja bajo la premisa de que al sistema jurídico hubiera que representárselo como un proceso circular que retorna recursivamente sobre sí mismo y se legitima a sí mismo. A esto se opone ya la evidencia de que las instituciones jurídicas de la libertad decaen y se arruinan sin las iniciativas de una población *habituada* a la libertad. La espontaneidad de esta población no es algo que precisamente el derecho pueda forzar; se regenera a partir de las tradiciones que mantengan vivo el sentido de la libertad y que promuevan el ejercicio de la libertad, y se mantiene viva en el tejido asociativo de una cultura política liberal. Las regulaciones jurídicas pueden ciertamente, arbitrar mecanismos para que los costes de las virtudes ciudadanas cuyo ejercicio se reclama y exige, puedan permanecer bajo y sólo hayan de pagarse en moneda pequeña. La comprensión del sistema de los derechos en términos de teoría del discurso dirige la mirada hacia ambos lados. Por una parte, la carga de legitimación de la producción del derecho se desplaza y no se hace recaer tanto sobre las cualificaciones o virtudes de los ciudadanos como sobre los procedimientos jurídicamente institucionalizados de formación de la opinión y la voluntad comunes. Por otra, la justificación de la libertad comunicativa significa también que el derecho ha de abrirse a fuentes de legitimación de las que no puede disponer a voluntad.⁹³

La deliberación de la producción de las normas jurídicas y la aplicación de las mismas es amenazada por la misma burocracia, así como el poder social privado, lo anterior se ve reflejado en la imposición de los intereses particulares sobre los intereses generales, que tienen como consecuencia que no exista diferencia entre algunos grupos de la sociedad y el propio gobierno. Lo que ha de proponerse es el que cuando exista una norma de carácter jurídico en la cual se vea expresado un mero arreglo hacía un grupo de interés, sean los tribunales los que determinen que la norma deba ser discutida y considerada por el poder legislativo, al haber estado la discusión ausente.⁹⁴

Las corrientes de pensamiento municipal dignas de destacarse y seguirse

El marco teórico que orienta esta investigación se constituye por el pensamiento renovador del republicanismo municipal y de la división de poderes municipales, ideas que en los últimos tiempos han tenido auge; en cuanto al primer principio se inscribe el pensamiento de Adolfo Korn Villafañe, Ives Orlando Tito de Oliveira y Teresita Rendón Huerta Barrera. En cuanto al segundo, desarrollado, también, por Teresita Rendón Huerta y Néstor Osvaldo Losa. Por lo que hace a la primera

⁹³ *Ibidem*, p.197.

⁹⁴ *Ibidem*, p.350.

idea planteada, existen juristas nacionales, que concuerdan plenamente con la idea del republicanismo municipal, aún sin citar debidamente a su autor Ives Orlando de Oliveira, Manuel González Oropeza, quien estudia a la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988, señalando que ha elevado al municipio a la categoría de un verdadero orden de gobierno, con facultades legislativas y constitutivas.

La primera teoría consiste en reconocer plenamente como ámbito de gobierno al municipio, no siendo dependiente éste del ámbito estatal, reconociéndose dicha facultad a través de las constituciones, e inclusive reconocer que el gobierno municipal tenga la oportunidad de otorgarse su propia norma fundamental; la segunda, consiste reconocer la presencia de los tres poderes de gobierno en el ámbito municipal. El marco teórico que orientará esta investigación referencia y conceptual es con fundamento en las ya mencionadas corrientes. Es esta corriente del pensamiento, la que nos servirá de referencia para nuestros planteamientos y analizar de manera crítica a la legislación municipal de Monterrey, tratando de identificar, cuáles son las disposiciones legislativas que entorpecen el desarrollo del republicanismo municipal y la división de poderes municipales. Si bien es cierto que dentro de nuestro país se desarrolló a través del tiempo el perfeccionamiento de sus instituciones democráticas, también lo es que éstas tienen el deber de alcanzar un mayor desarrollo a través de la institución municipal; de nada sirve el haber alcanzado el respeto al voto si en la organización de los partidos políticos y de los ayuntamientos no se admite y se desarrolla el principio democrático; de no hacer lo anterior estaríamos en el supuesto de que el desarrollo democrático nunca se va a realizar plenamente.

PRIMERA PARTE

LA LEGISLACIÓN ACTUAL

CAPÍTULO PRIMERO:

HISTORIA DEL MUNICIPIO DE MONTERREY ASI COMO DE LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS MUNICIPALES

Sumario: 1. Antecedentes, el municipio en Roma y en España. 2. El municipio en la colonia. 3. El municipio en la independencia. 4. El municipio a fines del siglo XIX a principios del XX. 5. El municipio posrevolucionario.

El presente capítulo tiene como propósito realizar un análisis de carácter histórico del municipio de Monterrey a partir del siglo XVI, relacionado a su organización y a las disposiciones legislativas municipales. Con el propósito de indagar la evolución histórica de la estructura municipal, en los aspectos jurídico – políticos, y así poder saber, si son los ciudadanos o los grupos de presión, quienes manejan el gobierno municipal.

Es de mencionarse que poco después de la Independencia una de las primeras leyes que fueron expedidas en el estado fue la que regulaba a los municipios; de la lectura de la misma, al igual que de las posteriores legislaciones, podemos entender las preocupaciones del gobierno municipal de cada época; por lo anterior, resulta importante conocer la función que desarrollaron los municipios del Estado de Nuevo León al presentarse la invasión norteamericana, en el año de 1846.

Una cuestión poco mencionada dentro de los estudios realizados a la historia regional es el tema que corresponde a las relaciones Iglesia-Estado. En aquella época, los clérigos desarrollaban una importante labor interviniendo en asuntos del orden civil, y en ocasiones la propia autoridad civil recurría a préstamos de la misma institución. Es indispensable el conocer la implementación de la Ley Lerdo, pues consistía en que los bienes que poseyera, tanto el Estado

como las Iglesias y que estuvieran ociosos o que fueran explotados por otra persona, pasarían a manos de quien lo estuviera ocupando, lo que ocasionó una gran pérdida de bienes públicos municipales.

También se considera dentro de éste capítulo el ambiente político de fines del siglo XIX y principios del XX. Además, de conocer el desarrollo del Artículo 115 de la Constitución Federal, estudiaremos cada una de las legislaciones municipales de Nuevo León.

1. Antecedentes, el municipio en Roma y en España

Tomando en cuenta que la organización municipal, que se desarrolló en el estado de Nuevo León tiene sus antecedentes en España y Roma, resulta lógico se proceda al análisis de ésta, destacando algunos de sus elementos característicos.

Afirma Reynaldo Robles Martínez que el imperio romano no fue producto únicamente de la guerra, sino también de tratados y alianzas, lo que tuvo por consecuencia que se formara de países y pueblos muy diversos, que la única relación que guardaban entre sí, era el depender de una u otra manera de Roma. El secreto de gobierno se encontraba en el hecho de que cada pueblo era gobernado por sus condiciones particulares teniéndose como consecuencia un autogobierno.⁹⁵

De acuerdo a Fustel De Coulanges podemos afirmar que la conformación del régimen municipal se constituyó a través de una religión que primero organizó a la familia y después a la ciudad; lo anterior tuvo como consecuencia que el gobierno y la religión tuvieran una fuerte relación, haciéndose la observación que las instituciones políticas antes habían sido religiosas. La organización municipal llegaba a tal grado que, el hombre no podría apartarse del citado ámbito siendo

⁹⁵ Robles Martínez, R. (2003) *El Municipio*, (6ª Edición), Porrúa: México p.54.

que tanto la religión, el derecho y el gobierno todo pertenecía al ámbito municipal.⁹⁶

Antonio María Hernández citando a Adolfo Posada concluye que los caracteres del municipio romano son los siguientes: un territorio determinado; un pueblo que se manifestaba en su asamblea general; una organización especializada en un cuerpo deliberante y el culto a los dioses, afirmando que la combinación era distinta en cada municipio ya que tenían leyes y costumbres propias.⁹⁷

Antonio María Hernández propone el análisis del municipio de León y Castilla, al haberse instalado en ellos lo que se denominó como *consejo*, alcanzándose una autonomía y base democrática entre los siglos XII y comienzos del XIV, recibiendo influencias de la organización municipal romana y de las instituciones germánicas.⁹⁸ Destaca Hernández la importancia del concejo abierto, es decir, la asamblea de los vecinos congregada a fin de tratar los asuntos de interés general, siendo a través de esta asamblea el nombramiento de las autoridades municipales.⁹⁹

Es de advertirse que el ejercicio democrático realizado dentro de los municipios se sitúa históricamente, en la época de la reconquista, cuando se realiza la expulsión de los musulmanes de España, en el siglo XVI; lo anterior tuvo como consecuencia que se instalaran los ayuntamientos, así como diversas tendencias absorbentes del poder central.¹⁰⁰

Podemos considerar, que no se ha hecho justicia, con estas instituciones españolas, como antecedentes del constitucionalismo clásico, al haberseles dotado a los municipios de *fuero* entendiéndose como tal un conjunto de disposiciones materialmente legislativas; por lo anterior el citado autor desea rescatar el sentido que establece como fueron las cartas expedidas por los reyes,

⁹⁶ De Coulanges, F. (1974) *La Ciudad Antigua*, (2ª Edición), Porrúa: México, p.261.

⁹⁷ Hernández, Antonio M. (2003) *Derecho Municipal, Parte General*, Instituto de Investigaciones Jurídicas: México, p.93.

⁹⁸ *Ibidem*, p.95.

⁹⁹ *Ibidem*, p.96.

¹⁰⁰ *Idem*.

en virtud de privilegios otorgados por la soberanía que contienen constituciones, ordenanzas, leyes civiles y criminales con el propósito de establecer villas, ciudades, erigirlas en municipalidades con el propósito de establecer un gobierno justo de acuerdo a la Constitución y las circunstancias de los pueblos.¹⁰¹

Lo que se denominó como legislación foral siguió rigiéndose a pesar de la expedición del Fuero Real y de las Siete Partidas, así como las Leyes de Toro y las Recopilaciones posteriores, en las cuales se establecía que se debían de observar en cada ciudad siempre que se aprobara su uso y no fuera contraria a las demás leyes.¹⁰²

Se dio el caso de que los municipios españoles de la época se asociaban con diversos propósitos, sin el permiso del Rey, las actividades que realizaban era tanto de hacer la guerra tanto a los musulmanes que aún ocupaban el territorio como realizar labores de combate a la delincuencia de aquella época, llegando incluso a expedir ordenanzas, realizar el nombramiento de alcaldes los cuales dictaban y ejecutaban sentencias.¹⁰³

Algunos municipios, obtenían también el derecho de crear, su propio régimen interior como lo fue el caso de las ciudades de Salamanca, Cáceres, Zamora y Madrid, es tan bien sabido que a través de diversas maniobras ampliaban las competencias que originalmente les habían sido otorgadas, mención especial merece el caso de los municipios apartados del poder central que en algunos casos habían librado guerras en el extranjero, es el caso de algunos municipios de la costa cantábrica que firmaron tratados de paz con Inglaterra, como si fuesen completamente soberanos.¹⁰⁴

Diversos autores destacan el hecho de la batalla de Villalar en 1521, cuando Carlos V derrotó a los comuneros de Castilla, prevaleciendo, a partir de ese momento, el estado central en España.¹⁰⁵

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² *Ibidem*, p.100.

¹⁰³ *Ibidem*, p.101.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p.102.

¹⁰⁵ *Idem.*

De lo anterior podemos afirmar que una vez conocidos los antecedentes del municipio, en Nuevo León, que tuvo tanto en Roma como en España, el gobierno particular de cada pueblo debe de realizarse de acuerdo a sus particularidades; que el factor de religioso es un elemento inherente al comportamiento social del individuo, autores como Antonio María Hernández y Adolfo Posada señalan la religión como un elemento propio del municipio.

El principio democrático se encuentra relacionado de manera muy importante con el municipio, ya en el siglo XVI se realizaban verdaderos actos de gobierno a través de asambleas y éstos se encontraban regulados por diversas disposiciones de carácter legislativo; es de destacarse que desde entonces los municipios desarrollaban el principio de la asociación, encaminados al ejercicio de la función pública de seguridad; también el que algunas ciudades les fue reconocida la capacidad para darse su propio régimen jurídico interior que en la práctica era ampliado por ellos mismos, es decir, los municipios; la autonomía de los municipios, en un momento determinado llegó al extremo de firmar tratados de paz como lo hicieron algunos localizados en la costa cantábrica; a partir de la batalla de Villalar, Carlos V derrota a los comuneros de Castilla, imponiéndose a partir de ese momento, el concepto de Estado Central en España, lo anterior demuestra la lucha ejercida entre los entes de gobierno local y los centrales.

2. El municipio en la Colonia

La fundación de Monterrey, en el año de 1596, recibe el nombre de Ciudad Metropolitana de Nuestra Señora de Monterrey; el proceso población colonización fue realizado de conformidad con las disposiciones dictadas por el Rey Felipe II en el año de 1573, contenidas dentro de las Nuevas Ordenanzas de Descubrimiento y Colonización; se debe de recordar que ya se habían realizado dos intentos anteriores, el primero en 1577 con Alberto del Canto y el segundo en 1583 con

Luis Carvajal y de la Cueva, instaurándose como órgano de gobierno el Ayuntamiento, o también llamado Cabildo.¹⁰⁶

A diferencia de otros lugares de América, en nuestro territorio no se encontraban asentadas culturas indígenas que proporcionaran una riqueza inmediata al conquistador; es de destacarse también que mucho de éste afán de conquista era alimentado por las leyendas existentes en cuanto a ciudades maravillosas.¹⁰⁷ La fundación formal de nuestra ciudad constó de 62.8 Km., por cada lado, estableciéndose primeramente quienes habían participado en la fundación de la ciudad.¹⁰⁸

Por lo que se refiere a los nombres o denominaciones que recibían, es de advertirse que los poblados fueron identificados por el agregado que se realizaba a los nombres de los dueños, así como por la advocación religiosa que se realizaba, Israel Cavazos Garza expone lo siguiente:

En su inicio estos lugares se identificaban agregando el nombre del dueño: hacienda de Martín Solís, de Juan Pérez de los Ríos, de Diego de Orduña, de Manuel de Mederos, de Diego Rodríguez, de José de Treviño, etcétera. Al mismo tiempo, por fe y costumbre, la mayoría de las haciendas adoptaron una advocación, la cual se consigna en los documentos oficiales: estancia de San Francisco, hacienda de Santa Inés, de San Agustín, de Santa María Magdalena, de Santa Bárbara de los Nogales, de San Nicolás, de Santo Domingo, etcétera.¹⁰⁹

Es importante destacar el hecho de que en el Estado de Nuevo León existían municipios de carácter indígena, tales como Santa María de los Ángeles de Río Blanco y las misiones de Purificación, Concepción y Hualahuises, así como propiedades comunales de los pueblos de Guadalupe y San Miguel de Aguayo, Bustamante.¹¹⁰ Como característica de estos municipios, a los indígenas les eran concedidas ciertas garantías como el respeto a sus bienes, y también existía la

¹⁰⁶ *Óp. cit.*, Robles Martínez, R., p.87.

¹⁰⁷ Garza Guajardo, G. (1986) *Las Cabeceras Municipales de Nuevo León*, UANL, p. 27.

¹⁰⁸ Cavazos Garza, I. (1996) *La Enciclopedia de Monterrey*, Grijalbo: México, p.157.

¹⁰⁹ *Ídem.*

¹¹⁰ Galindo, B. (2005) *El provincialismo nuevoleonés en la época de Parás Ballesteros*, Universidad Autónoma de Nuevo León: México, p. 80.

prohibición de otorgar dichos inmuebles a los españoles dentro de los pueblos indios.¹¹¹

Dentro del debate, del origen del municipio, en el caso de Nuevo León, se demuestra la validez de la teoría *jusnaturalista* al considerar que primeramente es el desarrollo de los lazos de vecindad que los formalmente legislativos; en relación a lo expuesto Gustavo Garza Guajardo expresa:

Las villas cuyos establecimientos originales se dieron por medio de decreto. Como por ejemplo: El Rosario, Mier y Terán, y Llanos y Valdez, Colombia, no se consolidaron, comprobándose con ello que primero es el proceso natural de arraigamiento y después el administrativo.¹¹²

El anterior fenómeno descrito no es exclusivo de nuestro estado, sino que también se presenta en la historia de Iberoamérica; por lo anterior, podemos citar a Álvaro Portillo quien señala lo siguiente:

En la ciudad latinoamericana la estructura política precedió a la económica. A la luz de la historia urbana europea este nuevo tipo de ciudad tiene algo de artificial, ya que se asienta en un vasto continente donde las rutas comerciales y las economías regionales no habían aún adquirido rasgos permanentes, lo cual duraría mucho tiempo en producirse.¹¹³

Por su muy particular desarrollo el Municipio de Monterrey fue cediendo grandes partes de su territorio para la erección de municipios a lo largo de su historia, sin embargo, con el crecimiento propio de la ciudad mucho de ese territorio que se encontraba separado ha ido poco a poco uniéndose, teniendo como resultado una gran mancha urbana y formándose de nueva cuenta tal vez otra vez el mismo municipio. Israel Cavazos menciona:

Con el transcurso de los años y el desarrollo adquirido por su actividad comercial y ganadera, agrícola e industrial, estos poblados fueron independizándose administrativa y políticamente de la matriz urbana que les dio origen; actualmente en lo que fue la primitiva jurisdicción de la ciudad de Monterrey, se encuentran los municipios de Santa Catarina, Garza García, Mina, Hidalgo, El Carmen, Abasolo, Salinas Victoria,

¹¹¹ *Óp. cit.*, Robles Martínez, R., p.88.

¹¹² *Óp. cit.*, Garza Guajardo, G., p. 132.

¹¹³ Bobbio, N. (1994) *Diccionario de Política*, (8ª Edición), Siglo XXI Editores: México, p.261.

Ciénega de Flores, Zuazua, Marín, Higuera, Dr. González, Pesquería ,
Ramones, Cadereyta, Allende, Santiago, Juárez, Guadalupe, Apodaca,
Escobedo, San Nicolás y San Pedro.¹¹⁴

En cuanto a los Ayuntamientos, en su concepto de órgano de gobierno, podemos citar a Jochen Meissner quien destaca que la colonización fue realizada a través de los municipios, la justicia de primera instancia fue ejercida también en él, destacándose que fue dentro de los propios ayuntamientos en donde se realizaron discusiones y análisis sobre los asuntos de importancia para las elites locales.¹¹⁵

La importancia del Ayuntamiento, cómo órgano de gobierno debe de ser destacada, ya que a pesar de todo siempre se preservó, estando de acuerdo con la siguiente opinión:

En la época colonial, a pesar de la intromisión del rey y del centralismo, el Ayuntamiento siempre conservó la facultad de organizar y administrar a los vecinos era un cuerpo colegiado que se reunía en cabildo para administrar justicia y ordenar lo conducente para satisfacer las necesidades colectivas.¹¹⁶

En el caso las ciudades metropolitanas, éstas debían de tener una organización básica, por lo anterior, es de advertirse lo siguiente:

Las ciudades metropolitanas debían tener un alcalde mayor o corregidor representante del poder central o provincial, los capitulares eran tres oficiales reales, doce regidores, dos jueces ejecutores, tenía además un procurador, un alférez real, un alguacil mayor y un síndico, estos últimos no formaban parte del ayuntamiento.¹¹⁷

Como acciones que minaron el ejercicio democrático dentro de los ayuntamientos, podemos mencionar la venta de los cargos concejiles y el ejercicio de los virreyes

¹¹⁴ *Óp. cit.*, Cavazos Garza, I., p.158.

¹¹⁵ Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, *XI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Argentina, Editorial IIHD, t III, 1997, p.261.

¹¹⁶ *Óp. cit.*, Robles Martínez, R, p.90.

¹¹⁷ *Ibidem*, p.91.

para designar regidores honorarios,¹¹⁸ lo que tuvo por consecuencia una centralización del ejercicio del poder, según lo expuesto por Pedro Torres Estrada quien sostiene que “toda vez que la sociedad azteca fue centralizada el dominio español también lo fue”.¹¹⁹

En el contexto de la época colonial, y haciendo una clasificación de los servicios y funciones públicas, podemos advertir que eran ejercidas por los ayuntamientos, como por los virreyes y la Iglesia. A los ayuntamientos le correspondían: Las obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos; cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunales; la repartición de solares y traza de la ciudad; corte y plantación de árboles; la atención de los servicios públicos, como el de policía, agua potable, alumbrado; vigilancia de mercados, ventas y mesones; dar en concesión anual a través de remate los derechos para vender pan y carne y la de organización de alhóndigas y pocitos. Por lo que hace a la Iglesia tenía a su cargo el servicio de hospitales y cementerios. Finalmente, les correspondía a los virreyes realizar las principales obras públicas, como el desagüe y la introducción de agua potable.¹²⁰

La función legislativa se presentaba ya dentro de los ayuntamientos en la época colonial, regulando lo que se podría considerar los delitos cívicos, así como la prestación de los servicios públicos y privados.¹²¹ Una de las particularidades de las disposiciones legislativas municipales era la delimitación de las distancias, con el propósito de que no se realizara una competencia ruinosa.¹²² Es de advertirse que fue limitada la facultad de expedición de disposiciones legislativas, lo anterior fue realizado por Carlos V al ordenar que las Audiencias Reales examinaran las ordenanzas que realizaran los ayuntamientos.¹²³

La función jurisdiccional se manifiesta ya a través de las ordenanzas de 1525, en las cuales se establece que debía de haber dos autoridades municipales

¹¹⁸ *Ibidem*, p.87.

¹¹⁹ Torres Estrada, P. (2005) *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección, Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: México, p.47.

¹²⁰ *Op. cit.*, Robles Martínez, R., p. 93.

¹²¹ *Ibidem*, p. 97.

¹²² *Ídem*.

¹²³ *Ídem*.

que atendieran los asuntos de carácter civil y criminal.¹²⁴ Las excepciones de que los alcaldes conocieran los asuntos civiles y penales era que no fueran casos de muerte y de mutilación.¹²⁵

La relación existente entre los ayuntamientos y diversos grupos económicos, siempre ha estado presente; es de advertirse que las rutas comerciales que se establecieron a partir de la colonia hasta principios del siglo XX se realizaban a través de la instalación de ferias; los comerciantes acudían a ellas puntualmente siguiendo un calendario a lo largo de todo el país; en el caso de Monterrey estas se desarrollaban en las plazas localizadas dentro del primer cuadro de la ciudad. La injerencia de las autoridades municipales dentro de la vida económica del municipio se manifestaba al observar los altos precios en que se expedían algunas mercancías dentro del Municipio y buscar que el costo con el que vendiera a la población no fuera tan alto.

El gobierno municipal y su intervención dentro de la economía se dieron desde la colonia hasta la mitad del siglo XIX, es de advertirse que dentro de los órganos de gobierno se encontraban representados los comerciantes. A lo anterior es de citarse lo siguiente:

Un factor a considerar en este contexto son los ayuntamientos, su importancia en la sociedad era determinante, no sólo se limitaba a la expedición de ordenanzas y reglamentaciones, de hecho, la institución municipal rebasaba el ámbito de gobierno e incidía directamente en la economía local, y fue el principal soporte para los comerciantes de la región desde los últimos años de la colonia hasta la primera mitad del siglo XIX.¹²⁶

Como consecuencia de la actividad económica, las autoridades municipales vigilaban el expendio de las mercaderías, incluso se llegó a analizar el caso en el

¹²⁴ *Ibidem*, p. 99.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 100.

¹²⁶ *Óp. cit.*, Galindo, B., p. 37.

año de 1660 sobre el abuso de los comerciantes que expedían mercancías a precios elevados alcanzándose ganancias de hasta el doscientos por ciento.¹²⁷

El carácter de independencia y de autonomía de los habitantes del noreste es consecuencia de su historia y de su naturaleza geográfica. A partir de 1776 la parte norte de la Nueva España, pasó ser parte de la Comandancia General de la Provincias Internas, que más tarde se dividió en dos, las de oriente y las de occidente. Las primeras formadas por Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas y Tejas, debiéndose hacer mención que la división administrativa realizada coincidía en los aspectos geográficos y políticos, lo anterior se vio traducido en el deterioro en el poder ejercido por las autoridades centrales desarrollándose así una autonomía política de los habitantes de los estados ya señalados.¹²⁸

Los hechos que transformaron la organización municipal en nuestro estado fueron a principios del siglo XIX, por una parte la expedición de la Constitución de Cádiz y el segundo, la independencia. El 19 de marzo de 1812 se juró la Constitución de Cádiz.¹²⁹ Se puede afirmar que los ayuntamientos del país no tenían la intención de independizarse, es más, elevaron las Cortes de Cádiz la solicitud de once puntos, los cuales fueron rechazados y de cierta manera determinaron la lucha por la independencia de las colonias americanas.¹³⁰ Una aportación que hay que destacar de la Constitución de Cádiz es la elección de los miembros del Ayuntamiento, lo anterior es expuesto por Domínguez Michel quien expone lo siguiente:

La constitución de Cádiz estableció el sistema de elección indirecta como forma de acceder a un cargo municipal o integrarse a una Diputación Provincial. El Novedoso sistema difería totalmente de la tradicional designación por la autoridad superior o la descarada compra de empleos públicos.¹³¹

¹²⁷ Cavazos Garza, I. (1996) *La Enciclopedia de Monterrey*, Tomo III, Grijalbo: México, p.21.

¹²⁸ *Óp. cit.*, Galindo, B., p. 37.

¹²⁹ Domínguez Michael, C. (2005) *Vida de Fray Servando*, Era: México, p. 378.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 370.

¹³¹ *Ibidem*, p. 143.

A lo anterior Benjamín Galindo, sostiene:

El sistema de elecciones populares se aplicó por primera vez en 1813, sólo duró un año, con el retorno de Fernando VII se desconoció la constitución de Cádiz y es hasta 1820 cuando vuelven a efectuarse elecciones populares para elegir los miembros de los ayuntamientos y de las diputaciones provinciales así como los representantes a las Cortes de Cádiz.¹³²

De lo anterior podemos advertir que la fundación de Monterrey se realizó según las ordenanzas emitidas por el Rey Felipe II en 1573; en el proceso de conquista de la ciudad no se encontraron riquezas y el área en la cual se fundó la ciudad; es de mencionarse, que dentro de ciudad se fueron estableciendo haciendas que posteriormente fueron conformando municipios, que en la actualidad de cierta manera han vuelto a formar uno solo; es también de notarse que algunas ciudades del estado fueron fundadas sin haber contado con el proceso normal de arraigamiento, siendo fundadas únicamente con una declaración de carácter legal, pero en no pocas ocasiones estas ciudades no se desarrollaban.

Como forma de gobierno el ayuntamiento fue utilizado desde la fundación de Monterrey, ya que ahí se trataban los asuntos de gobierno, y a través de sus órganos se impartía justicia lamentablemente existieron prácticas que desvirtuaron el carácter democrático de los ayuntamientos como lo fue la venta de los cargos concejiles y la práctica de designar regidores por parte del rey. Es interesante observar la división realizada para el cumplimiento de las tareas municipales, entre los propios ayuntamientos, los gobiernos virreinales, y la Iglesia. Debiéndose de destacar el papel de esta durante el periodo colonial y que continuó su influencia por el resto del siglo XIX.

Las tres funciones básicas de un gobierno estaban presentes dentro de los municipios en la época colonial, ya que estos regulaban lo que se podrían

¹³² *Óp. cit.*, Galindo, B., p. 143.

considerar hoy como delitos cívicos (operación de actividades comerciales, tarifas comerciales) pero también en la impartición de la justicia que se hacía en materia civil y penal. La actividad económica y el gobierno municipal tenían una importante relación ya quienes conformaban el cuerpo de gobierno municipal eran a su vez personas dedicadas a esa actividad, ejerciendo no pocas veces, como ya se ha comentado, regulaciones en materia económica.

La región conformada por las Provincias Internas de Oriente las cual integraba: Nuevo León, Coahuila Tamaulipas y Tejas, fueron desarrollando un sentimiento de autonomía hacía el poder central, el cual fue cultivado en sus propios municipios. Finalmente, la Constitución de Cádiz estableció a los ayuntamientos un sistema de elección directa como forma de acceder a los cargos municipales, realizando elecciones en 1813 y retomándose hasta 1820.

3. El municipio en la Independencia

Benjamín Galindo Cárdenas comenta que a través de la historia podemos apreciar que los problemas que fueron motivo de preocupación para los primeros neoloneses, lo son para los de la actualidad, enumerando como tales: “Integración económica con Texas, Tamaulipas y Coahuila; participación ciudadana en la educación, un auténtico federalismo; redefinición de las relaciones con la Iglesia Católica; confiabilidad de los procesos electorales; la descentralización administrativa y el fortalecimiento municipal”.¹³³

En el año de 1824, dentro del Congreso General Constituyente, el representante de la provincia de Nuevo León, Fray Servando Teresa de Mier Noriega y Guerra, logra que la provincia fuera reconocida como un estado libre e independiente; más tarde, en el mes de mayo se convocaron a elecciones para elegir diputados para posteriormente instalar el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.¹³⁴

¹³³ *Ibidem*, p. 18.

¹³⁴ Nava Coello, P. R. (1988) *Las más importantes leyes y decretos*, (3ª Edición), H. Congreso del Estado de Nuevo León: México, p. 15.

Es de destacarse que en el campo legislativo, Fray Servando fue derrotado al adoptarse un sistema federal y no uno centralista; lo anterior es planteado dentro del documento denominado como Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, el cual fue elaborado además por Lorenzo de Zavala, Jesús del Valle; se debe de destacar que en dicho proyecto, a diferencia de los que finalmente se aprobaron, sí se establecía una regulación del municipio. Sergio Francisco de la Garza, afirma:

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, elaborado por don Jesús del Valle, Fray Servando Teresa de Mier y don Lorenzo de Zavala, el cual al decir de Herrera y Lasso “es el esfuerzo constituyente menos alejado de la realidad de cuantos se han emprendido en México, establecía que los ciudadanos elegirían los miembros del ayuntamiento, siendo los oficiales en número proporcional a los habitantes de la población, desde un alcalde, dos regidores y un síndico en las de menos de mil almas, hasta cuatro alcaldes, 14 regidores y dos síndicos en las de más de 60 mil”. Los ayuntamientos debían proporcionar a los Congresos Provinciales, para su aprobación o reforma, los arbitrios necesarios para satisfacer los gastos públicos.¹³⁵

Se puede advertir la vocación municipalista de Fray Servando, así como la frustración de no haber podido convencer a los demás diputados de adoptar una organización de tipo centralista; la explicación más común que se presenta respecto a esta decisión histórica fue la voluntad de tratar de romper y desaparecer todo vínculo con la tradición que España había implantado en el país y adoptar un sistema político nuevo como lo que representaba los Estados Unidos, pero alejado de la realidad nacional. Domínguez Michael comenta:

A la vez que se elevaba como padre constituyente. Servando comenzaba a sentirse derrotado. Lo que parecía una diferencia de matiz –qué tan *federal* debía ser la nueva república– se convirtió de manera instantánea en materia de controversia teológica para el fraile. Presionaba por las provincias levantiscas y por la imitación a pie juntillas del modelo de los Estados Unidos, la mayoría parlamentaria deseaba una federación de estados soberanos apenas ligados por una serie mutable de símbolos y compromisos. El 28 de mayo hubo que adjuntar un “Voto particular del doctor Mier”, a

¹³⁵ De la Garza, S. F. (2002) *El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno*, (3ª Edición), Epeasa; México, p. 34.

petición de Bustamante, a quien me imagino cariacontecido por la desesperación con que su maestro defendía una Constitución centralizada con un ejecutivo fuerte: Al padre Mier se le llamó al orden, cuando declamaba contra la votación; entonces comenzó a llorar como pudiera un niño, o una esposa, abrazaba con el cadáver de su consorte a quien idolatraba, y quisiera con sus calientes lágrimas volverlo a la vida.... ¡Ah! Mier lloraba sobre su patria; veía como en un panorama de infandas desdichas que iban a llover sobre ella: todo lo calculaba con aquel entendimiento divinal ilustrado por los años, por el roce del mundo, por sus viajes y padecimientos de toda especie. ¡Qué espectáculo! Un anciano que pisaba el sepulcro, que nada pretendía de sus compatriotas sino que fuesen felices, atestado con el cielo de sinceridad de sus intenciones. Yo no puedo recordar sin conturbarme aquella escena de dolor, y mucho más, cuando hoy veo realizado cuanto aquel grande hombre nos dijo como profecía [...]¹³⁶

Por lo que hace al modelo constitucional afirma:

Inclinándose por la república federal representativa, los diputados cedieron al influjo de las Luces, y primera vez advirtieron que sin un nuevo sistema de instrucción pública el país no alcanzaría las ambiciosas metas propuestas en un segundo documento, el “Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana”, donde se afinaba la división de poderes y se asentaban las bases de la Constitución federal de 1824 propiamente dicha.¹³⁷

Dentro de la legislación aprobada existen omisiones por lo que respecta a la materia municipal. Sergio Francisco de la Garza comenta:

Ni en el Acta Constitutiva ni en la Constitución de 1824 se hace alusión alguna a los ayuntamientos, aunque en esta última surge una institución que andado el tiempo debía liquidar los ayuntamientos de capital de la República: El Distrito Federal.¹³⁸

Este error lo podemos entender de la siguiente manera: México imitó a los Estados Unidos que el régimen jurídico de nuestro país se basa en un derecho escrito, también conocido como de carácter germánico, y el estadounidense el denominado como *common law*. Este sistema, es decir, el *common law* se va desarrollando bajo el principio de los precedentes en la práctica diaria. La tradición

¹³⁶ *Óp. cit.*, Domínguez Michael, C., p. 658.

¹³⁷ *Ídem.*

¹³⁸ *Óp. cit.*, De la Garza de la, S. F., p. 35.

estadounidense, la práctica, desarrolla al municipio en base a este principio y en el cual reconoce su autonomía y diversas cuestiones inminentes a los gobiernos locales lo cual es posible desarrollar en base a su sistema jurídico. Sin embargo, el sistema nacional no los puede desarrollar ya que se encuentra limitado al derecho escrito el cual adolece de algunas fallas e imprecisiones. Debemos de advertir, que por coincidencia o por imitación, en los EEUU prevalece la idea de que los municipios sean regulados a través de la legislación de los estados. Sin embargo, hemos de advertir que a través de en la segunda mitad del siglo XIX dicho criterio fue superado, adoptándose uno eminentemente positivista, en el sentido de que se estableció que los Estados de la Unión regulaban a los municipios.

Es destacarse la coincidencia existente entre autores como Benjamín Galindo y Álvaro Portillo al reconocer la vocación hacía los gobiernos municipales que fue desarrollada a través de nuestra historia que no obstante, se había obtenido ya la independencia; el municipio preservó su funcionamiento y eficacia.¹³⁹ Galindo comenta:

La independencia de las regiones que con el tiempo formarían la república mexicana, en modo alguno significó una ruptura con el viejo orden, los habitantes de Nuevo León siguieron regulando todas sus actividades conforme a los reglamentos e instrucciones emitidas por las Cortes Generales de España. Las Cortes de Cádiz de 1813 continuaron siendo durante las primeras décadas de vida independiente el referente obligado para dirimir los asuntos de la más variada índole, tanto los públicos como los de carácter particular.¹⁴⁰

La primera legislación municipal existente en el Nuevo León independiente se realizó el primero de abril de 1826 por el entonces presidente del congreso Francisco Victoriano de la Garza, Yrineo Castellón secretario y José Rafael de la

¹³⁹ *Óp. cit.*, Bobbio, N., p.263.

¹⁴⁰ *Óp. cit.*, Galindo, B., p. 63.

Garza, promulgado debidamente el acto por José María Parás el 23 de junio de 1826.¹⁴¹

En los primeros artículos del citado ordenamiento se dividían a los municipios bajo la denominación de partido, como lo señala el artículo 7, era para facilitar las elecciones y órdenes, siendo los partidos Monterrey, Cadereyta Jiménez, Montemorelos, Linares y Boca de Leones. El partido de Monterrey se componía por el propio Monterrey, Santa Catarina, Pesquería Grande, Cañón de Guadalupe, Salinas, Guadalupe, Monterrey y Guajuco. El citado ordenamiento consideraba la vida propia de municipios, y señalaba que las facultades que tenían los Jefes Políticos, y que no habían sido derogadas bajo el sistema republicano, ahora correspondían al Gobernador del Estado.

En cuanto al número de integrantes de los ayuntamientos establecía la siguiente fórmula: los que tenían menos de tres mil almas, un alcalde, dos regidores, y un procurador síndico; los que tenían de tres a cinco mil, dos alcaldes, tres regidores, y un procurador síndico; los que tenían entre cinco y siete mil, dos alcaldes, tres o cuatro regidores y un síndico procurador. Las poblaciones mayores a siete mil nombrarán a tres alcaldes, seis regidores y dos procuradores síndicos. Se tenía la posibilidad de que cuando se necesitaren más funcionarios cabía la posibilidad de solicitarlos al congreso.

Para establecer un Ayuntamiento era necesario que la población contara con mil habitantes, dicha solicitud se realizaba ante el Congreso del Estado y éste analizaba si era necesario o útil; los cargos eran por un año y era reelegible, no se podían renunciar a menos que ya se hubiese tenido más de dos años en el cargo.

Es de destacarse que existían ciertas prohibiciones dentro en los casos de elección de los miembros de los ayuntamientos, en el artículo 103 establecía que para evitar graves inconvenientes que suelen resultar que en una corporación haya parientes propincuos (cercanos), se observaría que en la elección de los individuos que han de formar el ayuntamiento la ley de parentescos prohibía que

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 61.

hubiese en ellos padres, hijo o entenado (hijo adoptado), suegros, yernos, hermanos, cuñados y concuños. Quien ocupase un cargo dentro del ayuntamiento se le trataba con el tratamiento de Señoría.

Por lo que hace al presidente municipal se reconocía en él a la primera autoridad de carácter político; pero además podía impartir justicia en las cuestiones no contenciosas; tenía responsabilidad dentro del ayuntamiento: que se observara las disposiciones legislativas municipales imponiendo multas conforme a la falta y proporción del individuo. Así como procurar el establecimiento de escuelas de primeras letras y realizando visitas, conforme a lo establecido en la Constitución del Estado de Nuevo León. Establecía textualmente:

Podrá imponer correccionalmente multas desde uno hasta cincuenta pesos según el tamaño de la falta circunstancias de la persona a los que de cualquier modo turben el orden, la tranquilidad o sosiego público o le falten el respeto y auxiliara [sic.] en caso necesario a la justicia para que se excijan [sic.] irremisiblemente las impuestas por las leyes sea la que fuere su cuantía, cuidando de que dé a unas y otras el destino prevenido por el decreto no 51 de 9 Julio de 1825.

El titular del gobierno de los municipios poseía la facultad de disponer de la libertad de las personas hasta por un mes o bien en la ejecución de obras públicas, según las circunstancias. También podría detener a una persona hasta veinticuatro horas cuando estuviera cometiendo algún delito o falta administrativa hasta entregarlo a juez correspondiente.

De las facultades y atribuciones de los ayuntamientos podemos comentar que se reglamentan y desarrollan las actividades financieras de los municipios, incluso mencionan que en dónde estos se guarden se tendrían tres llaves a cargo del Alcalde, del regidor más antiguo y en otra del mayordomo y en plena junta de ayuntamiento se depositaba lo en ella lo recaudado. En relación a las obras públicas, menciona que se debería de cuidar la construcción de diversos edificios

públicos tales como cárceles, edificios municipales (en aquella época denominados como casas Consistoriales), calzadas y puentes, y de todas las obras en común.

En cuanto a la función de la seguridad pública menciona en su artículo 51: Velar sobre que no se invada la seguridad de las personas y propiedades de los individuos: de que no sea quebrantada la constitución dando cuenta al gobernador o al congreso con alguna infracción.

Es destacarse la preocupación en la construcción de depósitos de agua, con el uso mano de obra barata o también se le podría considerar como esclava, como lo señala el artículo 72 que dice lo siguiente:

Hacer que previa la correspondiente licencia se construyan donde fuere necesario a costa del común de los arbitrios ordinarios, y en defecto de estos de los extraordinarios, tanques capaces con arboleda al derredor, y que en esta clase de obras públicas tan importantes empleén [sic.]

En el artículo 74 se refleja la preocupación que no existiesen personas vagando por la ciudad, el mencionado ordenamiento mencionaba que se debía velar de que en las calles no anduvieran muchachos de uno o de otro sexo aprendiendo desde temprano desórdenes que en tanto, ofenden a las buenas costumbres.

En el artículo 77 se establece la obligación de cada municipio de llevar el registro puntal de todas las escrituras que en el distrito se otorguen de hipotecas, siendo lo anterior de utilidad para el caso concurso de acreedores. Por lo que hace a las disposiciones del Capítulo VI denominado *De las facultades y atribuciones de los ayuntamientos* dentro del Artículo 78 se establece la facultad de imponer a los infractores multas de uno a cien pesos. Es de destacarse lo contemplado en el artículo 86 que establece:

Cuidar de que en los pueblos de su distrito no se consientan vagabundos, ebrios, principalmente consuetudinarios, tahúres de profesión, ni coimes, ni gente alguna mal entretenida o sin destino, haciendo que los de esta clase si

fueren hábiles de edad competente; se destinarán a las armas y sí no, los harán recoger para destinarlos al trabajo que convenga.

Algunos historiadores mencionan la existencia de un fenómeno migratorio por el cual una gran cantidad de personas cambiaba de residencia, dado a que las remuneraciones que les eran otorgadas eran muy bajas, sin embargo, se puede apreciar dentro de la misma legislación la explotación de estas personas utilizándolo como mano de obra barata. Para procurar la corrección de las personas que no se consideraban productivas para la sociedad, según el artículo 88, se les destinaba a trabajar, en algún oficio o taller o labor bajo la inspección de los amos o menestrales.

Por lo que hace a la salud pública, se obligaba a los ayuntamientos de dar aviso en el caso que se presentará alguna enfermedad epidémica, así como la también se establecía la organización para hacer frente a esos acontecimientos.

Es importante mencionar que la función legislativa inherente a los ayuntamientos españoles quedó asimilada por completo a los ayuntamientos de la región, una muestra de ello fue que una vez alcanzada la independencia la función legislativa se ejercía plenamente por los ayuntamientos. A lo anterior podemos citar lo siguiente:

Ya por concluir la lucha por la Independencia, las fuerzas políticas y militares de alguna manera estaban buscando regular sus relaciones con los ciudadanos y, sobre todo, la creación de reglamentos. Desde 1810 el Ayuntamiento de la Ciudad hacía propuestas de arreglo a través de instrucciones, que era la forma en que se solucionaban los problemas. Para 1821, Monterrey ya tenía un poco más de doce mil habitantes que incluía sus alrededores más próximos.¹⁴²

¹⁴² Galán Wong, L. (2002) *Alba y Horizonte*, Universidad Autónoma de Nuevo León: México, p.138.

Ejemplo de lo anterior es que ya en fecha 15 de marzo de 1838 fue aprobado el reglamento de panaderías del municipio para el mejor funcionamiento y buen orden del Ayuntamiento de Monterrey.¹⁴³

La función judicial, como mencionamos anteriormente, consistía en que los alcaldes segundos, en donde hubiera más de uno, eran los encargados de conocer de asuntos contenciosos civiles y criminales, jurídicamente se les exigía que procuraran implementar los medios de conciliación. Lo anterior, cuando la cuantía no excediera de la suma de cien pesos; pero si los asuntos rebasaban de dicha suma pero no de doscientos, los asuntos eran conocidos por jueces de primera instancia con toda formalidad, juicio escrito, dictándose sentencia definitiva sin apelación. El único recurso disponible era el de nulidad, dentro de los ocho días siguientes. En los asuntos que no pasaban de cien pesos y en los criminales que no tuvieran contemplada una sanción corporal conocían todos los alcaldes en juicio oral con dos partes, nombrados asociados; las sentencias eran de manera abreviada y por escrito. La importancia de la justicia en el municipio se puede apreciar dentro ya que en el año de 1832 dentro del Acta, 1 de febrero se expide la Ley de Apelaciones Verbales ante los Tribunales Municipales.¹⁴⁴

La repercusión de las constituciones centralistas, en especial la de 1836, tuvo como consecuencia en el estado la instalación de las juntas departamentales que ejercían su función en base a una organización sustentada en los municipios; lo anterior puede ser observado al entrar en vigor lo que se conoció como la Sexta Ley, lo que se podría considerar como Congreso es decir, la Junta departamental era nombrada por los ayuntamientos; el gobernador era elegido por el Presidente mediante una terna que le enviaba la Junta Departamental.¹⁴⁵

La importancia de los municipios en el estado de Nuevo León se puso de manifiesto en la Invasión Norteamericana, ya que las autoridades que se encontraban a cargo de la nueva entidad federativa lejos de enfrentar el problema buscaron como salvarse de dicha invasión, además se dieron a la difícil tarea de

¹⁴³ *Óp. cit.*, Nava Coello, P. R., p.70.

¹⁴⁴ *Óp. cit.*, Galán Wong, L., p.51.

¹⁴⁵ *Óp. cit.*, Nava Coello, P. R., p.68.

hacer frente a los problemas cotidianos que se daban entre el ejército invasor y la población, al respecto José de Jesús Ávila, expone:

Cuando parecía que las instituciones públicas y militares sucumbían, sus representantes, desmoralizados, se alejaron del teatro de la guerra y emigraron a puertos más seguros. El largo día en que enmudecieron nuestras leyes y el estado social se desquició, emergieron los municipios, que apuntalaron la moral republicana y se convirtieron en el último reducto de la patria: obrando en fingido, la sociedad se expresó a través de los municipios; los representantes de éstos, las autoridades municipales, estuvieron allí para organizar a los vecindarios contra los indios, solicitando recursos para paliar las hambrunas, socorrer en las epidemias e inundaciones. Negociaron con militares intransigentes de uno u otro ejército, soportaron los agravios de los cuerpos irregulares de mexicanos y norteamericanos.¹⁴⁶

Es de mencionarse la relación entre la iglesia y el gobierno imperante, dentro del gobierno del municipio de Monterrey hasta la segunda mitad del siglo diecinueve, la influencia y presencia de la Iglesia era considerable; a lo anterior Benjamín Galindo Cárdenas expone:

Las relaciones de la iglesia con las autoridades civiles no han sido lo suficientemente ponderadas por los escasos estudios realizados sobre el periodo en estudio. Es necesario señalar la imposibilidad de comprender las cinco primeras décadas del siglo XIX sin la imbricación de intereses establecidos entre los poderes civiles y eclesiásticos, estamos en presencia de una relación simbiótica que salvo contadas excepciones, la mayoría de las veces estuvo regida por la cordialidad y convivencia mutua.¹⁴⁷

A manera de ejemplo podemos citar el ejemplar de la Gazeta Constitucional del 22 de mayo de 1828 en la cual el Ayuntamiento de Monterrey expresa su satisfacción por el fervor religioso de los habitantes, en la celebración eucarística.¹⁴⁸ Por otra parte, es de advertirse el poder que tenía la Iglesia, lo que obligó a cohabitar con

¹⁴⁶ Martínez Cárdenas, L. (2003) *La Guerra México – Estados Unidos su impacto en Nuevo León*, Editorial Senado de la República LVIII: México, p.290.

¹⁴⁷ *Op. cit.*, Galindo, B., p. 65.

¹⁴⁸ *Ibidem* p. 72.

las nuevas instituciones políticas. No se debe de pasar por alto que la Iglesia, a través de lo que se ha denominado, el cabildo eclesiástico, era una institución experimentada y con posibilidades económicas.¹⁴⁹ A manera de ejemplo podemos citar la publicación de las ordenanzas municipales del 21 de marzo de 1831 en las cuales se dispone cuándo debe instalarse, cómo deben de vestir los Regidores, días de sesiones, lugar que debe de ocupar el Gobernador, el Obispo y los Diputados. Se compone de 62 artículos.¹⁵⁰

Se debe de reconocer que no fueron aplicados diversos artículos contemplados dentro de la Constitución dado lo poco conveniente que hubiese sido haberlo hecho.¹⁵¹ Los miembros del clero ocuparon diversos cargos de gobierno no importando que ejercieran a la vez el servicio eclesiástico.¹⁵²

La influencia de la Iglesia Católica en el gobierno de la ciudad se realiza desde el año de 1811 hasta 1846, con la excepción del periodo de gobierno de Manuel María de Llano en el año de 1833, haciéndose la mención de que este personaje era considerado como radical.¹⁵³

En el año de 1832 en un intento de realizar una división entre el gobierno y las iglesias expide Acta en donde establece que las fiestas patronales o de cualquier índole de cada distrito (municipio) en el estado es un acto libre y ningún habitante puede ser obligado a participar en ellas.¹⁵⁴

La fortaleza de la iglesia consistía en la posibilidad de disponer de recursos económicos, los cuales el poder civil no tenía, Galindo Cárdenas comenta a fin de ampliar la idea expuesta:

Es obligado reconocer que las autoridades del cabildo eclesiástico de Monterrey siempre estuvieron atentas a las necesidades de los habitantes de la región y en los momentos más decisivos de la nación, sin vacilación alguna

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 66.

¹⁵⁰ *Op. cit.*, Nava Coello, P. R., p.50.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 67.

¹⁵² *Op. cit.*, Galindo, B., p. 67.

¹⁵³ *Ibidem*, p.68.

¹⁵⁴ *Op. cit.*, Nava Coello, P. R., *op. cit.*, p.57.

proporcionaron los recursos económicos demandados por las autoridades civiles.¹⁵⁵

Por lo que hace al Municipio de Monterrey y la Reforma podemos mencionar que uno de los elementos fundamentales del Municipio es su territorio, sin embargo, se debe de destacar que muchos de los inmuebles que originalmente pertenecían a los municipios pasaron a manos de particulares al aplicarse la Ley Lerdo. Lo anterior ha tendido como consecuencia la escasez de bienes para las satisfacciones de las necesidades de la población. Carlos Quintana Roldán, en relación a lo anterior, expresa lo siguiente:

Es importante citar también la trascendental importancia que tuvo para los municipios la Ley de Desamortización de Fincas Rusticas y Urbanas propiedad de las Corporaciones Civiles y Religiosas del 25 de junio de 1856, llamada también Ley Lerdo, ratificada por el Congreso Constituyente, que impactó en la vida de las comunas tanto en los aspectos políticos como en los económicos, al obligar a la venta de los bienes de las comunidades municipales, bajo los principios liberales que predominaron en este periodo de la historia.¹⁵⁶

En el caso particular de Monterrey cabe destacar que el desarrollo de muchas de las fortunas que se desarrollaron, a partir del siglo XIX, tuvieron su origen en la apropiación de dichos bienes; ha dicho Mario Cerutti:

La apropiación de tierras en vasta escala - tanto rural como urbana – también estuvo entre los instrumentos de desarrollo de burguesía decimonónica. Este fenómeno, es claro, se intensificó desde el momento en que los bienes eclesiásticos, los solares de las comunidades indígenas y los predios bajo control municipal fueran puestos en remate por un Estado permanentemente deficitario.¹⁵⁷

¹⁵⁵ *Óp. cit.*, Galindo, B., p. 70.

¹⁵⁶ Quintana Roldán, C. (2005) *Derecho Municipal*, (8ª Edición), Porrúa: México, p.70.

¹⁵⁷ Cerutti, M. (1992) *Burguesía, Capitales e Industria en el norte de México*, Alianza Editorial: México, p. 20.

En opinión de Benjamín Galindo Cárdenas los antiguos regiomontanos lejos de modificar sus costumbres a raíz de la independencia continuaron rigiéndose bajo las costumbres coloniales, sin embargo, quienes conformaban la clase más favorecida al verse en la posibilidad de adquirir los bienes que eran de la iglesia o comunales, adoptaron el liberalismo.¹⁵⁸ En este sentido, la práctica de ocupación de bienes municipales ha privado a la sociedad de diversos espacios que estaban destinados para la recreación de la comunidad.¹⁵⁹

De lo anterior podemos apreciar que el tema municipal ya era motivo de preocupación al inicio de la independencia de México. Que pese a los argumentos en contrario, se adoptó el sistema federal y resultó un sistema constitucional artificial para las características propias de nuestro país. Consideramos que el hecho de adoptar un sistema federal obedeció más a una intención de copiar al vecino país y de despreciar a la herencia española. A pesar de los municipios, continuaron siendo gobernados por disposiciones emitidas y desarrolladas en el ámbito municipal durante el periodo colonial.

La primera legislación municipal que tuvo el estado de Nuevo León data de abril de 1826, en ella se pueden apreciar el ejercicio de las tres funciones básicas de gobierno, debiéndose de destacar la actividad realizada en el tema ejercicio de la función jurisdiccional y parlamentaria. Es también de destacarse la influencia que ejerció la Iglesia Católica durante el periodo en estudio.

Finalmente, las Leyes de Reforma tuvieron como consecuencia que los municipios perdieran gran parte de su patrimonio, el cual llegó a manos de los particulares, lo que tuvo por consecuencia que vastas extensiones de tierra dejaran de ser patrimonio de la comunidad para serlo de algunas personas.

4. El municipio a fines del Siglo XIX a principios del XX

En opinión de Reynaldo Robles, el Municipio a fines del siglo XIX y principios del siglo XX estuvo sometido a la voluntad del dictador en turno, cumpliéndose ésta a

¹⁵⁸ *Óp. cit.*, Galindo, B., p. 127.

¹⁵⁹ *Óp. cit.*, Cavazos Garza, I., p.97.

través de las estructuras existentes de poder, es decir, a través de los gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos.¹⁶⁰ Lo anterior puede confirmarse en el caso particular de Monterrey y la región, ya que ese poder fue ejercido directamente por el General Bernardo Reyes quien logró un ambiente de paz y tranquilidad para el desarrollo industrial. Mario Cerutti afirma:

Capitales previamente acumulados en la región y relaciones económicas internacionales estimulantes confluyeron con un factor que seguramente constituía otro prerrequisito para los antiguos burgueses resolvieran transferir su capital –dinero y sus bienes a la producción industrial en escala: la estabilidad social y política que impuso el Porfiriato. Régimen que en Monterrey contó con un eficiente y lúcido delegado: el general Bernardo Reyes, que gobernó Nuevo León e influyó notoriamente en el noreste desde 1885 y hasta casi el agotamiento del Porfiriato.¹⁶¹

Como ya se advirtió, a partir de 1885 se inicia una etapa importante para la historia de Nuevo León ante el temor y desconfianza a las elites locales, encabezadas por personajes de la talla de Jerónimo Treviño, se nombra como gobernador al General Bernardo Reyes, quien era originario del estado de Jalisco. Es de advertirse que dentro del decreto respectivo se habla de que el orden del estado se había alterado, como consecuencia de las elecciones municipales de ese año; el decreto en mención, dice lo siguiente:

Consecuencia de las elecciones municipales fue alterado el orden en el Estado. Esto dio motivo para que el 10 de diciembre de 1885, el Gobierno Federal declara el estado de sitio, desapareciendo los poderes del mismo. El día 11 del mismo mes, por terna del Ejecutivo Federal, el Senado de la República nombró Gobernador Provisional al General Bernardo Reyes, el que tomó posesión su puesto el 12 del mismo mes. El General Reyes en su carácter de Gobernador Provisional, lanzó la convocatoria para elecciones de Supremos Poderes del Estado, en el mes de julio de 1887. Elecciones que se verificaron sin contratiempo y el mismo General, acompañado de su Secretario de Gobierno se constituyó en Comisión Permanente para instalar el XXIV Congreso Constitucional del Estado.¹⁶²

¹⁶⁰ *Óp. cit.*, Quintana R., nota 156, p.72.

¹⁶¹ *Óp. cit.*, Cerutti, M., p. 143.

¹⁶² *Óp. cit.*, Nava Coello, P. R., p.178.

De lo anterior, podemos considerar destacar que durante el periódico final del siglo XIX, y principios del XX, se prescindieron de las ideas democráticas en nuestro municipio, en el caso particular de Monterrey, el presidente de la República Porfirio Díaz nombra a Bernardo Reyes como gobernador del estado el cual se convirtió en un eficaz enlace para la realización de las tareas de desarrollo económico que instauró Díaz. Lamentablemente la apertura en el campo económico, no lo fueron en el campo de gobierno, limitándose a ser el propio Reyes un represor de las más mínimas libertades municipales como lo fue el caso de la manifestación realizada el día 2 de abril de 1903 en la cual un grupo de regiomontanos fue sometido al exigir el respeto a su sufragio en unas elecciones municipales. Tal hecho conmovió a la sociedad de aquél entonces, motivando en mucho el inicio de la participación de Francisco Ignacio Madero en los asuntos públicos.¹⁶³

5. El municipio posrevolucionario

Ley sobre el Gobierno Interior de los Municipios ,1918

El municipalista Reynaldo Robles considera que el estudio del municipio en nuestro estado debe realizarse tomándose como referencia la constitución de 1917.¹⁶⁴ En base a lo anterior, mencionaremos que la Ley sobre el Gobierno Interior de los Municipios fue expedida por el Congreso del estado el cuatro de diciembre de 1918 y sancionada por el Gobernador del Estado Nicéforo Zambrano el 24 de diciembre de 1918.

De la citada ley es de destacarse en cuanto a los integrantes de los ayuntamientos, establecía que los Municipios que tuvieran menos de tres mil habitantes tendrían cuatro regidores y un síndico; los de tres a doce mil, seis regidores y dos síndicos, los que pasen de doce mil diez regidores y dos síndicos. Por lo que hace al Ayuntamiento de la capital se estableció el que estaría

¹⁶³ Madero, F. I., (1908) *La Sucesión Presidencial*, México, Editora Nacional, p.11.

¹⁶⁴ *Op. cit.*, Robles Martínez, Reynaldo, p. 105.

integrado el ayuntamiento por 19 regidores y tres síndicos; así como de un Alcalde Primero quien era el presidente del Ayuntamiento y su suplente respectivo; en cuanto a la función jurisdiccional se señalaba la existencia de los alcaldes judiciales, que en el caso de Monterrey serían dos, siendo estos abogados titulados.

Dentro de las obligaciones y facultades de los Ayuntamientos se enumeraban como obligaciones veintiséis fracciones y como facultades doce. Se puede destacar como obligaciones de los ayuntamientos: el cuidar la limpieza de los edificios municipales, la conservación de los bosques, el cuidado del alumbrado público, cuidar la desecación de los pantanos, vigilar la calidad de los alimentos, dar aviso de la aparición de alguna enfermedad, comunicar los cambios en el estado civil, cuidar las cárceles municipales y casas de beneficencia, expedir un reglamento interior en dónde se sancione el incumplimiento de las sanciones por parte de los integrantes del ayuntamiento, dividir al municipio en demarcaciones territoriales, impartir la instrucción militar y promover el fomento de actividades económicas tales como la agricultura, minería, ganadería, industria y comercio.

Por lo que respecta a las obligaciones se pueden destacar las siguientes: la inversión de los fondos municipales, que se realizaba con el voto de dos terceras partes; nombrar el Secretario del Ayuntamiento, Tesorero y Recaudador, señalando que estos dos últimos deberían depositar una fianza; realizar el nombramiento de jueces auxiliares; otorgar protección a las empresas que se establezcan; aplicar multas hasta por cien pesos y arrestos hasta por quince días; designar a los directores y demás empleados de las escuelas oficiales.

Por lo que respecta a los cuerpos de seguridad pública consideraba designar a la oficialidad de la gendarmería y empleados de ésta, menos al Inspector General de Policía que sería nombrado y removido libremente por el Ejecutivo del Estado; el nombramiento de la oficialidad se hacía de acuerdo con el mismo Ejecutivo donde éste residiese.

Al igual que el Reglamento para el Gobierno Interior de los Distritos del Estado de Nuevo León, se reconocía en los Presidentes Municipales, la primera autoridad política del municipio; por lo que respecta a las funciones éstas se establecían en dieciséis fracciones; dentro de las funciones que destacan: el contar únicamente con voto de calidad dentro de las sesiones del ayuntamiento, ser el responsable de la administración municipal teniendo como tal facultad de nombramiento y revocación de los cargos municipales, ordenar la detención de cualquier persona en caso de urgencia.

En cuanto a las de los regidores se consideraban cinco, debiéndose considerar que participan dentro del cuerpo colegiado denominado como ayuntamiento. Mencionándose el asistir puntualmente a las sesiones de ayuntamiento, desempeñar comisiones, vigilar el ramo que estuviera a su cargo y firmar órdenes de su cargo. Por lo que hace a las de los síndicos se establecían cuatro. Siendo la primera el representar al Ayuntamiento ante las autoridades judiciales, previa autorización y asistir con voz y todo a las sesiones del ayuntamiento.

En relación a los Alcaldes Judiciales, conocían de negocios que no excedían de veinticinco pesos. Se regulaba también la figura de los Jueces Auxiliares de Policía y podían realizar diversas funciones materialmente administrativas como jurisdiccionales, siendo éstas de menor cuantía. Por lo que hace a las funciones jurisdiccionales los fallos podían apelarse ante el Alcalde Segundo Judicial.

Ley Orgánica de los Municipios, 1963

El día sábado 13 de abril de 1963 se publicó en el Periódico Oficial del Estado la Ley Orgánica de los Municipios la cual consta de 53 artículos; dentro de dicho ordenamiento se puede destacar que a diferencia de los dos ordenamientos que le precedieron ya no se enumeraban los Municipios que integraban el estado de

Nuevo León, remitiéndose a la Constitución de Nuevo León; la integración de los ayuntamientos se realizaba a través de un Presidente Municipal o Alcalde Primero y su suplente y los regidores y Síndicos. También menciona la existencia de tres alcaldes judiciales para el municipio de Monterrey.

Cabe hacer la aclaración que a partir de 1988 se tuvieron serias dificultades en la aplicación de éste ordenamiento, lo que aceleró el estudio y la expedición de una legislación municipal; ejemplo de lo anterior era de que los regidores no tenían suplentes y en el caso de ausencia se tuvo que recurrir a la sustitución de estos, tomando en base el orden en qué estos habían sido registrados ante la autoridad electoral que decidió su elección y no la disposición que consideraba la organización de nuevas elecciones.

Dentro del Título Cuarto del mencionado ordenamiento existía facultades administrativas como el nombramiento del Tesorero y del Secretario del Ayuntamiento, así como la división administrativa del territorio municipal, el derecho de iniciativa en materia de administración municipal ante el Congreso del Estado, la facultad de emitir disposiciones materialmente legislativas por lo que hace a los servicios públicos y lo que se le denominó Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, la creación de una estructura administrativa realizar actividades de fomento en materia económica.

Como facultades del Presidente Municipal estaba el presidir las sesiones del ayuntamiento, con voz pero sin voto, teniéndose únicamente el voto de calidad para realizar el nombramiento de servidores públicos municipales, calificar y sancionar las infracciones a los reglamentos municipales, cuidar los edificios municipales, disponer de la fuerza pública, realizar clausuras en los establecimientos en dónde se atacara la moral o se provocará el escándalo, permisos para la ocupación de la vía pública de carácter temporal y revocables.

Por lo que hace a la fuerza pública disponía en su fracción XXIX del artículo 13 expresa:

Designar a la Oficialidad de la gendarmería y empleados de ésta, con excepción del Comandante, que será nombrado por el Ejecutivo del Estado de una terna propuesta por los presidentes Municipales. En la Ciudad de Monterrey y en aquellos municipios en donde residiere transitoriamente el Ejecutivo del Estado, sería éste quien nombrara, mandara y organizara la Policía Urbana o gendarmería municipal, quedando a disposición del Presidente Municipal por lo que respecta a los servicios públicos.

Por lo que hace a los regidores y síndicos menciona la obligación de asistir a las sesiones y desempeñar las comisiones que el propio cabildo le encomendare. Una de las responsabilidades de los síndicos era el representar al Ayuntamiento como mandatario general para pleitos y cobranzas pero no podría desistirse ni transigir a menos que hubiese un acuerdo del Ayuntamiento, así como también se le atribuían funciones de Agente de Ministerio Público. Es de señalarse que en algunos municipios del estado como lo fue Santa Catarina entre el año de 1988 y 1991 se discutía si los síndicos tenían voz y voto dentro de las sesiones del ayuntamiento.

En esta legislación remite la regulación de los Alcaldes Judiciales a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León teniendo por consecuencia que ya no se le considerase como parte integrante, de cierta manera, del Gobierno Municipal. La función jurisdiccional de los ayuntamientos era realizada por los comisarios que tenían la facultad de aplicar los reglamentos municipales e imponer sanciones. Por su parte, los Jueces auxiliares al igual que en la legislación anterior, eran auxiliares del Gobierno Municipal e inclusive podían conocer de conflictos que no pasaran de cincuenta pesos.

En los servicios públicos municipales se realiza una enumeración debiéndose destacar que además de los ya tradicionales servicios a cargo de los municipios se enumera el servicio de transporte urbano de personas y cosas, así como la facultad de cada ayuntamiento de determinar que otros servicios públicos pueda prestar y como consecuencia prestar. Así mismo, consideraba la concesión de servicios públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, 1991

A partir del año de 1988 al haber sido electos ayuntamientos distintos al partido dominante en aquella época se presentaron en su interior diversas discusiones sobre la aplicación de la legislación municipal de aquél entonces. A manera de ejemplo he de mencionar que en el municipio de Santa Catarina, donde si los síndicos tenían o no derecho a votar en las sesiones también se presentaba la duda de quien ocupaba el de regidor o síndico dentro del ayuntamiento en caso de ausencia.

Estos acontecimientos influyeron en la revisión de la legislación municipal que tuvo como consecuencia la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, en enero de 1991.

Podemos destacar de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León lo siguiente:

Se realizan diversas definiciones, tales como qué es el municipio, y se precisa el término de Ayuntamientos de mencionarse también que se prescinden de términos de gran tradición como la palabra “alcalde” y de la palabra “cabildo”; las ausencias de los regidores y síndicos son cubiertas a través de sus suplentes, las del presidente municipal por el secretario del ayuntamiento, el primero regidor y en caso de ausencia total, el Congreso realizará la elección del éste, respetando el origen del partido político que haya ganado la elección.

Las atribuciones y responsabilidades de los ayuntamientos fueron divididas en las siguientes: en materia de régimen interior, Administración Pública Municipal, Hacienda Pública Municipal, Desarrollo Económico y Social. Se detallan las facultades del presidente municipal dentro de quince fracciones; cabe hacer mención que omiten expresar si tiene derecho o no de voz y voto dentro de las sesiones del ayuntamiento.

Las facultades de los regidores se expresan dentro de nueve fracciones, las atribuciones de los síndicos se encuentran detalladas en diez fracciones y en el caso de los síndicos segundos en once. Es de mencionarse que como aportación del presente ordenamiento al síndico primero se le otorgaron facultades en materia de hacienda y al segundo se le otorgaron facultades eminentemente de representación jurídica.

Con el propósito de evitar abusos por parte de otros ámbitos de gobierno se establecen las causas de desaparición y suspensión del ayuntamiento; el primer supuesto se refiere a todos los integrantes y el segundo en uno en lo particular; estableciendo que será el Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos dos terceras partes, quien tome la decisión. En caso de que se desaparezca un ayuntamiento será nombrado un concejo municipal.

Por lo que hace a la Administración Pública Municipal existe un capítulo denominado de la Administración Pública Municipal; el referido capítulo establece que existe la libertad de elegir la estructura administrativa de un gobierno municipal, pero cuando menos tendrá una Secretaría del Ayuntamiento y una Tesorería Municipal.

Como una cuestión de innovación en la administración pública municipal se desarrolla la delegación de facultades y la desconcentración administrativa, donde se establece la posibilidad de crear órganos desconcentrados a fin de atender las funciones del gobierno municipal; por otra parte, desarrolla la posibilidad de crear órganos descentralizados, los cuales tendrían patrimonio y personalidad jurídica propia, los cuales tendrían que ser aprobados por el Congreso del Estado. Desarrolla además la forma en que se otorgarán las concesiones de los servicios públicos.

Como consecuencia de la expedición de la Ley General de Planeación, la legislación municipal del estado de Nuevo León desarrolló un capítulo denominado de los planes municipales de desarrollo y sus programas donde se establece la

obligación de realizarlos, el de contar con una unidad administrativa y de que estos planes guarden relación con los realizados en otros ámbitos de gobierno.

Se desarrolla un capítulo denominado de la Participación ciudadana, con el propósito de que la ciudadanía coadyuven al cumplimiento de los fines de los ayuntamientos. Es de mencionarse que al llegar poder el Partido Acción Nacional por tercera vez en el Ayuntamiento de San Nicolás (1991) y por primera vez en Monterrey y Guadalupe (1994), buscaron desarrollan sus propios órganos de participación ciudadana ya que eran integrantes del PRI quienes ocupaban mencionados cargos. En relación al patrimonio municipal desarrolla éste y las formas en que se podrá enajenar; cabe hacer mención la Controversia Constitucional que interpuso el Ayuntamiento con el propósito de que pudiera disponer de su patrimonio; en el caso de Monterrey y Santa Catarina estos pueden disponer de su patrimonio y fijar sus remuneraciones libremente, ateniéndose ahora únicamente a la limitante del artículo 127 de la Constitución, por lo que hace a los sueldos.¹⁶⁵

Por lo que hace a la facultad legislativa del Ayuntamiento, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal establece los propósitos de dichos reglamentos así como las bases de éstos. Indebidamente considera que para tener validez deberán de publicarse en el Periódico Oficial del Estado, lo más correcto es que se publicasen dentro del órgano de publicidad establecido por el propio Ayuntamiento.

Finalmente, y como consecuencia de las reformas publicadas en el Periódico Oficial del Estado, el 22 de julio de 2005 y de una manera por demás tramposa establece la facultad de crear órganos de lo contencioso administrativo ya que, según la propia redacción, ésta es una facultad de carácter optativo y no obligatorio.

¹⁶⁵ Controversia Constitucional 18/2001, promovida por el Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, en contra del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo, del Secretario General de Gobierno, del Secretario de Finanzas y Tesorero General, del Secretario de Desarrollo Humano y del Trabajo, todos del Estado de Nuevo León, Diario Oficial de la Federal 21 de mayo del 2003.

Por lo que hace artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que los ayuntamientos serán gobernados a través de los ayuntamientos, sin embargo, nuestra actual legislación municipal es denominada indebidamente Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León (proponiéndose que lleve por nombre Ley de Gobierno Municipal). Dentro del artículo segundo, al no haber adoptado aún los cambios realizados a las constituciones tanto estatal como federal se comete el error de establecer que los ayuntamientos son administrados; y como órganos de administración a los ayuntamientos.

El ayuntamiento se integra por el presidente municipal, los regidores y los síndicos. La definición de sus funciones se expresa dentro del artículo 18 que establece lo siguiente:

La instancia de Dirección Administrativa, Gestión Social y Ejecución de los Acuerdos o Resoluciones del Ayuntamiento, es del Presidente Municipal; los Síndicos Municipales vigilan la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos y el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, según el caso; y los Regidores son colegiada y conjuntamente el cuerpo orgánico, que en conjunto con los anteriores delibera, analiza, resuelve, controla y vigila los actos de la Administración Municipal, en base en lo dispuesto por esta Ley.

Las atribuciones de los ayuntamientos en el estado son divididas en los apartados de Régimen interior, Administración Pública Municipal, Hacienda Pública Municipal, Desarrollo Económico y Social. Posteriormente regula las funciones específicas tanto del presidente municipal de los regidores y síndicos. Así, la propia legislación regula la forma en que el ayuntamiento funciona a través de las sesiones que realiza.

La legislación en estudio también establece la desaparición y la suspensión total y parcial de los ayuntamientos, así como el ejercicio y funcionamiento de los Consejos Municipales. La legislación en comento, menciona la forma en que se organiza, lo que podríamos denominar el poder ejecutivo municipal a través de sus dependencias. Estableciéndose como mínimas la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal. También considera el establecimiento de órganos

desconcentrados y descentralizados, radicando su diferencia en que éstos últimos para crearse necesitan la aprobación del Congreso del Estado, considera el régimen de concesión de los servicios públicos.

Como consecuencia de las reformas constitucionales del año de 1999 se establecen las condiciones en que los municipios se podrán asociar a fin de prestar los servicios públicos; dentro del artículo 88 de la ley en estudio se destaca la redacción de disposiciones que no son plenamente eficaces, como es el caso de que la propia ley municipal, menciona como no sujeto a concesión el transporte público, sin embargo, en la práctica si lo es, por parte de los gobiernos estatales; por lo anterior es de citarse el artículo 88 que a la letra dice:

Para los efectos del artículo anterior, con base en las políticas, estrategias y prioridades establecidas en los programas municipales de desarrollo urbano de los centros de población y en los relativos a los servicios públicos, el Ayuntamiento podrá acordar la conveniencia para la comunidad, de concesionar determinados servicios públicos. No podrán ser objeto de concesión los servicios de Seguridad Pública, Tránsito y Transporte Público.

En correlación del Sistema Nacional de Planeación se establecen las condiciones en los que se realizarán los planes y programas que realizara el municipio. Es de mencionarse que dicho plan, denominado como Plan Municipal de Desarrollo, se elabora durante los primeros noventa días de gobierno y tiene como vigencia los siguientes tres años, y debe de guardar concordancia tanto con el plan estatal y nacional. Por otra parte, es señalado un apartado denominado como *De la Participación Ciudadana*, en el cual se establece el funcionamiento de organismos que tengan como propósito la participación mediante el trabajo y la solidaridad en el desarrollo del municipio.

La propia legislación establece los bienes patrimoniales del municipio así como su propia hacienda municipal; también regula la forma en que se realizan los presupuestos de ingresos como de egresos, su deuda. La función legislativa de los gobiernos municipales, es regulada a través del título sexto de la ley que es

denominado como la facultad reglamentaria de los ayuntamientos. Finalmente, se establece la facultad de tener o no órganos que ejerzan la función jurisdiccional entre el gobierno municipal y los gobernados.

Finalmente, de lo anterior podemos advertir que debemos de considerar las particularidades del municipio en diversas etapas de la historia; por lo anterior, es de destacarse la importancia que tuvo la religión en el municipio romano, esta particularidad se repite dentro de los primeros de la independencia de nuestro estado; también debemos de destacar la posibilidad que tenían los municipios españoles en la antigüedad, de asociarse con otros municipios y de elaborar su propio orden jurídico, así como la capacidad de realizar tratados internacionales; también debemos de reconocer que este desarrollo se vio truncado dentro de la historia española al ser derrotados los comuneros de Castilla en la batalla Villalar. Por lo que hace a la época Colonial, debemos de destacar que la fundación de la ciudad constó de un área cuadrada de 62.8 Kilómetros de cada lado, desprendiéndose, conformándose a través del tiempo diversos municipios, pero con el crecimiento de la ciudad se ha vuelto a conformar uno solo.

En cuanto a la etapa de Independencia podemos afirmar la importancia que tuvo el Reglamento para el gobierno Interior de los Distritos del Estado de Nuevo León el cual estaba inspirado en mucho por la Constitución de Cádiz y las diversas disposiciones de carácter municipal que se expidieron en la época colonial; como un punto de relevancia, debemos de señalar el funcionamiento de los gobiernos municipales en el estado de Nuevo León, no obstante la invasión norteamericana; es de mencionarse la figura del General Bernardo Reyes que a fines del siglo XIX y principios del XX al ejercer la gubernatura de Nuevo León y en alianza con diversos grupos económicos, desarrolló, al igual que en otros estados formas centralizadas del ejercicio del Gobierno. Después de la revolución han sido tres las legislaciones que ha tenido nuestro estado; podemos afirmar que fueron tres: 1918, 1963 y 1991, y en ellas podemos advertir que se establece el ejercicio de las funciones básicas de gobierno, es decir, la función ejecutiva, legislativa y jurisdiccional, siendo el municipio uno de los postulados de la Revolución de 1910,

es de advertirse que se discutieron en su momento formas novedosas de regulación, pero se impusieron los criterios que le eran más convenientes al régimen en su momento.

CAPÍTULO SEGUNDO:

LAS RELACIONES EXISTENTES ENTRE LOS DIVERSOS ÁMBITOS DE GOBIERNO

Sumario: 1. La coexistencia entre los ámbitos de gobierno. 2. La discusión entre el federalismo y centralismo. 3. El desarrollo del derecho municipal en nuestro país. 4. El federalismo. 5. Propuestas para el desarrollo de una mejor coexistencia

Resulta importante comprender, la coexistencia que se presenta entre el ámbito de gobierno federal, estatal y municipal; de una manera tradicional se ha tratado de explicar lo anterior a través de gráficas que hacen ver al gobierno municipal como la última parte de la escala piramidal, la cual encabeza el gobierno federal, sin embargo, debemos adoptar el modelo que lo considera al mismo nivel y definiéndose como un ámbito de gobierno.

Dentro del presente capítulo encontraremos que algunos de los artículos de la constitución, que desarrollan diversos conceptos en cuanto a la federación, estados y municipios, son cuestionados al desarrollar con ideas contradictorias.

Por otra parte, es importante encontrar las distintas concepciones que se desarrollan en relación al municipio, así como las distintas discusiones, y criterios adoptados por la Constitución de 1857; cabe hacer mención de las ideas desarrolladas por José María del Castillo Velasco, las cuales eran contrarias a la idea de que la legislación municipal le correspondía en su totalidad a los estados, destacándose su influencia en las constituciones de Tlaxcala e Hidalgo a fin de considerar al gobierno municipal como un cuarto poder; es de advertirse también que la reforma realizada al artículo 115 de la Constitución que si bien representó un avance en la materia, aún tiene serias limitaciones.

Se analiza también la adopción de nuestro país del sistema federal llegándose a cuestionar si era o no conveniente lo anterior, así también como el desarrollo del concepto de soberanía, y el desarrollo del derecho municipal en el país; por otra parte, también se estudia al federalismo así como los problemas que se presentan dentro de éste como lo es la distribución de las competencias, señalándose que algunas leyes de carácter estatal atentan en contra del ámbito de gobierno municipal.

Finalmente, se propone la adopción de distintas medidas para el mejoramiento de la coexistencia de los tres ámbitos de gobierno, así como la adopción de la teoría del republicanismo municipal desarrollada por Ives de Oliveira en Brasil.

1. La coexistencia entre los ámbitos de gobierno

Felipe Tena Ramírez señala de una manera acertada la imprecisión que presenta el artículo 115 de la constitucional en relación a la relación estado-municipio, por lo anterior advierte que, según lo dispone el citado artículo, el municipio es la base de la división territorial del estado, lo cual resulta falso ya que un estado no puede dividirse, debiéndose reconocer como antagónico el concepto estado-municipio; afirmando que lo quiso expresar el ordenamiento, es existencia de una libertad municipal que puede tener como consecuencia una coordinación con el Estado.¹⁶⁶

Para comprender las teorías, que se han desarrollado para definir al municipio haremos referencia a la sistematización que desarrolló en su momento Adriano G. Carmona Romay, quien planteó la siguiente clasificación de escuelas que han desarrollado distintas concepciones del municipalismo, siendo: sociológica, legalista, administrativista, y económica.¹⁶⁷ En el caso particular de nuestro país, si bien es cierto que siempre estuvieron presentes corrientes del pensamiento a fines a la doctrina sociológica, como lo fue la ideología del constituyente 1857, José María del Castillo Velasco, también lo es que se impuso

¹⁶⁶ Tena Ramírez, F. (1989) *Derecho Constitucional Mexicano*, (23ª Edición), Porrúa: México, p. 145.

¹⁶⁷ Carmona Romay, A. G. (1955) *La Autonomía Financiera Municipal a la Luz de la Escuela Sociológica del Municipio*, Madrid, p.12.

la teoría administrativista, que era más acorde a los intereses de los grupos políticos formalmente en el poder, en la era posrevolucionaria.¹⁶⁸

Tan arraigada está en la corriente administrativista en nuestro país que todavía en 1994 algunos autores como Alicia Hernández Chávez establecía lo siguiente: “El Municipio como gobierno local o como gobierno político es una falsa alternativa, pues incluso los defensores del municipio como cuarto poder no ponen en discusión el que el municipio deba estar articulado con los poderes estatales”.¹⁶⁹ Concepción igualmente compartida por autores clásicos del derecho administrativo como lo fueron en su momento Gabino Fraga,¹⁷⁰ y Rafael Serra Rojas.¹⁷¹ Si bien es cierto que Del Castillo reconoció la soberanía de los municipios, lamentablemente no simpatizaba en considerarlos como ámbito de gobierno, algo que posteriormente fue aceptado por quienes, al igual que Del Castillo, compartían la escuela sociológica del municipalismo, pero consideramos que su pensamiento es un contrasentido, analizando de una manera integral su pensamiento.

Dentro del estudio del derecho municipal, es común hablar de la reforma de 1999 como algo acabado y perfecto que no admite ya más reformas o discusión alguna, sin embargo, debemos de asumir la actitud de Jorge Fernández Ruiz que considera que presenta diversos errores e inexactitudes. En relación al tema Manuel González Oropeza expresa que por primera vez se reconoce que el municipio es gobernado y no administrado por el ayuntamiento, agrega como limitante que los alcances de su autonomía y libertad se encuentran indefinidos, por lo que únicamente el establecer una palabra diferente no implica cambio alguno.¹⁷² Se ha llegado a afirmar que las modificaciones que se han realizado en materia municipal, como la del año de 1999, no fueron hechas de una manera integral, tomando en consideración un proceso de reforma federalista y es por ello

¹⁶⁸ Acedo, B., *Trayectoria de la libertad municipal en el federalismo mexicano*, documento presentado en el IV Congreso retos de Modernización del Municipio Mexicano organizado por el IGLOM, los días 24, 25 y 26 de noviembre del 2005, en la ciudad de Guanajuato, Guanajuato, p.2.

¹⁶⁹ Del Castillo Velasco, J. M., (1994) *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, IJ-UNAM, Edición Facsimilar: México, T. I, p. XXX.

¹⁷⁰ Cfr., Fraga, G. (1989) *Derecho Administrativo*, (28ª Edición), Porrúa: México, p. 219.

¹⁷¹ Cfr., Serra Rojas, A. (1988) *Derecho Administrativo*, (14ª Edición), Porrúa: México, T. I, p. 649.

¹⁷² Cámara de Diputados (2002) *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Tomo IV, Editorial Miguel Ángel Porrúa: México, p. 586.

que se puede apreciar que guarda diversas inconsistencias con el resto de la Constitución.¹⁷³

En la actualidad existe una concepción dualista del federalismo mexicano, sin embargo, se puede afirmar que después de la reforma de 1999 al artículo 115 existe un nuevo ámbito de gobierno, como consecuencia de ello se debe de revisar en su conjunto la estructura formal y las prácticas no escritas del sistema.¹⁷⁴ La reforma presenta varios serios defectos, al presentar contradicciones y al considerar a los municipios de nuestro país como algo uniforme; una de las contradicciones es el hablar del gobierno municipal, al desarrollarse en el primer párrafo del artículo 115 la idea de que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; la contradicción radica en entender al Municipio como una división y parte del estado en contra del concepto de instancia de gobierno.¹⁷⁵

2. La discusión entre el federalismo y centralismo

Por lo que hace a la discusión, entre la adopción de un sistema federal y otra central, podemos advertir que a partir de la independencia se discutió cual sería el régimen bajo el cual se gobernaría a nuestro país centrándose los debates entre el federalismo y el centralismo; a pesar de que en el año de 1824 no se legisló en materia municipal, el espíritu municipalista siempre estuvo presente a través de diversas proclamas.¹⁷⁶ Finalmente, como consecuencia de las ideas de la época, se adoptó un sistema federal dentro la Constitución del país a partir del año de 1857.¹⁷⁷

¹⁷³ Paz Cuevas, C., *Las Asociaciones Municipales: Nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*, Editorial IGLOM., p. 43.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 42

¹⁷⁵ *Ídem*.

¹⁷⁶ Riva Palacio, A. (octubre-marzo, 24 y 25, 1987) *El Federalismo y la Reforma Municipal*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Federal y Municipal, p. 67.

¹⁷⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada Tomo IV*, (17ª Edición), Porrúa: México, p. 250.

Durante la independencia de América Latina los nuevos países imitaron el espíritu codificador que imperaba en la época gracias a la Revolución Francesa y a los creadores de la nueva constitución de Estados Unidos.¹⁷⁸ Podemos afirmar que uno de los grandes errores históricos que se han cometido en el país fue el adoptar de un régimen federal sin haberse tomado en las condiciones de carácter sociológico, Duverger afirma:

Desde el primer momento, adolecieron los textos constitucionales iberoamericanos de una falta de adecuación al cuerpo social para el que eran dictados. Esta inadecuación procede en buena parte del afán mimético que inspiró a los autores de dichos textos, más atentos a seguir ejemplos foráneos –Constitución norteamericana de 1789, francesa de 1791 y aún la española de 1812– que analizar la realidad inmediata.¹⁷⁹

Benjamín Galindo Cárdenas, al igual que Duverger, aprecia el mismo fenómeno, la copia de los modelos extranjeros, lo anterior lo es expuesto de la siguiente manera:

Nada más alejado de la realidad, los acontecimientos posteriores se encargarían de exhibir la utopía republicana, el ideario constitucional como una cuestión difícil de cristalizar en el incipiente estado mexicano que al elegir el federalismo como forma de organización política desataría las fuerzas autonómicas de las regiones que a la postre, se traducirán en la desaparición de la propia república federal y el reforzamiento de las élites provinciales.¹⁸⁰

Un tema que es digno de discutirse es la organización política. Es de recordarse que desde hace tiempo y por las circunstancias de la época se adoptó el federalismo, pero lo anterior sin el mayor análisis. Aquí cabe hacer la pregunta ¿Será conveniente aún este sistema? Nuestro país adoptó la codificación desarrollada en Francia y en los Estados Unidos, pero sin contar con elementos de carácter sociológico guiados por un espíritu de imitación, en el caso de Nuevo

¹⁷⁸ Duverger, M. (1980) *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, (6ª Edición), Ariel: México, p. 596.

¹⁷⁹ *Idem.*

¹⁸⁰ *Op. cit.*, Galindo, B., p. 63.

León se impusieron en la organización real la organización política, los grupos de poder; es de advertirse que aún en nuestros días este mismo espíritu de adoptar sin ningún análisis leyes y disposiciones legislativas persiste.

José María Castillo Velasco en el Congreso Constituyente de 1857 consideró como algo indispensable el establecimiento dentro de la Constitución el principio de la Autonomía Municipal.¹⁸¹ Castillo Velasco, considera además también el derecho de toda municipalidad para decretar medidas dentro de su propio ámbito de gobierno, como efecto de lo anterior, señalaba al constituyente que se lograría la participación más amplia de los ciudadanos dentro su ámbito más próximo de gobierno, la citada idea podría ser considerada como una propuesta a fin de fomentar y desarrollar las funciones de gobierno, dentro del ámbito municipal, lo anterior fue expuesto de la siguiente manera:

Al proponer un artículo de la Constitución de 1857 en el cual se consagra el derecho de toda municipalidad para decretar las medidas que creyera convenientes en su ámbito, Castillo Velasco argumentaba que, de esa manera, el pueblo tendría una participación activa en la administración de sus intereses, y que de ese modo se lograrían reformas y mejoras administrativas que anhelaban los pueblos. Abunda el diputado liberal que de esa manera la prosperidad de las municipalidades repercutiría en los estados y el bien de las partes haría el bien del conjunto.¹⁸²

Lamentablemente su propuesta fue rechazada bajo el principio de que correspondía a los estados legislar en materia municipal; de manera más que profética, Castillo Velasco consideró que de continuar esa omisión los males del municipio continuarían y a la larga ocasionarían su ruina.¹⁸³ Coincidiendo con Castillo Velasco, Reynaldo Robles Martínez afirma que al concluir la intervención francesa se otorgó a los estados la facultad de establecer dentro de sus constituciones la organización que adoptarían los municipios, debiéndose de mencionar que dentro de la regulación desarrollada se omitieron principios tales

¹⁸¹ *Óp. cit.*, Riva Palacio, A., p. 68.

¹⁸² *Ídem.*

¹⁸³ *Ídem.*

como la libertad municipal y el gobierno autónomo, llegándose a considerar a los ayuntamientos como destinados a únicamente a obedecer las órdenes emitidas dentro del ámbito estatal y federal.¹⁸⁴

Si bien es cierto que las ideas de José María del Castillo Velasco no tuvieron la aceptación debida al adoptar los conceptos de la centralización francesa, y no considerar los conceptos del jusnaturalistas del Municipio, sus ideas lograron ser aceptadas en Tlaxcala, reconociéndose al municipio como depositarios de la soberanía popular, determinándose que los municipios gobiernan y no administran, expresa Blanca Acedo:

En casi todas las constituciones estatales promulgadas de acuerdo con la nueva constitución de 1857, se adoptó el municipio como división territorial interior y el ayuntamiento o cabildo como régimen de gobierno. Destacan las constituciones de Tlaxcala e Hidalgo ya que en éstas se consideró al municipio como un cuarto poder, fórmula que encontraron los constituyentes de Tlaxcala, que después sería imitada por los de Hidalgo, para establecer que la soberanía popular también se expresaba a través de los municipios. El coronel y licenciado Miguel Lira y Ortega, quien fuera gobernador de Tlaxcala, reformaron en 1868 la constitución de su estado para reconocer al municipio como un cuarto poder del estado y expidió la Ley Orgánica del Poder Municipal. Lira y Ortega recuperó, desde el ámbito estatal, la concepción de Castillo Velasco de reconocer al municipio como base de la soberanía popular, y la obligación de los estados de la federación de reconocer la libertad y soberanía de los pueblos que los componen siquiera para obtener legítimamente los títulos de libres, soberanos e independientes. Para el autor de *El poder municipal*, la democracia en México estaba eclipsada por la sujeción del poder municipal y hacía un llamado para que los estados, cobijados en la soberanía estatal, regularan el poder municipal, ya que había sido por respeto a dicha soberanía que la constitución de 1857 no se había hecho cargo de las municipalidades.¹⁸⁵

En el contexto de la redacción de la Constitución de 1857 es importante destacar la labor realizada por José María Castillo Velasco, el cual propuso diversas e interesantes tesis, las cuales de haberse aprobado y aceptado, en mucho

¹⁸⁴ *Op. cit.*, Robles Martínez, R., p.124

¹⁸⁵ Acedo, B. (noviembre 24, 25 y 26, 2005) *Trayectoria de la libertad municipal en el federalismo mexicano*, documento presentado en el IV Congreso retos de Modernización del Municipio Mexicano organizado por el IGLOM: Guanajuato, Guanajuato, p.2.

hubieran podido ayudar al desarrollo de municipios de nuestro país, sin embargo, al seguir fielmente los postulados de imitación legislativa, no se desarrollaron los propios; como parte de los postulados realizados podemos mencionar: el haber propuesto que se desarrollara el principio de la autonomía municipal y el segundo el adoptar la capacidad de decretar medidas dentro del su ámbito de gobierno. En otras palabras Robles Martínez también concuerda con dichos conceptos al sostener como necesario la adopción del principio de la libertad municipal y de los gobiernos autónomos, lamentándose que impere aún el principio de considerar a los municipios como entidades de gobierno destinadas única y exclusivamente a obedecer las órdenes emitidas otros ámbitos de gobierno.

La soberanía

González Oropeza comenta que la soberanía de la federación y los estados se desarrolla a través de la asignación de competencias y facultades legislativas propias, lo anterior se alcanza plenamente con la facultad de expedir su propia Constitución y en su caso, proponer las reformas que le sean necesarias. Dentro de las observaciones realizadas, expresa que reduce al municipio a ser la base de la organización territorial.¹⁸⁶ De lo anterior podemos establecer que la redacción del actual artículo 115 de la Constitución es insuficiente ya que si bien es cierto, se establece que se realizarán funciones de gobierno, también lo es que en la práctica, por su sola redacción, no basta para que éstas se alcancen. A fin de obtener un auténtico desarrollo de las ya citadas funciones de gobierno es necesario que se reconozcan y se desarrollen plenamente las capacidades constitucionales dentro de los tres ámbitos y no únicamente dentro del ámbito federal y estatal.

3. El desarrollo del derecho municipal en nuestro país

¹⁸⁶ *Ibidem*, p.489.

El desarrollo del conocimiento del derecho municipal en nuestro país se realizó de manera muy particular, construyéndose éste no tanto por el estudio de las ideas producidas por la propia doctrina, sino obedeciendo a los postulados pragmáticos de la propia Revolución. Sin embargo, ya en el año de 1921 Manuel Gómez Morín destacaba la importancia del estudio del municipio como parte elemental del derecho público.¹⁸⁷

Gómez Morín se percató del hecho de que el Municipio no se encontraba adecuadamente regulado dentro de la Constitución de 1917 al señalar que existía una aglomeración y no una combinación de las diversas tendencias ideológicas; afirma que, no se ha entendido el principio de la autonomía municipal y establece como necesario que se desarrolle un sistema en el cual se pueda incluir a los propios ciudadanos para el gobierno de su propia ciudad;¹⁸⁸ agrega que de existir un sistema de gobierno en el cual participara la comunidad se lograría que los propios municipios educaran a los ciudadanos y desarrollando soluciones para los problemas más inmediatos para así darle solución a los problemas nacionales y así los de la humanidad; expresa además como uno de los propósitos del gobierno Municipal el evitar los padecimientos que provienen de la injusticia y de la inequidad del orden establecido.¹⁸⁹

4. El federalismo

Analizando la obra denominada como *Tratado de Derecho Municipal* el autor argentino Horacio Rosatti define al federalismo de la siguiente manera: “*Descentralización territorial del poder en el Estado* es la noción más común y menos polémica del federalismo; podría decirse que es una definición con la que los estudiosos coincidirían sin mayor claudicación.”¹⁹⁰

Comenta además como se deben de tener presentes dos temas: el por qué se adopta y el grado de descentralización que debe de otorgársele, a lo cual dice:

¹⁸⁷ Rolland, M. C., *El desastre Municipal en la República Mexicana*, (3ª edición), México, 1952, p.7.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p.9.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p.10.

¹⁹⁰ *Op. cit.*, Rosatti, H., p. 165.

El quid (razón de ser y éxito) del federalismo de un país estriba en tener plena conciencia de la causa por la que se adopta y en acertar jurídica y prácticamente con la determinación del “grado” de descentralización político-territorial que lo implementa.¹⁹¹

El municipio en nuestro país de una manera tradicional ha sido regulado de una manera inadecuada, respondiendo a los criterios de concentración de poder imperantes en la época posrevolucionaria al considerarle un mero ente de la administración central del Estado, en su oportunidad Gabino Fraga lo definió de la siguiente manera:

El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos en la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.¹⁹²

En las anteriores concepciones de ver y analizar el municipio en relación con la federación tal vez radique uno de los errores más comunes del derecho municipal. Se debe considerar dentro de la organización política del país que no puede haber una descentralización ya que es un concepto de un estado unitario y se debe considerar que la autonomía municipal es un principio básico del propio sistema federal compuesto. Lo anterior puede ser revisado al consultar las discusiones del Poder Constituyente de 1917, ya que se desarrolló el principio de la Autonomía Municipal y no el de Descentralización.¹⁹³

Debemos de destacar que efectivamente el estado unitario posee un poder central el cual tiene la facultad de la creación de normas jurídicas, lo anterior en virtud de que existe única soberanía y un solo ordenamiento constitucional y

¹⁹¹ *Ibidem.*, p. 187.

¹⁹² *Op. cit.*, Fraga, G., p. 219.

¹⁹³ *Op. cit.*, Ochoa Campos, M., p. 523.

admite ciertos grados de descentralización; el Estado compuesto se encuentra del otro extremo que el unitario, ejemplo de ello es el Estado regional y el federal.

El sistema federal que fue adoptado en el país presenta varias particularidades que obedecen al ejercicio en la práctica de un gobierno de carácter centralista, a por lo que Jaime Cárdenas expone:

Se ha señalado, de manera insistente, que la estructura federal en nuestro país, es en parte un modelo importado que se ha querido ajustar a realidades complejas, centrífugas, separatistas, o sirve, más bien, de cobertura a un proceso centralizador que se esfuerza por imponer su regla a zonas geográficamente distanciadas. Se afirma que aun cuando la Constitución recoge el principio federal, sin embargo su aplicación práctica se ha visto obstaculizada, ya por la intervención del presidente y el gobierno central, ya por el papel secundario que las unidades componentes han ejercido en el papel de reforma constitucional. Por tanto, la oscilación entre el centralismo y la independencia regional, antes que verdadero federalismo, motivó el apartamiento o desviación de los cánones federales.¹⁹⁴

México que en teoría es un Estado Federal que en realidad no lo ha sido entre otras razones porque no es una realidad tangible, es un federalismo inauténtico; se presentan cacicazgos locales, se ha llevado al sometimiento de las entidades federativas, ausencias de mecanismos de control.¹⁹⁵ Miguel Lanz Duret determina las funciones que debe de desarrollar el municipio, así como la forma de comportamiento de los servidores públicos, señalando las funciones que deben de desarrollar los gobernadores, siendo estas funciones generales, y con una visión de la entidad federativa en su conjunto, sin intervenir en los asuntos particulares de cada ente municipal.¹⁹⁶

Es importante reconocer que, en el caso de nuestro país, el federalismo no se desarrolla dentro del terreno práctico, que en la realidad se practica un centralismo, lo anterior nos obliga a reconocer que indebidamente el ámbito

¹⁹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada Tomo IV*, (17ª Edición), Porrúa: México, p.256.

¹⁹⁵ *Ibidem.*, p. 262.

¹⁹⁶ Lanz Duret, M. (1936) *Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen*, (3ª Edición), Porrúa: México, p. 408.

federal interviene dentro del ámbito estatal y el ámbito estatal hacía el municipal, es necesario que se realice una definición de las funciones realizadas por los gobiernos estatales evitando intervenir en los asuntos particulares de cada municipio, debiéndose limitar las funciones estatales a cuestiones de carácter general.

Por lo que hace a la distribución de competencias, podemos citar a Miguel Sánchez Morón, dentro de la obra *Tratado de Derecho Municipal*, sostiene que uno de los aspectos más complicados del régimen local ha sido siempre el relativo a la distribución de las competencias y sostiene que el régimen local es el tercer nivel institucional y de partición en el poder público, teniendo, en España, la autonomía garantizada constitucionalmente.¹⁹⁷ Jacinto Faya Viesca en relación al federalismo considera que no existe una rivalidad entre los estados y los municipios, deben de coexistir, que el Municipio debe de atender fines de la comunidad propia del Municipio y que la entidad federativa debe de colaborar en la realización de los fines generales de las distintas comunidades.¹⁹⁸

En relación a lo anterior podemos afirmar que los tres ámbitos de gobierno son igual de importantes, subordinados únicamente a la Norma Suprema, al respecto la Virginia Martínez Eleuterio citando a Enrique Aguirre Saldívar dice:

Las facultades o competencias de los distintos órganos en el Estado Federal juegan un papel muy importante pues su distribución la mayoría de las veces obedece no al territorio, sino a la materia, “[...] aunque la Constitución prevea algunas líneas básicas de repartición de atribuciones con cierto grado de congruencia interpretativa, en la práctica normativa encuentra dificultades; habiéndose acuñado distintos tipos de facultades que parten de un sistema competencial por el que ningún orden, central o local, es superior a otro, pues ambos son coextensos, de idéntica jerarquía y subordinados únicamente a la Constitución General.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Muñoz Machado, S. [coord.] (2003) *Tratado de Derecho Municipal*, (2ª Edición), Cívitas Ediciones: España, p. 193.

¹⁹⁸ Faya Viesca, J. (octubre-marzo, 16, 17, 1984-1985) *Alcances e implicaciones Jurídico – Administrativas del Nuevo Artículo 115 Constitucional*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Federal y Municipal.

¹⁹⁹ Fernández Ruiz, J. [coord.] (2003) *Régimen Jurídico Municipal en México*, Porrúa: México, p.367.

Con el propósito de desarrollar un nuevo derecho municipal es importante diferenciar los conceptos de municipalismo y federalismo y por lo que se refiere al municipio la distribución de competencias, las facultades, su papel en el país y en el mundo.²⁰⁰

Según Jaime Cárdenas Gracia en México un Estado federal formal debe avanzar, por ello es indispensable que renuncie a las teorías clásicas; el primer concepto es que la soberanía es divisible y que consiste en un reparto de competencias entre los estados federados y la federación; el segundo concepto es que los únicos soberanos son los estados y la unión no lo es; y por último el tercero es que sólo la unión es soberana y que la autonomía de las partes se reduce a una descentralización política.²⁰¹

De lo expuesto, podemos afirmar que dentro del campo académico se ha aspirado a que no exista una rivalidad entre los estados y los municipios, aplicándose la fórmula de que los fines particulares son los que corresponden a los municipios y los fines generales corresponden a los estados. Actualmente se comparten distintas funciones de gobierno basados en el ámbito territorial sin sujetarse a una determinada jerarquía. Podemos afirmar que para desarrollar un nuevo modelo normativo de carácter municipal es importante considerar que el federalismo en no pocas ocasiones ha sido contrario a los principios municipales. Cárdenas Gracia al analizar las competencias de entre la federación y los estados comenta que es indispensable la fijación de competencias entre los estados y la federación, nosotros agregaríamos los municipios, proponiendo además el reconocimiento de esta soberanía a partir de los propios municipios reconociéndoles desde un principio su autonomía.

Óscar Rebolledo Herrera considera que en base a el papel de los ayuntamientos en la programación sectorial federal y estatal, así como el papel de los estados y federación en la programación municipal, permite afirmar que las bases del municipio frente a los demás ámbitos de gobierno aún son muy débiles,

²⁰⁰ Rendón Huerta, B. (2005) *Derecho Municipal*, (3ª Edición), Porrúa: México, p.257.

²⁰¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada Tomo IV*, (17ª Edición), Porrúa: México, p. 263.

lo que ha tenido por consecuencia de que los gobiernos municipales recurran a acciones de inconstitucionalidad.²⁰² Lejos de lo que se pueda considerar, el municipio no es únicamente regulado por las disposiciones estatales o bien, por sus reglamentos municipales, también lo es a través de una complicada regulación realizada en otros ámbitos de gobierno.²⁰³

En relación a lo anterior Salvador Valencia Carmona señala:

Como se puede observar, la exigencia de una coordinación intergubernamental entre los diversos niveles de gobierno deberá en todo momento apoyarse en un marco jurídico federalizado, que implica que los ayuntamientos no sólo rigen su actuación en disposiciones reglamentarias propias, sino que en aquellas que se encuentran coordinadas deberán conocer y aplicar las disposiciones estatales y normas jurídicas federales que se aplican específicamente a las tareas correspondientes.²⁰⁴

Por lo anterior podemos advertir que el municipio frente a los demás ámbitos de gobierno, aún no es respetado, hecho por el cual le es necesario recurrir en acciones de inconstitucionalidad, y que no todas las disposiciones que regulan a los municipios son propiamente de los estados o de los propios municipios; también existen una serie de complicadas regulaciones realizadas por los ámbitos federales.

Con el propósito de darnos una idea de la coexistencia que se presenta dentro de los tres ámbitos de gobierno, en los Estados Unidos de Norteamérica podemos mencionar que dentro de la cultura norteamericana se ha desarrollado una introversión basada en el localismo, Duverger cometa:

Los Estados Unidos están formados por una multitud de pequeñas ciudades y de pequeñas comunidades replegadas sobre sí mismas y dedicadas esencialmente a sus problemas particulares.²⁰⁵

²⁰² Valencia Carmona, S. [coord.] (2005) *El municipio en México y en el mundo*, México, Universidad Autónoma de México, p.381.

²⁰³ *Ibidem*, p.383.

²⁰⁴ *Op. cit.*, Valencia Carmona, S., p.384.

²⁰⁵ *Op. cit.*, Duverger, Maurice, p. 306.

En relación a las entidades locales en los Estados Unidos hay que destacar el desarrollo que estas tienen, ya que se les reconoce su autonomía de una manera tácita pero no expresa según la tradicional constitucional de aquél país. A lo anterior, Miguel Sánchez Morón expresa lo siguiente:

La excepción más notable a la regla general que se trata en el texto viene constituida por el ordenamiento de los Estados Unidos de América. Ni la Constitución federal, ni por lo común las Constituciones de los Estados de la Unión garantizan expresamente la autonomía de los Entes locales. Según la doctrina tradicional establecida por el juez Dillon en 1868 (Dillon's Rule), las Corporaciones municipales deben su origen y sus derechos al poder legislativo de los Estados que las crean, y por ello, pueden suprimirlas y controlarlas. No obstante, esta falta de garantía en el plano jurídico-constitucional contrasta con la autonomía que legalmente gozan los Entes locales norteamericanos en la gestión de sus intereses incluso vehemente defendida por la doctrina jurídica en los momentos de mayor injerencia estatal en los asuntos locales oponiendo la teoría de la Home rule.²⁰⁶

El concepto ya citado es el que prevalece dentro de la actual legislación municipal al considerar y desarrollar un concepto eminentemente juspositivista. Los efectos de las relaciones que se presentan dentro de los distintos ámbitos de poder han sido motivo de preocupación dentro de los estudiosos del tema desde hace ya algunos años, pero quien realiza un estudio verdaderamente importante es Deil S. Wright, la importancia de las relaciones dentro de los ámbitos de poder fue expresada de la siguiente manera:

El término "relaciones intergubernamentales" (RIG) se originó en los Estados Unidos durante el decenio de 1930, pero ha seguido siendo una expresión relativamente oscura y mal comprendida. Para mostrar lo que son las RIG cómo operan, enfocaremos el tema desde las perspectivas participantes en este campo.²⁰⁷

²⁰⁶ *Óp. cit.*, Muñoz Machado, Santiago, p. 194.

²⁰⁷ Wright, Deil S, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Estudio Introductorio de José Luis Méndez, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 55.

El principio que prevalece dentro los textos legislativos, es que el municipio es un derivado de la entidad federativa, concepto establecido en su oportunidad por el Juez Dillon, señalándose cuatro derivados de la tesis mencionada: que no existe derecho consuetudinario dentro del ámbito municipal; que los municipios se encuentran a merced de los gobiernos estatales para su creación o supresión, únicamente pueden realizar las funciones que legalmente se encuentran encomendadas y que son simples inquilinos del estado que los aloja. Lo anterior es expresado de la siguiente manera:

En el modelo de autoridad coordinada de RIG, unos límites claros y bien determinados separan al gobierno nacional de los gobiernos estatales. Sin embargo, se han incluido unidades locales dentro de los gobiernos estatales, y dependen de ellos. La expresión más clásica de las relaciones locales-estatales es la regla Dillon, que lleva el nombre del juez de Iowa que la planteó en el decenio de 1860, y que resume las relaciones de poder entre los estados y sus localidades: 1. No hay un derecho consuetudinario de gobierno local. 2 Las entidades locales son hijas del estado, sometidas a la creación y abolición a discreción absoluta del estado (salvo limitaciones constitucionales). 3. Las localidades sólo pueden ejercer los poderes que les han sido expresamente concedidos. 4. Las localidades son “simples inquilinos, a merced de la voluntad de la legislatura”.²⁰⁸

De lo anterior podemos concluir, la influencia positivista dentro de los gobiernos municipales en los EEUU, pese a que formalmente dicho país se ejerce el *common law*, incluso limitándolos en su actuación, determinándose que ésta debe realizarse únicamente a través de las propias facultades que establece la legislación de cada uno de los estados.

Analizando el caso argentino podemos encontrar lo siguiente: que la razón de ser del federalismo radica en el grado de descentralización político-territorial que lo implementa. Las atribuciones políticas, competencias políticas, deben de ser suficientes para garantizar el desarrollo local con relativa independencia.²⁰⁹ La opinión de José Roberto Dromi, es definir claramente las competencias, entre la

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 105.

²⁰⁹ *Op. cit.*, Rosatti, Horacio, p. 187.

nación, la provincia y el municipio con el propósito de que estas no se dupliquen.²¹⁰ Horacio Rosatti considera dos preguntas: ¿Constituye el municipio el máximo grado de descentralización política de un Estado? o ¿También es posible construir un Estado federal con la sola asociación de municipios?²¹¹ La segunda idea es desarrollada bajo el principio de que una República, puede constituirse como una asociación de municipios con intensa y fecunda vida política, considerando la ecuación federalismo = sumatoria de municipios y que pueda resultar cierta para algunos países.²¹²

A la justificación de la existencia de las entidades federativas el autor, ya citado, comenta la importancia de solucionar los problemas que afectan a un número indeterminado de municipios, es decir, cuando se presenta un problema supramunicipal. Considera que no se puede confiar a los municipios la celebración de convenios al resultar utópico e ineficaz. Al pensar en la regulación nacional de los problemas supranacionales expresa que es también poco eficiente por la carencia de proximidad y contacto que permite dar una rápida atención.²¹³

De lo anterior, podemos concluir que se considera que las atribuciones deben de ser suficientes para garantizar el desarrollo local con independencia, debe de haber una clara definición de las competencias entre la nación, la provincia y el municipio, y que se debate en también la posibilidad de prescindir de los gobiernos provinciales con la sola asociación de los municipios.

Por lo que hace al ámbito de gobierno de los gobiernos estatales, no existe un modelo determinado para alcanzar una autonomía municipal plena, como tampoco un solo modelo para desarrollar un sistema federal, si se otorgan estas facultades de manera constitucional se pueden evitar conflictos, que finalmente éstos serían resueltos en la vía jurisdiccional.²¹⁴

²¹⁰ Dromi, J. R. (1980) *Federalismo y Municipio*, Ediciones De palma: Argentina, p.14.

²¹¹ *Op. cit.*, Rosatti, Horacio, p. 188.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ *Ibidem*, p. 189

²¹⁴ *Op. cit.*, Cienfuegos Salgado, David, p.485.

La fórmula que adopta la Constitución Política de la Nación establece en su artículo 124 que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Por otra parte, en su artículo 116 establece que el poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Menciona el propio artículo 116 que los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de los estados siguiendo las limitaciones, contempladas por el propio artículo, que entre otras cosas señalan los siguientes principios: no reelección, el de la representación proporcional, el de la independencia del Poder Judicial, los principios democráticos en los procesos electorales, el de la Justicia Administrativa, los laborales y el de la ayuda subsidiaria en caso de no ser posible la prestación de servicios.

Según lo contemplado en el artículo 17, queda prohibido el acuñar moneda, gravar el tránsito, gravar la circulación, contraer empréstitos con gobiernos extranjeros, entre otras. Ahora bien, dentro de la Constitución del Estado de Nuevo León se establece en su artículo 85 las siguientes facultades del Poder Ejecutivo: la de la protección de las personas, el entregar a las autoridades a los delincuentes, el encabezar la administración pública, el colaborar con los tribunales, ejercer el presupuesto de egresos, inspeccionar la función ejecutiva, imponer multas, conceder habilitación a los menores para casarse, publicar las disposiciones de carácter general que emita el congreso del estado, ejercer el derecho al veto, ejercer la instrucción militar, solicitar la reunión del congreso, remediar males de los pueblos y promover sus mejoras.

También el instruir al Procurador General de Justicia a fin de ventilar en los tribunales los asuntos que así crea conveniente, ejercer el mando de la fuerza pública municipal, expedir títulos profesionales, proponer magistrados de diversos órganos de justicia así como de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, presentar el presupuesto de egresos, rendir informes, proponer el nombramiento del Procurador y del Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, nombrar a los oficiales del registro civil, aplicar sanciones, designar un Consejero de la Judicatura y ejercer las demás contempladas en otras leyes o disposiciones.

De la lectura del mencionado artículo, podemos advertir que existen facultades que por su redacción corresponden a otras condiciones sociales ejemplo de ello, son la redacción de facultades concurrentes al ámbito municipal.

Por lo que hace el Poder Judicial éste está constituido, en los términos del artículo 94 de la Constitución, de la manera que a continuación se describe: al Poder Judicial corresponde la jurisdicción local en las materias de control de la constitucionalidad local, civil, familiar, penal y de adolescentes infractores. También garantizará la vigencia de las normas de la Constitución y leyes federales, en las materias en que estas autoricen la jurisdicción concurrente. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en Juzgados de Primera Instancia y en Juzgados Menores y se expresará a través de funcionarios y auxiliares en los términos que establezcan esta Constitución y las Leyes.

En las funciones que realiza el Congreso, de conformidad con el artículo 63, y que tienen una relación inmediata y directa con el ámbito municipal se encuentran las siguientes: decretar las leyes relativas a la administración y gobierno interior del estado en todos sus ramos, presentar iniciativas; expedir las leyes en materia municipal con base en las cuales, los Ayuntamientos podrán aprobar las normas administrativas de carácter general de aplicación en sus

respectivos territorios (esta redacción es contraria al principio de que los gobiernos municipales, gobiernan, no administran); la creación o supresión de municipios.

También establece que por acuerdo de las dos terceras partes podrán suspender los ayuntamientos o declarar que estos han desaparecido, así como revocar el mandato a alguno de sus miembros; fijar anualmente, a propuesta del Ejecutivo Estatal o de los Ayuntamientos, las contribuciones y demás ingresos que deberán formar la Hacienda Pública Estatal o Municipal respectivamente, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades.

La función que estable el *gestionar la solución de las demandas de los nuevoleonenses*, fue creada, con el objeto de legalizar la indebida función de los diputados de realizar funciones no legislativas, esto en la legislatura que tuvo su ejercicio del año de 2003 al 2006; lo que ha permitido justificar diversas partidas presupuestales en base a esa actividad ajena al principio constitucional formal, pero realizando actividades que en el campo del ejercicio real del poder, le permiten, a quien las realiza continuar desempeñando cargos públicos.²¹⁵

Se establecen funciones de vigilancia, como el fiscalizar, revisar, vigilar, evaluar, aprobar o rechazar en su caso con el apoyo del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León, las cuentas públicas del Estado y los municipios, previo informe que envíen el Gobernador y la representación legal de los municipios, respectivamente; Autorizar al Ejecutivo para crear fuerzas de servicio temporal cuando lo demanden las necesidades del Estado.

Por lo que hace a sus facultades relacionadas con los servidores públicos municipales, el declarar si hay o no lugar para proceder penalmente contra los presidentes municipales, regidores o los síndicos; el

²¹⁵Cfr. Carey, M. J. (2006) *Límites a la reelección y representación legislativa*, México, CIDE, p.320.

conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos ya citados y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Elevar las villas a la categoría de ciudades por iniciativa de aquéllas y por conducto del Ejecutivo, tomando en cuenta el número de sus habitantes, sus condiciones económicas y los servicios públicos con que cuenta.

Expedir la legislación que regule las relaciones de trabajo entre el Estado, los Municipios o las entidades paraestatales y sus trabajadores, así como las prestaciones de seguridad social de dichos trabajadores.

Es de advertirse que el Estado y los Municipios establecerán academias en las que se impartan cursos para sus trabajadores; mediante tal capacitación adquirirán los conocimientos que acreditaban su derecho de ascenso conforme al escalafón, profesionalizándose la función pública e implantándose en esta forma los sistemas de servicio público de carrera. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes.

En el caso de los supuestos que contempla la ley, designar de entre los vecinos, los Concejos Municipales, en los casos que establezcan la Constitución y las leyes.

En el caso de la Justicia Administrativa instituir mediante las leyes que expida el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Dicho Tribunal conocerá de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública municipal, central o paramunicipal, en los casos en que los municipios no cuenten con un Órgano de lo Contencioso Administrativo municipal. Se hace la aclaración que los Municipios podrán contar con Órganos de lo Contencioso Administrativo autónomos, sin subordinación jerárquica a la autoridad municipal, con facultades plenas para el pronunciamiento de sus fallos y para resolver las controversias que

se susciten entre la administración pública municipal, central o paramunicipal, y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; los que se regirán por los ordenamientos legales que al efecto se emitan.

Aprobar o no la asociación de Municipios del Estado de Nuevo León con los de otros Estados, para coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden.

Por lo que hace el desarrollo legislativo municipal en el estado de Nuevo León, podemos advertir que se ha desarrollado una inactividad legislativa y por consecuencia las disposiciones legislativas municipales no se han podido expedir debidamente, al carecer los municipios de una adecuada y debida regulación. Debemos de recordar que existe la obligación de las legislaturas locales de expedir normas jurídicas que regulen al Municipio, pero a lo que se debe de aspirar es a una reforma integral a todas las instituciones públicas que afectan al municipio, que considere la sociedad y el estado al que aspire la sociedad.²¹⁶

En el caso de Monterrey y por consecuencia de Nuevo León es válida la siguiente afirmación:

Por lo que hace a los procesos legislativos locales en materia municipal, se puede afirmar que estos se desarrollan de manera limitada, reproduciendo en algunos casos errores, es destacarse la labor realizada por algunos estados como Coahuila los cuales cuentan con elementos originales, tales como la ampliación del período de ejercicio de los ayuntamientos.²¹⁷

Hay que destacar las corrientes ideológicas que se han desarrollado en el proceso de reforma, por una parte una denominada como federalista y la segunda considerada como centralista, se ha llegado a sostener que la corriente centralista

²¹⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada Tomo IV*, (17ª Edición), Porrúa: México, p. 266.

²¹⁷ IGLOM, *Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, Bases para una reforma constitucional en materia municipal, Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LIX Legislatura: México, p.9.

pretende desarrollar al municipio de una forma homogénea y no diversa, como lo es la gran variedad de municipios de nuestro país.²¹⁸

El hecho del mal desarrollo de la actividad legislativa en materia municipal también ha sido considerado por la Dra. Rendón Huerta Barrera al afirmar que una nueva reforma debe de contar con un análisis responsable en el cual se consideren cada una de las disciplinas que tengan relación con los gobiernos locales.²¹⁹

Tonatiuh Guillén expresa la responsabilidad que adquieren los órganos colegiados legislativos de los tres ámbitos de gobierno al desarrollar un nuevo orden legislativo de carácter municipal, también como ya se mencionado es indispensable considerar los ejemplos de innovación municipal realizados en otros estados y municipios.²²⁰ Como una invasión a las competencias municipales, debemos de señalar lo siguiente: como contradicciones a la vida municipal podemos mencionar el hecho de que carece el municipio de un órgano de publicidad de sus actos, remitiéndose dicha tarea al Periódico Oficial del Estado, según lo contemplado en el artículo 167 que a la letra dice: “cuando el Ayuntamiento apruebe la expedición o modificación de un reglamento, solicitará su publicación en el Periódico Oficial del Estado para los efectos de su vigencia”.

Otra aberración que se presente es lo señalado dentro del último párrafo del artículo 166 en el cual se establece lo siguiente: los particulares o las autoridades podrán, al margen de los recursos administrativos o judiciales que procedan, acudir a denunciar la violación de las bases antes señaladas en la expedición de algún reglamento, al Congreso del Estado quien podrá en su caso solicitar al Ayuntamiento la modificación o derogación de los ordenamientos correspondientes.

²¹⁸ Guillén T. (2004) *Innovación y Continuidad del Municipio Mexicano Análisis de la Reforma Municipal de 13 Estados de la República*, Editorial Miguel Ángel Porrúa: México, p. 14.

²¹⁹ *Op. cit.*, Rendón Huerta, B., nota 200, p. 252.

²²⁰ *Op. cit.*, Guillén, T., p. 47.

Es de advertirse la existencia de diversas leyes promovidas por los gobernadores del Estado de Nuevo León que atentan en contra del ámbito del gobierno municipal de Monterrey, como ejemplo de lo anterior, podemos citar: *Ley que crea las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material en el Estado de Nuevo León, de 1953; Ley que crea la Institución Pública Descentralizada Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, de 1956; La Ley para Regular el uso de la Vía Pública en el ejercicio de la Actividad Comercial, de 1994; La Ley Estatal de Prevención y Combate al Abuso del Alcohol, del 2003; La ley que regula la expedición de licencias para conducir en el estado de Nuevo León, del 2005; La Ley de transporte para la movilidad sustentable del estado de Nuevo León, del 2006.*

De lo anterior, podemos afirmar lo inadecuado de la actual legislación municipal en el estado, es lo siguiente:

De la lectura del actual artículo 115 de la Constitución Política, podemos advertir la adopción del término gobernar, sustituyendo el anterior, que era administrar. Sin embargo, dada la inactividad legislativa realizada en el estado, aún se conserva el ya mencionado término.

La actual legislación municipal data del año de 1991, de su redacción podemos señalar que formalmente se otorgan atribuciones de gobierno, es decir, de carácter legislativo, ejecutivo y jurisdiccional al cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, sin establecer una clara división de poderes; las funciones ya mencionadas son desarrolladas dentro de la citada legislación; las divisiones de las atribuciones, la forma de la desaparición y suspensión de los ayuntamientos, por otra parte, establece también la organización, de lo que podría entender como un poder ejecutivo municipal, al establecer el mínimo de dependencias que deberán de existir.

Se pueden advertir algunas inconsistencias de la propia ley, ya que dentro del artículo 88 menciona como un servicio público el transporte urbano, siendo que éste no se considera así dentro de la Constitución del Estado de Nuevo León; también considera la elaboración de un Plan Municipal de Desarrollo que debe de ser acorde al estatal y al nacional, aquí cabe la hacer la aclaración de que al menos en el municipio de Monterrey, su período de gobierno no concuerda ni con el del gobierno del estado ni con el de la federación, lo que dificulta una concordancia en entre los planes de los ya citados ámbitos de gobierno.

A fin de evitar la dependencia de otro ámbito de gobierno, se propone que para que las disposiciones sean válidas dentro del ámbito municipal, baste su publicación dentro de su órgano de publicidad propio, no siendo necesaria su publicación en el Periódico Oficial del Estado para su validez, bastando que lo sea en el municipal. Existe un recurso, nunca usado, en el cual se solicitar la modificación o abrogación de los reglamentos municipales, cuando estos no se encuentren de conformidad con la legislación municipal.

En la actualidad podemos afirmar que no existe dentro de los ámbitos de gobierno una cultura de carácter municipal, es por ello que dentro de la actual legislación del estado podemos advertir la existencia de disposiciones legislativas que invaden la esfera de acción de los gobiernos municipales.

En resumen, consideramos como acertada la propuesta realizada por Manuel González Oropeza, en el sentido de que deben de coexistir los tres ámbitos legislativos, uno federal, estatal y municipal, analizando los intereses que corresponden a cada uno de los ámbitos ya mencionados, buscando que estas no invadan o traslapen a las instancias de gobierno.²²¹

En la actualidad, nuestra legislación no ha adoptado un modelo a fin de desarrollar plenamente la autonomía municipal, lo anterior es debido a que el

²²¹ *Óp. cit.*, Cienfuegos Salgado, D. [coord.], p. 485.

ámbito de gobierno municipal es dejando a la regulación de los estados, miembros de la federación.

De la lectura de la constitución local, podemos percatar que existe una redacción anacrónica de las funciones que hace el gobierno en su ámbito estatal, incluso se pueden apreciar algunas que fueron contempladas bajo precarios argumentos doctrinales, como las que les otorgan a los integrantes del poder legislativo, realizar labores de gestión. También se pueden apreciar otras, las cuales no se realizan; ejemplo de lo anterior las labores de capacitación de manera institucional en los gobiernos municipales, con el propósito de establecer un sistema de servicio público de carrera.

5. Propuestas para el desarrollo de una mejor coexistencia

En cuanto a su mejoramiento, Vicente Anaya Cadena de una manera enfática considera que siendo una de las instituciones principales de la Revolución, el Municipio ha quedado rezagado, considera además que cada municipio es muy diferente entre sí, además de poseer cada uno sus propias ideas.²²² Mencionando que la democracia en sí misma no es la solución a los problemas municipales, toda acción de descentralización debe de ir acompañada de los recursos económicos para poder realizar las funciones encomendadas.²²³

En el caso de Nuevo León se ha presentado una inactividad legislativa, lo que ha tenido por consecuencia que la actual legislación tenga elementos que son mera imitación de la legislación federal, es de mencionarse que algunos recomiendan el desarrollar una legislación propia, pero existe en la actualidad prácticas de lo que ha llamado subordinación e inercia legislativa, siendo solamente algunos estados los que han llegado a aportar una legislación

²²² Anaya Cadena, V. (2002) *Federalismo y Municipalización*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Primera Parte, Número 64, p. 75.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=64>

²²³ *Ibidem.*, p. 81.

municipal propia. Haciendo un replanteamiento del modelo de distribución, por lo que hace a los cambios legislativos en la opinión de Rendón Huerta se debe reimplantar el modelo de distribución y de ejercicio de las competencias públicas.²²⁴ En relación a la fórmula de redacción de una ley constitucional municipal comenta Rendón Huerta que, ésta debe de ser breve y clara, como en otros países de mundo, dejando el resto a las leyes reglamentarias.²²⁵

Con el propósito de alcanzar plenamente el principio de la representación y participación popular, lograr una genuina democratización, Anaya Cadena determina la necesidad de desarrollar lo siguiente: Primero. Redimensionar al gobierno y estableciendo una relación de los integrantes de los ayuntamientos con otras organizaciones y desarrollando sus habilidades parlamentarias, reconociéndose una división de poderes; Segundo. Separación de la elección del presidente municipal y los regidores.²²⁶

Vicente Anaya Cadena considera como puntos básicos de una reforma política dentro de la nación son los siguientes doce conceptos: la representación territorial y no corporativa de los ayuntamientos; la elección de manera diferente de los integrantes de los ayuntamientos; la posibilidad de la revocación del mandato municipal; precisar las facultades en materia jurisdiccional; la descentralización promoviendo la participación en acciones de gobierno; el otorgamiento de capacidad tributaria; la formación de cuadros profesionales dentro del gobierno municipal; planeación democrática real y el desarrollo del ámbito jurisdiccional del municipio, entre otras adecuaciones relacionadas con las reformas del artículo 115 de la Constitución.²²⁷

En Brasil se han desarrollado un pensamiento municipal importante, el cual podría ser considerado además como su culminación; expresa Ives de Oliveira que, por lo que hace a los alcances de autonomía de un municipio, considera que

²²⁴ *Ibidem*, p. 250.

²²⁵ *Ídem*.

²²⁶ *Ídem*.

²²⁷ *Ibidem*, p. 99.

estos deben de fijarse según el propio desarrollo, ajustándose al desenvolvimiento político de cada pueblo, lo anterior es expresado de la siguiente manera:

El mínimo de determinación en el campo propio del Municipio fue establecido dentro de las funciones gubernamentales; esos principios antes enumerados deberán tener vigencia; sin la aplicación de ellos no existe autonomía municipal. Los Municipios no pueden ser, en la actualidad, ni tan libres como las ciudades antiguas, que eran verdaderos Estados, ni tan sumisos integralmente al poder soberano y supremo de los Estados modernos. En síntesis deben ajustarse al desenvolvimiento político de los pueblos, encuadrados de conformidad con la verdadera estructura del Estado moderno.²²⁸

Afirma Ives de Oliveira que la autonomía depende de las garantías que se le otorguen dentro de los ámbitos, estatales y federales.²²⁹ Por otra parte, citando a Pablo Cavalcanti comenta que es una tendencia naciente dentro de los regímenes constitucionales el garantizar el autogobierno sin interferencia extraña.²³⁰ De lo anterior podemos encontrar la concepción de republicanismo municipal que desarrolla la doctrina brasileña, la cual considera que el municipio no es una mera circunscripción subordinada, sino tiene personalidad política, es autónomo tanto frente al estado federado como a la Unión.²³¹

Finalmente, podemos concluir que es indispensable establecer un modelo de distribución del ejercicio de las competencias públicas entre los estados y los municipios; cualquier reforma municipal que se precie de serlo deberá de adoptar elementos tales como la elección de manera diferenciada de los integrantes de los ayuntamientos, el ejercicio de la función jurisdicción, la debida formación de los servidores públicos entre otros elementos.

Es importante considerar el pensamiento de la doctrina municipal brasileña que considera entre otras cosas el desarrollo de su autonomía y de las garantías que se le otorguen al ente municipal en ese ámbito de gobierno, por último debemos de considerar y desarrollar debidamente al republicanismo municipal que

²²⁸ Oliveira, Ives Orlando Tito de, *Curso de Derecho Municipal*, Abeledo –Perrot, Argentina, 1960, p. 94

²²⁹ *Ibidem*, p.61.

²³⁰ *Ídem*.

²³¹ *Ídem*.

no es otra cosa que considerar al municipio como autónomo frente a los otros dos ámbitos de gobierno, es decir, el ámbito estatal y el federal. De lo anterior podemos advertir que, no obstante, la revolución ha alcanzado sus primeros cien años, el tema municipal ha quedado rezagado, haciéndose la advertencia de que para la solución de estos problemas que agobian al municipio, es indispensable contar los recursos económicos necesarios, por una parte y por otra, se hace necesaria la adopción de medidas tales como desarrollar plenamente la capacidad parlamentaria del órgano de gobierno municipal como lo es el ayuntamiento, siendo indispensable apartarnos del sistema que ha sido ejercido por mucho tiempo y en la mayoría de los estados, que es la elección por planilla.

Finalmente, de lo anterior podemos advertir que por lo que hace a la coexistencia del municipio de Monterrey y los ámbitos de gobierno estatal y federal podemos mencionar que, no obstante, en su momento se han planteado alternativas una adecuada regulación del municipio, siempre se ha adoptado las que no le favorecen, como lo fue el adoptar un régimen federalista, que deja a los estados su regulación. Quien en su momento expuso, que la decisión no era la más adecuada fue Fray Servando Teresa de Mier.

Por lo que hace a los constituyentes de 1857 debemos de poner atención a los conceptos desarrollados por José María del Castillo Velasco, proponía el desarrollo constitucional tomando en cuenta al municipio en su ámbito social, proponiendo la inclusión del principio de la Autonomía Municipal.

Podemos advertir que el federalismo que se vive es inauténtico y el marco legislativo desarrollado por la constitución es limitado, debemos de aspirar a desarrollar una nueva legislación municipal. Todos los anteriores conceptos ayudarán a comprender sin duda el desarrollo de los capítulos posteriores.

Consideramos que el federalismo en no pocas ocasiones ha sido contrario a los principios municipales, siendo indispensable la delimitación de sus competencias a partir del reconocimiento de su autonomía.

El concepto que se ha adoptado, de manera consciente o inconsciente en relación al tema Estado Municipio, es el que considera que el Municipio es alojado por un Estado y es ahí en donde se desarrolla, lo anterior en el caso de Estados Unidos fue sustentado bajo los conceptos expuestos por el Juez Dillon, alrededor de 1860 en el estado Iowa.

Es de advertirse que en la actual legislación estatal de Nuevo León existen diversas disposiciones que invaden a responsabilidades municipales, ejemplo de ello es la *Ley para Regular el uso de la Vía Pública en el ejercicio de la Actividad Comercial* de 1994.

Existe una clara responsabilidad de los órganos legislativos de desarrollar un nuevo orden legislativo dentro de los distintos ámbitos de gobierno. Podemos apreciar, que en nuestra legislación, aún no ha adoptado un modelo que tenga como propósito el desarrollar plenamente la autonomía municipal, radicando tal vez su error en dejar está responsabilidad a los estados. Tal vez algunos ámbitos estatales sí han desarrollado plenamente el ámbito de gobierno municipal adaptándolo a sus propias y muy particulares características, pero otros permanecen en el inmovilismo.

Al no existir la subordinación de los ámbitos de gobierno municipal, se hace necesario en la actualidad proponer una clara distribución de las competencias, ya que de no hacerlo, el ejercicio del gobierno se vuelve caótico.

Consideramos que al ser la autonomía el elemento básico del Municipio, debemos de adoptar el régimen del republicanismo municipal, en el cual se considera al municipio como autónomo frente a los restantes dos ámbitos de gobierno.

CAPÍTULO TERCERO:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 46/2004,

UN EJEMPLO DE CÓMO LOS GRUPOS DE PODER O DE PRESIÓN LLEGAN A ACUERDOS CUANDO SE TRATA DE BURLAR LA LEY, CUANDO ASÍ CONVIENE A SUS INTERESES

Sumario: 1. La obligación de adecuar la Constitución y demás leyes del estado. 2. Desarrollo de la actividad legislativa. 3. Estudio de la Controversia Constitucional 46 /2004. 4. Cumplimiento de la sentencia emitida por la SCJN. 5. Opiniones doctrinales en relación a la última reforma legislativa.

Es importante advertir los problemas que se presentan cuando tres ámbitos de gobierno confluyen en un mismo espacio geográfico; las acciones realizadas por los gobiernos de los estados en no pocas ocasiones invaden al ámbito municipal. Es de mencionarse que la regulación realizada es irracional.

Al hacer una observación de la vida pública, se puede concluir, que los gobiernos estatales pretenden impedir el desarrollo de los gobiernos municipales; una vez que existan gobiernos locales en los que se ejerzan de manera apropiada sus funciones, se planteará la desaparición del ámbito de gobierno estatal.

El caso de Nuevo León la inactividad para la expedición de una nueva y adecuada la ley de gobierno municipal crea presunciones; podría creerse que los órganos legislativos no se encuentran debidamente capacitados, cosa que

dudamos; tal vez la realidad sea que la inactividad legislativa es la que beneficia a un orden establecido, el cual teme cualquier modificación al estado actual de las cosas.

Como consecuencia de la controversia en estudio, de una manera clara podemos advertir, la oposición de expedir una nueva ley de gobierno municipal; las omisiones realizadas por el Poder Legislativo del Estado y el pensamiento, y astucia de algunos diputados, y eminentes abogados, que no importando la ideología de sus respectivos partidos que proponen un desarrollo del gobierno municipal, han sido obstáculo.

Es decir, la controversia constitucional de referencia, en la cual se establece la facultad que tiene el gobierno municipal para instaurar tribunales de lo contencioso administrativo, y la cual fue desacatada por el órgano legislativo de Nuevo León, es un claro ejemplo de la manera en que los representantes legislativos desobedecen el mandato del más alto tribunal del país, ya que lo que se debió haber realizado, es haber legislado para cumplir debidamente con la creación de los tribunales, realizándose en cambio una mera simulación, al redactar la palabra “podrá”. Es verdad cómo lo señala Hans Kelsen que así como o puede haber una única interpretación jurídica de una norma tampoco puede haber una única ley correcta fundada en la Constitución. Pero también es cierto que no se puede caer en la sobre interpretación, ya que estaríamos en una dictadura en dónde la ley depende de la voluntad del soberano de ahí que toda interpretación tiene sus limitantes y éstos, los establece la teoría y principios de la hermenéutica (arte de interpretar los textos).²³²

La norma jurídica consiste en un enunciado normativo directivo, el cual ha sido creado por un órgano competente, el cual posee una estructura bilateral y horizontal (se puede percibir un propósito) y teleológicamente (teoría de las

²³² Kelsen, Hans, (2003), *Teoría Pura del Derecho*, Porrúa: México, p. 30.

causas finales) expresa un sentido de un acto de voluntad, lo cual para alcanzarse debe de poseer una correcta interpretación.²³³

De lo anterior se aprecia, que todo enunciado normativo es interpretable, que hay de por medio una estructura bilateral y horizontal, que dicha estructura es proyectada hacia la búsqueda de sentido está media, por lado y por el otro una relación de tensión entre la facticidad y la validez, y por el otro la coacción de las partes, el ser de la norma es el de expresa teleológicamente el acto de voluntad, se debe de partir cual es la teología de la norma, y que el enunciado sea interpretable. Lo que tiene por consecuencia que si bien es cierto que la norma puede ser sencilla, al momento de ser aplicada es necesario realizar toda una serie de operaciones intelectuales, de instrumentar el sentido original de la norma.²³⁴

De acuerdo con la teoría de la interpretación, desarrollada por Gadamer, ésta se alcanza cuando los horizontes del texto y el intérprete se encuentran. La interpretación moderna se entiende cuando se participa a través de su opinión es decir, atendiendo a la definición textual desarrollada por Efrén Vázquez Esquivel la norma jurídica se define de la siguiente manera: *“Una norma jurídica es un enunciado, lingüísticamente directivo, creado por el órgano jurídico competente, que posee una estructura bilateral y horizontal y teológicamente expresa el sentido de un acto de voluntad, el que como tal, para su debida aplicación a un caso concreto, ha de ser actualizado en el proceso de interpretación correcta que debe de realizar el juez.”*²³⁵

De conformidad con el pensamiento de Gadamer, si se pretende que la función jurisdiccional no sea arbitraria, la interpretación de la ley, previo esfuerzo de la elaboración de una situación hermenéutica correcta, tiene como significado

²³³ Vázquez Esquivel, Efrén, El problema de la racionalidad en el cumplimiento de las sentencias de amparo en México, *Conocimiento y Cultura Jurídica*, Año 1, Número 1 de la 2ª Época, Enero – Junio de 2007, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Criminología, p.85.

²³⁴ *Idem*.

²³⁵ *Ibidem*, p.81.

el alcanzar el horizonte histórico de su época desde la cual piensa y le otorga a la norma un horizonte de tiempo, lugar y espacio el cual es irrepetible. Lo que nos da por conclusión que:

...de acuerdo a la hermenéutica filosófica, la interpretación correcta de las normas jurídicas sólo se logra en la intercepción de dos horizontes, el del texto y el del intérprete. De ahí que, tanto en la práctica de los operadores del derecho como en cualquier otra tarea de la esfera de las ciencias del espíritu, se requiere de la elaboración de la situación hermenéutica, si es que se quiere lograr una comprensión e interpretación correcta."²³⁶

1. La obligación de adecuar la Constitución y demás leyes del estado

En el caso particular de Nuevo León una de las tareas pendientes en los actuales órganos de gobierno es crear un adecuado marco normativo del Municipio; como antecedente podemos mencionar que en el año de 1999 por iniciativa de los partidos más importantes del país se aprobó la décima reforma al artículo 115 de la constitución; dentro de los transitorios de dicha reforma imponía a los estados la obligación de adecuar sus legislaciones y de expedir las leyes necesarias para darle un cabal cumplimiento a esa reforma, lo anterior en un término fatal de un año de que entrará en vigor la ley, esto es, el día 21 de marzo del 2001.²³⁷ Como objetivo fundamental de este apartado de conocer de una manera integral la reforma y el resultado de esa consideración emitida por el constituyente permanente federal.

Para alcanzar las modificaciones constitucionales dentro de nuestro estado debemos estar atentos a lo que establece la Constitución en sus artículos del 148 al 152. En estas disposiciones se establece que en cualquier tiempo puede ser reformada, pero para ser admitidas estas reformas se necesita el voto de la mayoría de los presentes en el órgano legislativo; las iniciativas deberán de ser difundidas y se discutirán en el siguiente período; para su aprobación se necesita el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura; haciéndose

²³⁶ *Ibidem*, p.83.

²³⁷ *Op. cit.*, Paz Cuevas, C., p. 41. En dicho texto dice que es el día 23.

mención de que el gobernador no podrá realizar observaciones; en el caso de ley de ley que nos ocupa esta podría ser discutida y aprobada si así lo decidiera el Congreso.

En opinión de Reynaldo Robles Martínez la reforma constitucional obliga a los estados a realizar modificaciones constitucionales en los siguientes aspectos: la modificación de la constitución, la modificación de la ley municipal propia, modificación de las normas que regulen la justicia administrativa, la firma de convenios para la prestación de los servicios públicos, la modificación de las leyes fiscales. Lo anterior es expuesto de la siguiente manera:

En concreto las entidades federativas deben de adecuar los siguientes ordenamientos: I. La constitución política estatal, para incorporar las reformas establecidas en el artículo 115 de la Constitución Federal y además establecer las modalidades de acuerdo a las necesidades e inquietudes que existan en cada entidad. I Reformar la Ley Orgánica Municipal, para la propiedad inmobiliaria. II. Reformar la Ley Orgánica Municipal, para incorporar las reformas tanto federales como estatales, que se realizaron en las respectivas constituciones. III. En su caso, reformar las leyes estatales que regulen: a) El contencioso administrativo, para resolver las controversias que plantean los particulares contra los actos de la administración pública municipal. b) La celebración de convenios entre ayuntamientos de un mismo estado, con el estado, y con ayuntamientos de diferentes estados, para la prestación de servicios públicos. c) Las respectivas leyes fiscales para que los ayuntamientos puedan ejercer sus atribuciones de proponer la legislatura estatal las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria.²³⁸

2. Desarrollo de la actividad legislativa

A continuación analizaremos los trabajos legislativos, realizados por la legislatura local, con el propósito de dar cumplimiento en lo establecido en la Constitución de adecuar el marco legislativo.

²³⁸ *Óp. cit.*, Robles Martínez, R., p. 205.

El 21 de julio de 2000 se publica en el Periódico Oficial El Proyecto de Decreto de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal en el Estado de Nuevo León; en dicho proyecto legislativo se establecía una nueva legislación municipal, pero presentando algunas consideraciones que contravenían al recientemente reformado artículo 115 de la Constitución Federal, tal es el caso de las consideraciones referentes a las percepciones de los miembros de los ayuntamientos y a la necesidad de contar con la autorización del órgano legislativo local para realizar la enajenación de bienes inmuebles.

Posteriormente se aprobó el Decreto número 383 expedido por la Sexagésima Octava Legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 13 de octubre de 2000; en éste se adoptaron diversos conceptos contemplados en la reforma municipal incorporándolos a la constitución local, quedando pendientes las reformas a las leyes ordinarias.

El 11 de mayo de 2001 se aprobó el Decreto número 49 expedido por la Sexagésima Novena Legislatura, en él se vuelve a adoptar el sistema contemplado anteriormente, es decir, se revirtieron algunas modificaciones realizadas por el decreto anterior. En el último decreto se trata de cumplir con un exhorto realizado por la Cámara de Diputados quedando las cosas en el estado que guardaban.

En el 2002 el Municipio de San Pedro Garza García interpuso un recurso de Inconstitucionalidad reclamando las modificaciones a la Constitución y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, pero la Corte va más allá y realiza un señalamiento más amplio sobre de las leyes que deben de reformarse y expedirse. Como a las que habrá de hacerse reformas señala: la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y la Ley de Justicia Administrativa; como leyes que abran de expedirse considera: la Ley de la Justicia Administrativa Municipal, la Ley de la Responsabilidad Objetiva del Estado, la Ley de bienes municipales y la Ley del Procedimiento administrativo.

Por lo anterior, la legislatura se vio obligada a la aprobación de diversas modificaciones legislativas que tuvieron por consecuencia la expedición del Decreto 264 y que fue emitido por la LXX Legislatura y publicado el día 22 de julio de 2005. Con el propósito de que se cumpla la sentencia correspondiente al recurso interpuesto por el Municipio de San Pedro Garza García.

<p style="text-align: center;">Una reforma inconclusa</p> <p style="text-align: center;">Desde hace cuatro años, el Congreso de Nuevo León ha pospuesto homologar sus leyes para reflejar los cambios al Artículo 115 de la Constitución²³⁹</p>
<p>Diciembre de 1999.</p> <p>Se reforma el Artículo 115 de la Constitución federal para incrementar la autonomía de los Municipios en materia hacendaria y de otras funciones.</p>
<p>Septiembre de 2000.</p> <p>El Congreso de Nuevo León homologa la Constitución local con la Carta Magna y ante el desacuerdo de las fracciones, la Ley Orgánica de la Administración Municipal sólo se discute en primera vuelta y no se aprueba</p>
<p>Marzo de 2001</p> <p>El Congreso modifica la Constitución local en materia de autonomía municipal y establece en un transitorio que mientras se crean o modifican las leyes municipales, se continuarán aplicando las existentes.</p>
<p>Agosto de 2002.</p>

²³⁹ Fuentes, V. (marzo 11, 2005) "Exigen que Congreso estatal garantice derechos municipales, Ordena Corte a NL acatar la legislación", *Periódico El Norte*, p. 1 A.

El Municipio de San Pedro demanda vía controversia constitucional al Congreso de NL ante la Corte por omitir dictar la Ley Orgánica que aterriza las reformas a la Constitución.

Marzo 10 de 2005

La Corte le da la razón a San Pedro.

3. Estudio de la Controversia Constitucional 46 /2004

Como punto y procedimiento a resolver se consideró lo siguiente:

Es procedente analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente. En primer término, debe señalarse que del análisis integral de la demanda se desprende que la materia de la litis se hace consistir en la omisión por parte del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, de adecuar las disposiciones legales en materia municipal de la entidad federativa, a las reformas realizadas al artículo 115, fracción III, inciso a) de la Constitución Federal, mediante decreto aprobado el veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año. Ahora bien, el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

[...]

De conformidad con el precepto antes transcrito el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos, y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación y, tratándose de conflictos de límites diversos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal, el plazo será de sesenta días computados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine. Sin embargo, respecto de actos de carácter omisivo la Ley Reglamentaria en materia no señal plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.²⁴⁰

Ante la demora de la expedición de las reformas constitucionales, la expedición de una nueva ley municipal y de las adecuaciones correspondientes, el Gobierno Municipal de San Pedro Garza García interpuso una controversia constitucional

²⁴⁰ Sentencia de la Controversia Constitucional número 46/2002

con tal motivo en contra del Poder Legislativo del Estado, finalmente y en virtud de la aplicación de la sentencia esta versó únicamente por lo que hace a la modificación adecuaciones correspondientes a las leyes municipales; al respecto consultando la sentencia de la Controversia Constitucional número 46/2002 en su página 81 encontramos el siguiente razonamiento:

Así mismo, debe de destacarse que el órgano legislativo demandado fue omiso en formular su contestación a la demanda; sin embargo, de su oficio de alegatos se deduce que si bien fue reformada la Constitución local, no así las leyes municipales, sin que en las constancias de autos posteriores exista manifestación alguna de la demanda en el sentido que se hubiera subsanado la irregularidad que se le imputa.²⁴¹

La Suprema Corte de Justicia encontró que era una infracción directa al artículo 115 de la Constitución al no legislar, conculcando la supremacía constitucional, hace especial referencia a que no se han expedido las bases generales a las que se sujetarán los Municipio en el Estado, las demás disposiciones legales que deben desarrollar todos los supuestos que contiene el artículo 115, dentro del cuerpo de la sentencia, menciona que la norma suprema del país es vinculatoria hacia todos los entes y que el hecho de modificarla constituye un mandato del legislador federal.

Señala a además que al considerarse un Estado Federal, de conformidad con los artículos 40 y 41, la modificación constituye un mandato expreso de la Constitución Federal. Por consecuencia las legislaturas de los estados tienen la obligación de adecuar la Constitución.

Concluye finalmente con las siguientes consideraciones, las cuales dada su importancia se transcriben a continuación:

En estas condiciones, al no haberse adecuado las disposiciones legales municipales y continuar vigentes las existentes, se transgrede el marco constitucional que para el ámbito municipal estableció el órgano reformador de la Constitución, esto es, la falta de adecuación general de tales normas contraviene por si, lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, ya que impide su plena eficacia; así como también se transgrede el artículo segundo

²⁴¹ *Idem.*

transitorio del Decreto por el cual fue reformado, ya que, como se ha precisado, de acuerdo con el numeral el plazo para realizar dichas adecuaciones feneció desde el 21 de marzo de dos mil uno. De igual manera, tomando en consideración que la actora hace derivar la violación al principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la Constitución Federal, de la transgresión al diverso precepto constitucional analizado, y al resultar fundado este argumento con base en las consideraciones apuntadas, igual declaración debe regir. Cabe precisar que, habiéndose estimado que sustancialmente no se ha acatado el mandato constitucional, independientemente de los razonamientos específicos o que sobre determinadas materias realiza el actor, corresponde al Congreso del Estado de Nuevo León, en ejercicio de su plena jurisdicción, realizar las adecuaciones necesarias de las leyes municipales al texto del artículo 115 constitucional, como se ordenó en el artículo segundo transitorio de la citada reforma a este precepto. Por virtud de lo anterior, procede declarar fundada la presente controversia constitucional.²⁴²

Dentro de la referida sentencia existió el voto minoritario que formuló la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia en la sesión de diez de marzo de 2005; lo interesante a destacar consiste en que sostienen que no se debió considerar como Controversia Constitucional ya que la acción del Congreso del Estado de Nuevo León no es un acto expreso, lo anterior fue afirmado de la siguiente manera:

No se comparte el criterio de la mayoría del Tribunal Pleno a que se ha hecho referencia; por el contrario, se estima que la controversia constitucional sometida al conocimiento de este Alto Tribunal debió declararse improcedente, tomando en consideración que se demanda la invalidez de una omisión legislativa por parte del Congreso estatal, cuando la controversia constitucional tiene como finalidad invalidar aquellos actos o disposiciones expresas, que sean contrarias a la constitución.²⁴³

Carlos Francisco Cisneros Ramos comenta los alcances de la controversia constitucional, señalando la negligencia del órgano legislativo estatal y la obligación por parte de la Suprema Corte de Justicia de salvaguardar dicha constitución, también comenta que deben de establecer plazos para el cumplimiento de sus determinaciones y en su caso sanciones, y también menciona la radical medida de destitución de los diputados, el autor comenta:

²⁴² *Ídem.*
²⁴³ *Ídem.*

PRIMERA: Es procedente la controversia constitucional en contra de la omisión, silencio o negligencia del órgano legislativo ordinario federal o estadual.

SEGUNDA: La Suprema Corte de Justicia, en defensa de la Constitución, para el debido cumplimiento del principio de supremacía de la norma fundamental, al dictar la resolución de la Controversia Constitucional deberá ordenar al legislador, omiso, renuente o negligente a emitir la norma faltante, de acuerdo con el mandato del Constituyente permanente del propio órgano supremo jurisdiccional

TERCERA: Para que el órgano legislativo ordinario, federal o estadual, cumplan con el mandato jurisdiccional deberán establecerse los plazos correspondientes, en especial exigiendo la actuación legislativa dentro de los períodos en los cuales debe estar elaborada, discutida y aprobada la norma ausente, debiendo tomar en consideración la naturaleza de la norma correspondiente.

CUARTA: En el caso de incumplimiento por parte del legislativo ordinario y no expedir las disposiciones generales o el acto correspondiente, en los términos de la resolución jurisdiccional dictada en la controversia constitucional podrá seguirse en contra de la autoridad omisa o incumplida el procedimiento a que se contrae la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTA: Como la resolución de la controversia constitucional, por omisión legislativa tiende a la recomposición del imperio de la ley fundamental, cuya supremacía habría quedado momentáneamente bloqueada por la agresión negativa del órgano omitente, en virtud del trastorno que podría ocasionarse por la suspensión de las labores de los integrantes del órgano legislativo pudiera considerarse la sanción respectiva en relación a los titulares de los órganos de dirección y de los coordinadores de los grupos legislativos correspondientes en el Congreso, independientemente de llamar a los Diputados suplentes de aquéllos quienes deban sufrir la sanción respectiva.²⁴⁴

Abundando sobre la interpretación y auxiliarnos de las teorías desarrolladas tomando en consideración la hermenéutica, podemos advertir que según lo considera Efrén Vázquez Esquivel, la hermenéutica filosófica (técnica de interpretación²⁴⁵), debe de desarrollarse conforme a la situación del intérprete, no de conformidad con la situación que inspiraron a sus creadores, sino de conformidad con el horizonte determinado con quien interpreta; es decir de a

²⁴⁴ Cisneros Ramos, C. F. (enero, 2006) "Controversia constitucional y la negligencia del legislador ante un mandato constitucional. El caso Nuevo León. Controversia Constitucional número 46/002", *Revista Nuestra Democracia*, Número 5.

²⁴⁵ Abbagnano, N. *Diccionario de Filosofía*, (2003) Fondo de Cultura Económica: México, p. 603.

través de la aplicación, la inteligencia y la aplicación se interpreta el texto; la actividad que realizan los operadores del derecho, no debe de consistir en reproducir lo que establece el texto, sino a través de la opinión y síntesis desarrollada por el propio intérprete, bajo la concepción de que el texto puede expresar algo más que el puro sentido literal; a lo anterior me permito citar lo siguiente:

Ahora bien, la aplicación, desde el punto de vista de la hermenéutica filosófica jurídica, es un concepto que se refiere, *Grosso modo*, a la comprensión e interpretación correcta de un texto conforme a la situación actual del intérprete. No conforme al sentido original que se le atribuyó su creador – legislador, en el caso de un texto jurídico – , sino, permítaseme la redundancia, conforme al sentido que adquiere dicho texto en el horizonte del intérprete. La *subtilitas aplicandi*, como he dicho, junto a la *subtilitas intelligendi* y la *subtilitas explicandi* integran un proceso sistemático en los que los tres momentos de la comprensión se implican para dar sentido unitario al texto que se interpreta. Este proceso de comprensión no es nada parecido a la inferencia lógica – formal. Más bien es la negación de la razón deductiva, en la cual, a partir de premisas establecidas *a priori*, con base a las reglas de la inferencia válida se arriba a una conclusión. Pero, a propósito del planteamiento de problema de la aplicación, en la razón hermenéutica las cosas son de otra manera, siguiendo a Gadamer se puede concluir que la actividad interpretativa que realizan los jueces y abogados no consiste en reproducir lo que dice el texto jurídico que se interpreta, sino hacer valer la opinión del intérprete, sin que éste arbitrariamente interprete lo que quiera, desde luego. Lo dicho sea de paso, este punto de vista sostenido por Gadamer coincide con el de Umberto Eco, en *Los límites de la interpretación*, cuando sostiene que “El lenguaje dice siempre algo más que su inaccesible sentido literal”, tema sobre el que regresaré más adelante.²⁴⁶

El autor en consulta, Vázquez Esquivel, nos brinda una respuesta ante el hecho del cambio de opinión dentro de los órganos de decisión de la justicia; ésta consiste en considerar que los cambios de opinión se desarrollan como consecuencia de la movilidad horizontal del intérprete, ahora bien dentro de la materia municipal, motivo de la presente tesis, se destaca nuevamente la importancia y la necesidad de establecer cuáles son los valores y principios, así

²⁴⁶ Vázquez Esquivel, E. *LA HERMENEUTICA JURIDICA DE HANS – GEORG GADAMER Y LOS OPERADORES DEL DERECHO EN MEXICO*, tesis sustentada para obtener el grado de Doctor en Derecho, Director de Tesis Dr. Germán Cisneros Farías, Ciudad Universitaria, julio del 2004. (Clasificación TD, K1, FDYC, 2004, .V3.), Capilla Alfonsina, UANL, Sala de Consulta, Ciencias Jurídicas, p. 169.

como principales temas de proyección, que se establezcan dentro del tema municipal, y que dichos valores sean compartidos por la sociedad en general, en dado caso de que se llegase a presentar una movilidad dentro de los valores de ese referido horizonte, se tendrá por consecuencia, que modificar las creencias y conceptos desarrollados dentro del referido tema de manera general, la movilidad horzónica, es expresa de la siguiente manera:

Las posibilidades reales de la comprensión se manifiestan de manera distinta a la creencia generalizada de los operadores del derecho, pues como es sabido entre los abogados son harto frecuentes las quejas de los cambios de criterio de la SCJN, hasta se ha llegado a pensar que la jurisprudencia debe ser creada única y exclusivamente por los ministros de la SCJN: que la emisión de un cheque sin fondo es delito, y que a la vuelta de uno dos años el despliegue de esta misma conducta ya no es delito, etc. No quiero decir que algunos de esos casos, creo que los menos, sean producto de la arbitrariedad; pero en la mayoría de los casos tal diferencia de criterios no es otra cosa más que la movilidad horzónica del intérprete, por eso cuando se interpreta de manera distinta, por eso la SCJN tiene que modificar sus criterios una y otra vez.²⁴⁷

Es parte de la hermenéutica desarrollada por Gadamer, el actualizar el sentido original de la ley a la situación horzónica, se puede considerar que la aplicación de la legislación se da de manera correcta la mayoría de las veces.²⁴⁸ Si bien es cierto, de conformidad con las ideas Alf Ross, los textos jurídicos poseen una textura abierta, se puede llegar a considerar que puede haber dos interpretaciones correctas, y al escoger una de ellas asume la correspondiente responsabilidad.²⁴⁹

Según la característica polisémica de las palabras, se puede llegar a considerar que las palabras dicen lo que cada persona quiere que se diga, y que la verdadera comprensión únicamente se alcanza de su interpretación, siendo necesario para esto la capacidad para la formulación de preguntas pertinentes, en relación a los vocablos del texto a interpretar, por lo anterior resulta pertinente citar lo siguiente:

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 172.

²⁴⁸ *Ibidem* p. 187.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 188.

Las palabras, dado su carácter polisémico que en los tiempos de Huarte de San Juan se desconocía, dicen lo que cada cual quiere que digan, la experiencia de sentido que precisa del lenguaje para el logro de la comprensión sólo se logra a través de la interpretación. Pero hay algo importante que hay que añadir: para que la interpretación sea correcta, se precisa además de probadas capacidades para la formulación de preguntas pertinentes, sin lo cual no es posible lograr la situación hermenéutica correcta, requisito indispensable para el logro de la comprensión, ya que como dice Gadamer, “Un texto sólo es comprendido en su sentido cuando se ha ganado el horizonte de preguntar, que como tal contiene necesariamente también otras respuestas posibles”; de ahí que la pregunta pertinente que hay que formular a la anterior tesis sea la siguiente. Si la palabra de la ley debe entenderse en su significación propia y naturaleza, como dice la SCJN en esta tesis, ¿qué acaso hay una palabra para cada cosa que no signifique ninguna otra cosa? ¿Quién dijo que cada cosa tiene un nombre que le es naturalmente propio? ¿Quién dijo que el significado propio de una palabra es el que se haya generalmente admitido porque todo mundo entiende ese vocablo de tal manera?²⁵⁰

Resulta indispensable destacar que si bien la lingüística ha tenido un papel destacado, es importante mencionar que el fenómeno de la comprensión corresponde a lo que se ha denominado como los operadores del derecho, siendo necesario buscar el que el mayor número de personas alcancen este propósito de comprensión general del derecho.²⁵¹ Resulta indispensable el atender el problema de la lingüística que se desarrolla dentro de las decisiones judiciales, así como las teorías de interpretación que norman los operadores del derecho, si bien es cierto que ya se discuten las nuevas teorías como la de Dworkin, también lo es que las tradicionales se siguen aplicando dentro del ámbito de la SCJN.²⁵²

Es importante mencionar el avance realizado por lo que hace a las teorías de interpretación destacándose el papel de Savigny, que si bien es cierto, fue avanzado a fin de desarrollar diversas teorías, también es de mencionarse que destacaba el sentido histórico, el cual comparte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo la aportación de Gadamer el considerar no lo histórico como

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 197.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 198.

²⁵² *Idem*.

sostuvo Savigny, sino lo actual, a lo anterior es de citarse lo que a continuación se transcribe:

Savigny sigue siendo uno de los más socorridos, por lo que creo merece la pena concluir este punto evaluando brevemente su teoría de la interpretación respecto a la nueva hermenéutica. Lo más relevante de este gran jurista es que aporta otros elementos para la interpretación correcta de los textos jurídicos: sistemático, lógicos, históricos y filológicos, por lo que no se puede negar que todos estos elementos constituyen un paso adelante en el problema de interpretación del siglo XIX; pero a diferencia de la postura de Gadamer que expuesto en este punto, a saber, que “si se quiere adaptar adecuadamente el sentido de un ley es necesario conocer también su sentido ordinario”, Savigny, en razón de que para él la interpretación jurídica era preponderantemente histórica, “no veía problema alguno en que el intérprete se equipare con el lector originario, también Savigny ignora la tensión entre sentido jurídico originario y actual. Ahora bien, la tesis de la SCJN que establece que “La interpretación correcta es la que atiende al espíritu de la ley, a los fines del legislador, o sea la teleológica”.²⁵³

Ante la reflexión anterior, Efrén Vázquez Esquivel, considera que la interpretación no puede quedarse en el pasado sino, establecer el horizonte y encontrar su punto de intersección con el texto, lo anterior, con el propósito de alcanzar una interpretación adecuada, a lo anterior sostiene:

Por último, ciertamente los fines del legislador deben tomarse en cuenta en la interpretación de la ley, para lo cual el intérprete ha de desentrañar el sentido de las expresiones jurídicas; pero debido a que el modelo de interpretación gadameriano la interpretación sólo es posible cuando se da la intercepción de dos horizontes, el del texto y del intérprete, entonces el sentido original del texto normativo jurídico ha de adaptarse necesariamente al horizonte desde el cual se interpreta; y para ello, además que el interprete desentrañar el sentido de las expresiones normativas, también ha de atribuir sentido a esas mismas normativas.²⁵⁴

Tomando en consideración la interpretación conforme en México, y sus dos antecedentes teóricos, Kelsen y Huarte de San Juan, podemos destacar como tesis toral la *imposibilidad de la interpretación única correcta*, que a su vez parte del carácter indeterminado del derecho, quienes sostienen dichas teorías fueron

²⁵³ *Ibidem*, p. 199.

²⁵⁴ *Idem*.

tanto Juan Huarte de San Juan²⁵⁵ en su obra *Examen de ingenios para las ciencias* y Hans Kelsen dentro de la *Teoría Pura del Derecho*.²⁵⁶

En nuestro país no se le ha dado la verdadera dimensión al carácter indeterminado del derecho, considerándose, a este fenómeno no como una característica sino más bien como un error, fue hasta el año del 2007 en dónde se llegó a considerar a la Suprema Corte el carácter mencionado, así como también como el único órgano que puede hacer la interpretación correcta emergente de la norma a fin de garantizar la constitucionalidad; al respecto Vázquez Esquivel sostiene:

En el aspecto doctrinal en México no se le ha dado importancia a la tradición sobre el carácter indeterminado del Derecho, tan es así que las lagunas de la ley siguen viéndose sólo como producto del error, y en lo que respecta al ámbito de la jurisprudencia no es sino hasta el 2007 cuando la tesis de la imposibilidad de la interpretación única correcta es asumida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como criterio hermenéutico emergente, para salvar la constitucionalidad de las normas generales impugnadas, en los casos que éstas admitan más de una interpretación.²⁵⁷

Por lo anterior resulta pertinente citar la siguiente tesis aislada:

Novena Época

Registro: 170280

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVII, Febrero de 2008

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. IV/2008

²⁵⁵ Juan Huarte de San Juan (San Juan Pie de Puerto, 1529 - Linares, 1588), psicólogo, médico y filósofo español.

²⁵⁶ Vázquez Esquivel, E. *La interpretación Conforme en México (Dos de sus Antecedentes Teóricos: Kelsen y Huarte de San Juan)*, Conocimiento y Cultura Jurídica, Año 2, Número 3 de la 2ª Época, enero – junio de 2008, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Criminología, p.14.

²⁵⁷ *Ídem*.

INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.

La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema.

Acción de inconstitucionalidad 27/2005. Procurador General de la República. 9 de julio de 2007. Mayoría de siete votos. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y José Ramón Cossío Díaz. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número IV/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Por lo que hace a la estructura circular del sistema jurídico y la comprensión de las normas como acuerdo de sentido, podemos afirmar que el gramaticalismo prescinde de la historia y no se desarrolla el círculo hermenéutico de la comprensión, lo anterior lleva a coincidir con la exégesis bonapartista. Como consecuencia podemos afirmar que el gramaticalismo es una negación al estudio de los fines de las normas jurídicas, y como consecuencia de lo anterior no se busca su sentido,²⁵⁸ a lo anterior podemos afirmar lo siguiente:

Si entre los operadores del derecho todos aceptan que el derecho tiene fines (o una teleología que le es propia), y si tales fines tienen en las normas jurídicas el único medio para alcanzarse, y si, además, para saber cuál es la teleología de una determinada norma jurídica se precisa indagar cuál es el sentido original que el legislador atribuyó a una determinada norma jurídica, y sí, por último, la SCJN decide en forma de decreto judicial que en materia penal no es legal que el juez busque el sentido de la norma jurídica que ha de aplicar, sino que debe normar su criterio sólo con base a la letra y espíritu de la ley, entonces, tal decisión resulta ser incongruente con respecto a los fines que persigue el derecho, los cuales, como se dijo, son aceptados por todos los operados del derecho.²⁵⁹

4. Cumplimiento de la sentencia emitida por la SCJN

A través del Decreto número 264 del 22 de julio de 2005 del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León se reformó la Constitución Política en sus artículos 23, 63, 125, 128, 129, 131, y 132; también se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal en sus artículos 26, 142, 147, 151, 152, y 154, así como a los artículos 16, 142, 151; se realiza la creación de un Capítulo Séptimo denominado de los Convenios de Prestación de Servicios entre el Municipio y el Estado, y de un Título Séptimo del Procedimiento Contencioso.

²⁵⁸ Vázquez Esquivel, E. *La estructura circular del sistema jurídico y la comprensión de las normas jurídicas como acuerdo de sentido*, Conocimiento y Cultura Jurídica, Año 5, Número 8 de la 2ª Época, julio – diciembre de 2010, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Criminología, p.71.

²⁵⁹ *Ídem*.

En relación a la reforma podemos mencionar entre otras cosas lo siguiente: Indebidamente aún la legislación municipal se le denomina como Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, si ya la propia Constitución reconoce que es un ámbito de gobierno. La fracción XLV del artículo 63 de la Constitución establece:

XLV.- Instituir mediante las leyes que expida, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal, ya sea central o paraestatal; estableciendo las normas de su organización y funcionamiento, los requisitos, las licencias y renuncias de sus integrantes, sus procedimientos y los recursos contra las resoluciones que pronuncien. Dicho Tribunal conocerá de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública municipal, central o paramunicipal, en los casos en que los municipios no cuenten con un Órgano de lo Contencioso Administrativo municipal.

Los Municipios podrán contar con Órganos de lo Contencioso Administrativo, autónomos sin subordinación jerárquica a la autoridad municipal, con facultades plenas para el pronunciamiento de sus fallos y para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública municipal, central o paramunicipal, y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; los que se regirán por los ordenamientos legales que al efecto se emitan.

Sin embargo, esto contraviene el principio de que un gobierno se compone de las tres funciones básicas al considerarlo como algo opcional y lo que es peor, que un órgano estatal actúe en el caso de la inexistencia de un tribunal municipal; tampoco considera que normas deberán de aplicarse para el caso de que no existan normas de aplicación municipal.

Podemos advertir que el problema del incumplimiento de las sentencias de amparo no es nuevo, y que dicho incumplimiento se materializa a través de la simulación. Ante lo anterior podemos advertir que lo señalado no se va a resolver a través de la modificación de los procedimientos de ejecución de las sentencias o

incrementándose las penas ante tales incumplimientos, la solución de fondo es una redefinición de la función de la justicia en nuestra sociedad y municipio.²⁶⁰

Ante lo anterior resulta pertinente considerar y reconocer la cultura de incumplimiento que existe en la sociedad, dicha sociedad exige un mejoramiento en sus condiciones de vida, el cual se alcanzará cuando exista un auténtico estado democrático de derecho, siendo esto no únicamente una tarea por parte de los gobernantes, sino también de los gobernados a fin de alcanzar condiciones de gobernabilidad y calidad de vida.²⁶¹ A fin de ampliar la idea expuesta, podemos citar lo siguiente:

En definitiva, se deben hacer cambios aunque no necesariamente legislativos, porque como sostienen algunos tratadistas el problema no es de las leyes, son de quienes las aplican, y de quien corresponde obedecerlas; desgraciadamente el más alto tribunal ha sido partícipe de fomentar el incumplimiento de las sentencias, quien en lugar de acatar la Ley de Amparo, con la emisión de diversos acuerdo desapegados del texto de la misma, retarde su cumplimiento, poniendo en entredicho su potestad constitucional.²⁶²

5. Opiniones doctrinales en relación a la última reforma legislativa

El Lic. Adolfo J. Treviño Garza a través de un escrito presentado ante el Congreso del Estado del día 15 de julio de 2005,²⁶³ señala que no se pueden considerar como tribunales de los Contencioso Administrativo los órganos que se establecen dentro de las Constituciones tanto local y federal, así como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, textualmente expone:

²⁶⁰ Vázquez Esquivel, E y otro. *El problema de la racionalidad en el cumplimiento de las sentencias de amparo en México*, Año 5, Número 9, enero – junio 2011, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Criminología, p.283.

²⁶¹ *Idem*.

²⁶² *Ibidem*, p.284.

²⁶³ H. Congreso del Estado de Nuevo León, *LXX Legislatura*, expediente número 3402, p. 227.

De lo dispuesto en el artículo antes transcrito puede determinarse con toda precisión que los órganos resolutores de controversias a que hace mención el legislador constituyen una instancia a favor del particular que ve afectado su interés jurídico por un acto de la autoridad municipal. Dicha instancia de acuerdo con la intención legislativa implícita en la reforma en comento debe considerarse como un ente cuya principal función es la de resolver los recursos administrativos o impugnaciones de esa índole que se interpongan en contra de actos de cualquier entidad de la administración pública municipal, lo que evidencia que la finalidad buscada es la unificación del órgano que resolverá los mencionados recursos, estableciéndose además en las leyes respectivas un procedimiento administrativo único para todos los municipios de la entidad federativa correspondiente y para todas las materias vinculadas a la esfera competencial municipal. Por ello se estima que no es válido pretender atribuir a dichos órganos resolutores de controversias municipales el carácter de tribunales de lo contencioso administrativo, dado que no participan de la plena autonomía y jurisdicción con que cuenta un tribunal de ese tipo para dictar sus fallos.²⁶⁴

Por otra parte, sostiene sin fundamento jurídico alguno, que los únicos tribunales competentes son los tribunales de lo contencioso del estado ya que, según expresa, son los únicos que tienen conferida tal atribución por la propia constitución.

Cuando se analiza lo establecido en el artículo 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta indiscutible que los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas se caracterizan principalmente por su plena autonomía y por su competencia jurisdiccional especializada en la resolución de controversias entre la administración pública y los particulares; estos atributos impiden que un tribunal de lo contencioso administrativo sea catalogado como una mera instancia del poder ejecutivo o de la administración pública, por el contrario, en relación con la actuación administrativa, el juicio contencioso administrativo constituye un medio de defensa ordinario y autónomo, tal como lo evidencia también la práctica jurisdiccional en muchos de ellos.²⁶⁵

Continúa señalando que la reforma del artículo 115 sólo implica la unificación de los procedimientos administrativos municipales de los medios de impugnación

administrativos y de los órganos encargados de resolverlos. Además, de una manera muy enfática, comenta que las resoluciones que emitan dichos órganos municipales deberán de ser opcionales, y que su actuación no debe sustraerse de la actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Estatal lo cual es expresado de la siguiente manera:

La naturaleza de los órganos municipales para la resolución de controversias que deberá ser opcional para los particulares, implica que su actuación no debe escapar al control de la legalidad que realizan los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas, de esta forma las leyes que en cumplimiento al mandato constitucional expidan las legislaturas locales deberán prever la posibilidad de impugnación de las resoluciones de aquellos ante los tribunales de lo contencioso administrativo, para guardar la debida correlación o concordancia con las leyes de justicia administrativa o de lo contencioso administrativo de cada entidad, y principalmente para garantizar a los ciudadanos la más estricta legalidad en la actuación administrativa.²⁶⁶

Finalmente, a través de la numeración de ocho puntos expresa su oposición a la existencia de Tribunales Contencioso Administrativos en los Municipios, destacándose la opinión que se señala tales como que se estaría considerando al Municipio un nuevo poder, violando la división tripartita y que es una parte del estado el municipio, así como también habría la existencia de más de dos mil tribunales en el país.²⁶⁷

Por otra parte, el entonces, diputado Juan Enrique Barrios Rodríguez, del Partido Acción Nacional, en la sesión del día 22 de junio de 2005 se manifiesta también en contra de la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo y realiza las siguientes consideraciones.²⁶⁸ Afirma que la reforma al artículo 115 se dio de una manera precipitada y que el texto constitucional aprobado adolece de varias fallas, es más, sostiene, que faltó pulcritud en el texto que fue finalmente aprobado, en relación a lo anterior expresa:

²⁶⁶ *Ídem.*

²⁶⁷ *Ídem.*

²⁶⁸ *Ídem.*

Voy a hacer mi intervención del porqué voté en contra del dictamen que fue admitido a discusión. La reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, que el poder legislativo federal hizo en años pasados, fue una reforma que se dio en un ambiente confuso en la cámara, fue una reforma que si bien había una cantidad grande de iniciativas presentadas por muchos actores políticos fue una reforma que se resolvió de una manera precipitada, esa precipitación, esa falta de cuidado de pulcritud en la elaboración del texto constitucional es la que tiene al día de hoy a muchos estados de la República con problemas a la hora de hacer las adecuaciones que el artículo segundo transitorio de ese decreto obliga a hacer a todas las entidades federativas.²⁶⁹

Sostiene además que existen serias diferencias entre el texto aprobado en la Constitución Federal y lo contemplado en cada una de las legislaturas; además, al igual que Adolfo J. Treviño, expresa su oposición a la creación de un tribunal en todos los municipios del estado de la siguiente manera:

La razón de mi oposición se refiere compañeros, únicamente, porque el dictamen que acabamos de admitir contempla la posibilidad de que los municipios de Nuevo León puedan crear dentro de su jurisdicción territorial un Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Un tribunal en cada uno de los 51 municipios del estado de Nuevo León. Un tribunal inferior jerárquico al ayuntamiento y supeditado jerárquicamente, obviamente a los ayuntamientos.

270

Expone la tesis que posiblemente la idea del legislador fue la instauración de un Tribunal de lo Contencioso administrativo único para todos los municipios del estado, lo cual desarrolla de la siguiente manera:

[...] en todo caso podríamos entender haciendo una interpretación, insisto de la oscuridad de la reforma, insisto en el desaseo del texto final, que está consignado en nuestra constitución federal. En todo caso podríamos pensar que este artículo dice, que los Estados tendrán un Tribunal Contencioso Administrativo de competencia municipal, pero nunca un tribunal en cada municipio.²⁷¹

²⁶⁹ *Ídem.*

²⁷⁰ *Ídem.*

²⁷¹ *Ídem.*

Dentro de los Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional emitidos en el año de 1939, y de las proyecciones realizadas en los años 1965 y 2002, ha estado presente el tema municipal, en los principios emitidos en el siglo pasado se consideraba un apartado exclusivo para el Municipio y en el último se denomina Municipio y Federalismo, señalándose como una constante la determinación del respeto de la autonomía municipal y la no interferencia de otros ámbitos de gobierno. Cabe hacer la aclaración que en la declaración de principios de 1939, establece que la base de la política nacional es el gobierno de la ciudad, el cual debe de contar con autonomía, dedicado únicamente a actividades de carácter municipal, con el propósito de cumplir con su sentido histórico. Se debe de destacar en la proyección de 1965 que se integración debe de ser democrática, no se debe de considerar como un apéndice de otros ámbitos de gobierno, y ya se establecía la posibilidad de que pudieran recurrir las leyes o actos que lesionaran su autonomía. Consideramos indebido que dentro de la última proyección de principios del año 2002 se establezca como algo relacionado y dentro de un mismo apartado al municipio y a la federación, sin embargo como elemento rescatable y digno de comentar, podemos mencionar el concepto desarrollado en cuanto a que las funciones que inciden directamente en la vida diaria de las personas deben de ser atribuidas al órgano de gobierno más próximo al ciudadano.²⁷²

Consultando los Documentos Básicos del Partido Revolucionario Institucional aprobados por la Veinte Asamblea Nacional Ordinaria de agosto de 2008, declarados constitucional y legalmente válidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el 29 de octubre de 2008; encontramos que se definen como un partido político nacional de carácter federal, integrado por mujeres y hombres libres, que conformamos una alianza de ciudadanos, de organizaciones y de los sectores agrario, obrero y popular, pilares fundamentales de nuestra vida política que reflejan la heterogeneidad de la sociedad mexicana. Su carácter federal radica en la fuerza integradora de estados y municipios, por otra parte

²⁷² <http://www.pan.org.mx/portal/reglamentos>

busca que el Estado garantice el pacto federal a través del fortalecimiento de las entidades federativas y el municipio libre.²⁷³

Podemos advertir en el presente caso, que la Constitución incurre en un error en lo referente en que la base de la división de un estado será el municipio, al reconocerse que la organización municipal es distinta y en ocasiones contraria al Estado. Las legislaturas del Estado de Nuevo León no han ejercido plenamente sus funciones al plantear un debido marco legislativo municipal; a fin de corregir lo anterior es indispensable fomentar una corriente de opinión que tenga como propósito difundir en todos los ámbitos la importancia de las reformas en materia municipal; debemos de agregar que la controversia realizada por el municipio de San Pedro sentó un importante precedente a la inactividad legislativa.

La Legislatura de Nuevo León recurrió a la simulación a fin de dar cumplimiento a las reformas realizadas a nivel federal en materia municipal, reprobable de la reforma es la redacción de la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución establece: "...los Municipios podrán contar con Órganos de lo Contencioso Administrativo." Esto contraviene el principio de que un gobierno se compone de las tres funciones básicas, al considerarlo como algo opcional y lo que es peor, que un órgano estatal actúe en el caso de la inexistencia de un tribunal municipal; tampoco considera que normas deberán de aplicarse para el caso de que no existan normas de aplicación municipal.

Finalmente, consideramos que tanto Enrique Barrios Rodríguez como Adolfo J. Treviño Garza, rechazan la evolución de la justicia municipal y así lo expresaron en su momento; lo anterior en contra del desarrollo histórico del derecho municipal, hemos de señalar que del análisis de los debates parlamentarias, consideramos que en su momento existió precariedad en la discusión al no utilizarse mayores argumentos, ni haberse creado un ambiente de discusión dentro de un foro de expresión entre las diversas entidades interesadas en el tema, dispuestas a discutirlo, realizándose la discusión únicamente dentro del órgano legislativo. Al presentarse un estado de inmovilidad y desarrollo

²⁷³ <http://200.57.131.104/LaFuerzadeMexico/nuestropartido/documentosbasicos/Default.aspx>

legislativo, consideramos que los presidentes municipales, como beneficiarios de ésta, al no tener que compartir el poder con una nueva autoridad de carácter jurisdiccional.

Podemos apreciar la poca argumentación realizada, prescindiendo tanto de la historia como de la doctrina; podríamos afirmar que de lo expuesto encontramos una de las razones de la no evolución del derecho municipal, al no haber una discusión con la sociedad, se tiene como resultado, lo que podríamos considerar como una oportunidad perdida.

Teniendo presente que la tesis del presente trabajo es, *el cómo los grupos de presión en el municipio de Monterrey influyen considerablemente sobre el ejercicio del gobierno municipal, a través de las disposiciones legislativas municipales*, y al haberse establecido como pregunta qué guía la investigación: *¿por qué en Nuevo León existe el problema de la racionalidad en el proceso de producción normativa del Republicano Ayuntamiento de Monterrey?* Podemos comprobar la tesis y dar respuesta a la pregunta planteada con lo ya expuesto dentro del presente apartado.

SEGUNDA PARTE

EL EJERCICIO REAL DEL PODER MUNICIPAL

CAPÍTULO CUARTO:

EL GOBIERNO MUNICIPAL

LOS ENTES DE PODER FORMAL Y MATERIAL

Sumario: 1. Historia política. 2. Actos contrarios a los principios del derecho municipal. 3. Los grupos de presión y el ejercicio del poder

El derecho no posee la capacidad para brindar una explicación al ejercicio del poder en el ámbito municipal en la ciudad de Monterrey, la función que él cumple no es explicativa sino comprensiva esto es, trata de “comprender el sentido correcto de los enunciados normativos que se refieren a hechos”, es por ello que en esta parte de nuestra investigación, para buscar explicaciones del ejercicio del poder político en el tema que nos ocupa, nos auxiliaremos del pensamiento de dos grandes pensadores que no pertenecen de manera formal a la ya citada rama del conocimiento, siendo estos Gianfranco Pasquino y Michel Foucault. Creemos que nos es de utilidad las aportaciones de estos pensadores que trabajan en el estudio del fenómeno del poder, porque nuestro propósito no es sólo describir el sentido de las normas jurídicas del derecho municipal en vigor, sino tratar de buscar explicaciones del poder que ha determinado históricamente el contenido de dichas normas. Analizando la historia reciente de la ciudad podemos observar cómo los grupos de presión han participado para no verse afectados en sus intereses por los gobiernos municipales, dejándose a un lado otros intereses los cuales no gozan ni de la organización ni del poder de los grupos de presión.

Así podemos observar que ya en la década de los cuarenta los grupos empresariales apoyaron inicialmente al Partido Acción Nacional para luego, por conveniencia, hacerlo con otro. Debiéndose hacer notar la relación que guardaron por décadas los sindicatos integrantes del partido oficial con el gobierno municipal, logrando así sobre éste un sistema de colaboración, el cual le fue otorgando

concesiones y los grupos de poder fueron sus aliados en ámbitos como el electoral

Pero el fenómeno de la utilización de los grupos de presión de los partidos políticos en nuestra ciudad no es nuevo, ya que es anterior, incluso, a la fundación de los partidos políticos tradicionales; ya en la segunda década del siglo pasado los grupos de presión tenían bajo su control el ámbito municipal, lo cual les permitía suprimir la producción y el consumo productos que no fueran acordes a sus intereses.

Además del mencionado caso, se analizan otros seis casos en los cuales podemos apreciar claramente cómo los grupos de presión ejercen su influencia para verse beneficiados por los actos del gobierno municipal, no obstante el decremento en los activos públicos.

1. Historia política

Encontramos en Monterrey, al igual que en el resto del país, que el sistema político imperante, se le podría denominar como el sistema del partido de la revolución institucionalizada, presentaba como característica el control de un partido político que ejercía sobre diversas organizaciones, que a su vez ejercían un dialogo ante el mismo gobierno, que era del propio partido, lo anterior bajo el compromiso de que los integrantes de las organizaciones votaran, de acuerdo a las instrucciones emitidas por el líder gremial.²⁷⁴

Tomando en consideración, la existencia de grupos económicos importantes en nuestra ciudad, fue a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas que se sembró en nuestra ciudad y en el resto del país un temor que aplicara medidas de expropiación, acordes al sistema socialista, en ese ambiente es que se funda el Partido Acción Nacional; en el caso del estado de Nuevo León, el PAN tiene una presencia muy importante, ya que desde su fundación, y por las características

²⁷⁴ *Óp., cit.*, Torres Estrada, P., p. 54.

propias de la ciudad, fue una de sus más importantes plazas. Soledad Loeza comenta lo siguiente:

Acción Nacional se mantuvo presente en Nuevo León durante todos estos años, invariablemente como fuerza minoritaria, aunque su aportación al total del voto panista era alta y estable. En 1946 conquistó una diputación federal y en 1949 la segunda, pero tuvieron que pasar varios años antes de que volviera a ganar en esa entidad. Hasta 1964 obtuvo su primera presidencia municipal neoleonesa, San Nicolás de los Garza y en general la contribución del estado a la votación total del PAN fue mediana, sobre todo si se la compara con las aportaciones de Baja California, Jalisco y el Distrito Federal, donde el partido recababa la mayor proporción de votos en los años del aislamiento político. Esta trayectoria era decepcionante a la luz del papel que desempeñó Manuel Gómez Morín en la formación y modernización del Grupo Monterrey. En 1970 en una de sus crónicas, Luis Calderón Vega expresa con sorprendente franqueza la amargura que causó la defección empresarial entre los panistas que permanecieron fieles al fundador después de denunciar el "colaboracionismo" y la "complicidad" con el gobierno de la alta burguesía, entre quienes se contaban "hombres de posición económica y social que antes se habían inclinado al PAN."²⁷⁵

Es importante mencionar la observación realizada por Luis Calderón Vega, en la cual se denuncia que inicialmente hubo una colaboración hacia el Partido Acción Nacional por parte de algunos grupos de presión, los cuales estaban enfrentados con el gobierno de Lázaro Cárdenas. Por otra parte, en relación a la cita de Soledad Loeza, debemos de realizar las siguientes aclaraciones: en el año de 1946 efectivamente Antonio L. Rodríguez fue electo diputado federal por el Estado de Nuevo León junto con tres personas más, siendo éstas Juan Gutiérrez Lascurain, Miguel Ramírez Murguía y Aquiles Elorduy, el último se separó del partido por diversas diferencias de carácter ideológico, todos los mencionados, fueron los primeros diputados federales.

En 1949 el partido ya no se alcanzó el reconocimiento de triunfo alguno, por lo que hace al ámbito municipal; en 1948 se participó en las elecciones por el Ayuntamiento de Monterrey, siendo postulada la planilla encabezada por el Dr.

²⁷⁵ Loeza, S. (1999) *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994, Oposición leal y partido de protesta*, Fondo de Cultura Económica: México, p.228.

José G. Martínez, entre los regidores propuestos destaca el nombre de José Maiz Mier distinguido empresario de la construcción y mecenas del béisbol en la ciudad de Monterrey, no siendo reconocido dicho triunfo; para alcanzar a entender la importancia y trascendencia de esas elecciones podemos citar lo siguiente:

En la mañana del 5 de diciembre de 1948 las casillas electorales abrieron en todos los municipios del estado con el fin de renovar los ayuntamientos para el trienio 1949-1951. Pero en estas elecciones que parecían una más dominada por el PRI y sus organizaciones corporativas que en Monterrey postulaban como candidato a la alcaldía al Lic. Santos Cantú Salinas, ocurrió un hecho histórico en el estado. El Congreso aprobó el 21 de septiembre adiciones al artículo 118 de la Constitución Política de Nuevo León que concedió a la mujer su derecho a ejercer el voto. Por ello, las regiomontanas llenas de entusiasmo acudieron a las urnas en un ambiente relativamente tranquilo, con las calles patrulladas por las fuerzas federales y algunas aisladas disputas dirimidas a balazos o agresiones como era común. En algunas casillas del centro de la ciudad se observaron filas donde las mujeres eran mayoría, aunque algunas se toparon, para su sorpresa y decepción, que no aparecían en el padrón electoral, por lo que debieron esperar otros tres años para ver respetado este derecho cívico que, sin embargo, para el PAN fue pisoteado una vez más al denunciar un fraude electoral al registrarse todo tipo de violaciones a la ley para impedir el triunfo del candidato el señor Martínez.²⁷⁶

En diciembre de 1960 Abelardo Salas Guerra solicitó la anulación de los comicios en los que participó en las elecciones municipales, por lo anterior se dictó el siguiente acuerdo: no procede la queja presentada por el C. Dr. Abelardo Salas Guerra, solicitado la investigación del H. Congreso del Estado, en relación con las elecciones Municipales verificadas en la Ciudad de Monterrey, el 4 de diciembre de 1960.²⁷⁷ Fue hasta el año de 1963 que en el municipio de San Pedro Garza García fue reconocido el triunfo a Humberto Junco Voigt (1964–1967), en el siguiente trienio fue reconocido nuevamente el triunfo del PAN que había postulado a Norma Villarreal de Zambrano (1967–1970) y en el municipio de Abasolo, la que encabezaba Apolonio Elizondo, volviéndose a ganar en el periodo inmediato.

²⁷⁶ Atisbo (noviembre, diciembre, 2005) "La mujer ejerce el voto, 1948, En una elección polémica", *Revista Atisbo*, Número 5, año 1, p. 44.

²⁷⁷ *Op. cit.*, Nava Coello, P. R., p. 415.

Posteriormente volvió a ganarse la alcaldía por una planilla propuesta AN en el año de 1974–1976 siendo quien encabezaba a planilla el Ing. Enrique García Leal, en ese mismo período alcanza su triunfo Luis J. Prieto en San Nicolás de los Garza así como en el siguiente período también Jesús Hinojosa Tijerina; fueron, a su vez, muy cuestionados los resultados en el municipio de Santa Catarina por la candidata PAN, Conny Maldonado de Zambrano.

En caso de Monterrey y San Pedro Garza García, para las elecciones municipales, en el período 1976–1979 fueron postulados Pablo Emilio Madero Belden y nuevamente Humberto Junco Voigt, sin embargo, los mismos denunciaron en su momento que se realizaron diversos hechos que ameritaban anular la elección.²⁷⁸

A partir del período de gobierno encabezado por Alfonso Martínez (1979–1985) no se llegan a reconocer triunfo alguno a partido distinto al PRI en el ámbito municipal en el estado; debiéndose hacer mención que existían partidos que coincidían en la totalidad de los postulados del partido dominante. En su momento se denunciaba que las leyes electorales del Estado de Nuevo León, al igual que las demás entidades de la República, no garantizaban el respeto al sufragio emitido al no contemplarse los mecanismos mínimos para garantizar una elección democrática.²⁷⁹

Es destacarse la presentación por parte de los entonces diputados del Partido Acción Nacional en el Congreso de Nuevo León, María Teresa García de Madero, Miguel Gómez Guerrero, Eduardo Arias Aparicio, y Luis Santos de la Garza, de una denuncia ante la comisión Interamericana de Derechos Humanos que parte de la OEA en el sentido de que la legislación electoral de aquél entonces violaba la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita el 22 de noviembre de 1960 en San José de Costa Rica.²⁸⁰ Como consecuencia de lo anterior se emitió una resolución que se dio a conocer la cual determinaba que

²⁷⁸ Madero Belden, P. E. (1985) *500 HORAS DE HIELO*, Editorial Printagráfica: México, p.27.

²⁷⁹ Conchello, J. Á. (1980) *El Trigo y la Cizaña*, Grijalbo: México, p. 263.

²⁸⁰ García de Madero, M. T. (1989) *et al.*, *Memorias de los diputados del PAN a la LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO DE NUEVO LEON, 1985 – 1988*, Editorial Epressa: México, p. 37

se debían de crear tribunales independientes e imparciales para procesar denuncias en materia electoral.

En las elecciones de julio de 1988 había alcanzado el triunfo Carlos Salinas de Gortari, en unas elecciones bastante cuestionadas; en noviembre de ese año, se realizaron elecciones municipales en el municipio, alcanzando el triunfo Sócrates Rizzo García por el PRI, derrotando a Teresa García Segovia de Madero; pero alcanzándose a reconocer otros en los municipios de San Pedro y Santa Catarina, en el área metropolitana y el PRD en el Municipio de Bustamante, Nuevo León; posteriormente el PAN fue alcanzando el reconocimiento de sus triunfos electorales, en otros municipios tanto del área metropolitana como del área rural.

En 1991 se reconoce el triunfo nuevamente en los mencionados municipios, además se agrega el municipio de San Nicolás de los Garza Nuevo León, con Jesús Hinojosa Tijerina, posteriormente, en 1994, éste mismo, después de diversas impugnaciones, se convierte en el primer candidato del Partido Acción Nacional, que se le reconoce el triunfo en la capital del estado, Juventino González Ramos, señala:

Así pasó en Monterrey. El Partido Revolucionario Institucional, en las urnas y ante la presencia de todos (fundamentalmente los medios de comunicación) triunfó, por poca diferencia, pero diferencia al fin favorable, como corresponde a las democracias modernas. Mas sin embargo, en negociaciones cupulares y en instancias fuera de las señaladas por la legislación electoral, los resultados fueron manipulados de tal forma que el triunfo correspondiera (no en las urnas) al partido político que quedó en segundo lugar.²⁸¹

Al existir ayuntamientos distintos al partido político dominante motivó que dentro de los ayuntamientos se realizarán debates más vigorosos, así como también a partir del año de 1994 se interpusieron diversas controversias constitucionales, las

²⁸¹ González Ramos, J. (1996) *MTY400 Avance o Retroceso, ilegalidad e ilegitimidad del Proceso Electoral de Monterrey, 1994*, México, p. XI.

cuales tenían como propósito defender las características más elementales de los municipios.

2. Actos contrarios a los principios del derecho municipal

Dentro de los gobiernos municipales en general es común que se realicen actos que atentan con los principios básicos del derecho y los del derecho municipal; de manera ilustrativa presentaremos algunos ejemplos, los cuales tienen como único propósito el demostrar que es necesaria la construcción de un nuevo derecho municipal.

La prohibición de la producción y expedición de pulque en el estado de Nuevo León.

Relacionado con el tema municipal es el consumo de las bebidas embriagantes, iniciándose la producción de cerveza en el Estado y es a partir del decreto número 105, expedido el día a 19 de mayo de 1919, que se prohíbe en el estado el expendir y elaborar pulque.²⁸² La prohibición continuó no obstante las diversas reclamaciones realizadas en años posteriores, como la realizada por un ciudadano de nombre Felipe Alemán en abril de 1921.²⁸³

A fin de destacar la influencia que han ejercido diversos grupos de presión, en el ejercicio del poder, podemos observar la iniciativa realizada por legislador José Treviño el día 15 de mayo de 1919, en dónde propone que se prohíba la venta del pulque, ya que el consumo de dicha bebida tiene como consecuencia en la sociedad toda una serie de males sociales, la iniciativa reconoce que no únicamente el pulque, sino que también el consumo otras bebidas, que en su momento se estudiaría el prohibirlas, imaginamos que ese momento nunca llegó y tal vez nunca llegue. Por lo que hace al dictamen, este se emitió el día 19 de mayo.

²⁸² *Op. cit.*, Nava Coello, P. R, p.240

²⁸³ *Ídem.*

En cuanto a la fundamentación de la medida, es de aclararse que el artículo 117 fracción VIII, segundo párrafo decía: el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo, actualmente corresponde a la fracción IX que establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo. Por lo que hace al texto del artículo del código penal citado, no fue posible su localización en los archivos históricos del estado.

La subasta de los terrenos que ocuparon la Penitenciaría del Estado

En enero de 1887 el gobernador Bernardo Reyes propuso construir una penitenciaría para el estado, para ello, se utilizó parte de los terrenos que formaban parte de la Alameda localizados en el cruce de las calles de Aramberry y Pino Suárez en el centro de la ciudad, dichos terrenos eran, en aquél entonces, propiedad del Municipio de Monterrey, los cuales fueron cedidos con tal propósito. Una vez construido el edificio este estuvo en funcionamiento de agosto de 1895 hasta 1945, fue durante el gobierno del general Bonifacio Salinas Leal que se construyó una nueva penitenciaría y los terrenos de la antigua fueron vendidos a los particulares, bajo la condición de embellecer la zona, sin embargo, siendo comprados por funcionarios del propio gobierno o personas relacionadas por éste, pudiéndose concluir que esta clase de conductas conducen a la destrucción del patrimonio arquitectónico de nuestra ciudad y a un indebido apoderamiento de bienes públicos dignos de preservarse como era el caso de la Penitenciaría del Estado.²⁸⁴

La concesión en perpetuidad al comercio ambulante de algunas calles de la ciudad de Monterrey

El comercio ambulante hasta nuestros días ha ejercido una especie de gobierno paralelo en las calles de Monterrey, al margen de cualquier disposición municipal;

²⁸⁴ Atisbo (septiembre, octubre, 2009) "La Penitenciaría del Estado", *Revista Atisbo*, Número 22, año 4, pp. 17–30.

pero un caso representativo fue cuando se entregaron materialmente algunas calles a los comerciantes entre el año de 1983 y 1984; es de mencionarse que lo anterior tuvo como propósito, el proponer acciones a fin de modificar las condiciones, de insalubridad y de inseguridad que imperan en la zona centro de la ciudad.

La cesión de las calles fue realizada en las áreas se localizarán en la calle Colegio Civil, desde Matamoros hasta 5 de Mayo; por la calle Reforma, desde la avenida Juárez hasta Pino Suárez; y por la calle Jiménez, desde la Calzada Madero hasta la calle Democracia, incluyendo las calles que circundan el Mercado del Norte, a excepción de la avenida Colón.

Consultando los Informes de Gobierno del Ayuntamiento de los años de 1983 y 1984, encontramos argumentos que justificaron tal acción, entre los que se encuentran los siguientes: “La solución que ofrecemos, involucra a todas las partes y tiene un carácter humanista que favorece y no perjudica a esos pequeños comerciantes y a sus familias. No tratamos de aplicar medidas coercitivas ni pretendemos utilizar la fuerza.”²⁸⁵

Se realizó un convenio, el cual otorgaba una concesión vitalicia entre el Gobierno Municipal y los Dirigentes de la Federación de Trabajadores de Nuevo León (CTM), y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), en las cuales se agrupan la mayoría de los comerciantes fijos y semifijos. Cabe hacer la aclaración que se estableció que el Municipio y las Organizaciones mencionadas se comprometían a cuidar que, una vez desalojadas las calles de comerciantes ambulantes, no se establezcan nuevos negocios similares, fuera de las áreas señaladas para tal fin; también se estableció que la Ciudad tendría una nueva cara y por consecuencia el centro de Monterrey podría seguir con un

²⁸⁵ Primer Informe de Oscar Herrera H., diciembre 16 de 1983.

desarrollo urbano armónico y los comerciantes fijos y semifijos tendrán locales más dignos para ofrecer sus mercancías.²⁸⁶

La decisión de dejar de aplicar diversas disposiciones legislativas, en relación a los relojes, estacionómetros

El Republicano Ayuntamiento de Monterrey que ejerció sus funciones de 2006 a 2009, realizó el siguiente acto: dentro de sus obligaciones contempladas dentro del artículo 26, a), I, que establece como atribuciones y responsabilidades de los Ayuntamientos en materia de Régimen Interior, se encuentra el prestar, en su circunscripción territorial, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado, los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastro; calles, parque y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva y tránsito, así como los demás que se determinen conforme a los ordenamientos señalados.

Para tal efecto, en los casos en que los Municipios no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes, se tendrá a lo dispuesto por la presente Ley y por las demás disposiciones aplicables.

Ahora bien, el artículo 21 de la Constitución Establece entre otras cosas que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.

Es el caso de mencionar que el día cinco de octubre de 2009 en una sesión del R. Ayuntamiento se tomó la decisión de manera colegiada de dejar de aplicar diversas disposiciones legislativas, lo anterior en relación a los relojes, estacionómetros, (parquímetros). Al realizar esta conducta se atentó en contra del ordenamiento legal establecido, ya que se dejan de aplicar entre otras

²⁸⁶ *Idem.*

disposiciones las siguientes: el Presupuesto de ingresos, el cual fue expedido mediante Decreto número 216, página 60 -67, del Periódico Oficial del Estado, publicado el día lunes 31 de diciembre del 2007; por lo que hace al reglamento de Reglamento de Tránsito, su artículo 63 del Reglamento de Tránsito que establece que, la Autoridad Municipal podrá determinar la instalación de relojes estacionómetros en el lugar y cuando las circunstancias lo justifiquen, previo estudio de factibilidad elaborado por la autoridad encargada de la vialidad, los conductores o propietarios de vehículos estacionados donde existan éstos, deberán pagar lo indicado en los mismos; dentro del artículo 135 fracción VI dentro de una gráfica y con el número 154, se establece como figura delictiva municipal el no pagar cuota de estacionamientos, de una a dos cuotas de salario mínimo.

He de mencionar que dichos actos pueden ser consultados dentro del acta correspondiente a la sesión del R. Ayuntamiento del día 3 de julio de 2008, denominada también como acta número 18, a través del INTERNET. En dicho documento no se puede apreciar el dictamen realizado por motivo del problema planteado, ni tampoco, quienes fueron los integrantes del ayuntamiento que votaron a favor y en contra del ya multicitado asunto.

De lo anteriormente narrado encontramos que los servidores públicos, integrantes del ayuntamiento, tomaron medidas contrarias a una Ley, Decreto o Reglamento, para evitar su ejecución, lo anterior se encuentra debidamente tipificado dentro del código penal.

La regularización por parte del Ayuntamiento de establecimientos que expenden bebidas alcohólicas

Segundo ejemplo, en la sesión ordinaria del día 30 de septiembre de 2009 se tomó el acuerdo en el cual y de manera general se regularizaban 779 establecimientos que expenden bebidas alcohólicas en la ciudad.²⁸⁷

El anterior acto se demuestra la influencia que ejercen quienes se dedican a esa actividad, y al igual que el primer ejemplo mencionado, también se manifiesta la inoperancia de que un órgano político de representación popular ejecute funciones materialmente administrativas, ya que no importando que éstas sean evidentemente indebidas, fueron aprobadas por la mayoría de un órgano colegiado. Lo anterior tiene por resultado que se busque evadir responsabilidades a través del ejercicio de un acto colectivo de gobierno y en vez de realizar uno de carácter particular, lo que resulta más fácil y cómodo en el caso de que se realicen actos de administración que puedan ser de una u otra manera cuestionados.

Dentro del derecho administrativo existen algunos principios básicos que no se hayan reflejados dentro del derecho municipal del ayuntamiento de Monterrey; ejemplo de lo anterior podemos advertir que según lo contempla Jorge Fernández Ruiz, en el momento en que un órgano de gobierno municipal otorga una autorización, licencia o permiso, administrativo este tiene que realizarse *intuitu personae*, previa acreditación de las condiciones de carácter económico, moral y personal del beneficiario del acto administrativo, lo que tiene por consecuencia que no podrá cederse de ninguna manera, enajenarse al encontrarse fuera del comercio.²⁸⁸

A manera de ejemplo podemos citar el artículo 51 del Reglamento que Regula las Actividades de los Establecimientos de Venta y/o Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Municipio de Monterrey Nuevo León, en lo referente a las consideraciones que realiza al autorizar el cambio de titular de las licencias otorgadas. Textualmente establece:

²⁸⁷ Acta número 30 de la Segunda Sesión Ordinaria del R. Ayuntamiento de Monterrey de fecha 30 de septiembre de 2009, p.34.

²⁸⁸ Fernández Ruiz, J., (2002) *Servicios Públicos Municipales*, INAP: México, p. 282

Podrá autorizarse por el R. Ayuntamiento el cambio de titular de las licencias otorgadas en términos de ley, cuando: a) Sea solicitado por los herederos del titular de la licencia comprobado que sea, mediante acta de defunción, el fallecimiento de aquél. b) Sea solicitado por el comprador o nuevo dueño del inmueble donde se ubica el establecimiento, comprobable con copia certificada por autoridad competente de la escritura de propiedad a favor del solicitante, y siempre que el titular de la licencia no se haya reservado los derechos que le otorga y la facultad de solicitar el cambio de domicilio de la misma. c) Sea solicitado por el donatario, siempre que el titular de la licencia realice la donación gratuita de la misma y guarde parentesco con el donatario en línea recta hasta el segundo grado en forma ascendente o descendente o se trate de su cónyuge.

Condonación a la deuda contraída por los sindicatos

Ahora bien, con el propósito de alojar en sus instalaciones a los vendedores ambulantes de algunas de las calles, el Gobierno Municipal de Monterrey compró dos inmuebles en el año 2003: el cine *Monterrey*, localizado en los terrenos que ocupaba la Antigua Penitenciaría del Estado y el *Reforma*. A fin de entregar en propiedad los inmuebles a la CTM, Confederación de Trabajadores de México, se estableció como precio para su venta la cantidad de nueve millones de pesos; posteriormente a través de un acuerdo, celebrado en la penúltima sesión de un periodo de un gobierno municipal, se determinó condonar la cantidad de cuatro millones de pesos, teniéndose por consecuencia un acto de beneficio desproporcionado a un sindicato oficial.²⁸⁹

La configuración de los órganos de participación ciudadana

Dentro del presente apartado, estudiaremos dos fenómenos que hemos apreciado dentro del estudio del gobierno municipal, por una parte la elección de los actuales titulares de los órganos de gobierno municipales y por la otra la simulación que se ha realizado de lo que se ha denominado como *participación ciudadana*.

²⁸⁹ Acta número 36 de la Primera Sesión Ordinaria del R. Ayuntamiento de Monterrey de fecha 27 de octubre del 2009, p.36 – p. 42

Por lo que hace al primer tema, es de advertirse que lo ideal sería, de que dentro de los órganos municipales tales como lo es el ayuntamiento estos fueran electos de manera democráticamente en base elecciones internas de los propios partidos, haciendo hincapié de que esas elecciones deben de ser democráticas, a su interior, y no ser únicamente instrumentos de grupos de presión que anidan en su interior, los cuales pueden llegar a tener el control de sus miembros. Debemos de recordar que el actual presidente municipal, que resultó electo dentro de las elecciones constitucionales de julio del 2009, fue designado él y su planilla por los órganos estatutarios de su partido, desconociéndose cuales fueron el sistema o método utilizado para la integración de la planilla. En esta reflexión resulta pertinente mencionar la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del expediente SUP/JDC/310/2012, en la cual menciona la facultad de los partidos políticos de designar a sus candidatos sin sujetarse a los más mínimos procedimiento metodológico.

En cuanto al otro tema, lo que se podría denominar como el poder ejecutivo, del gobierno municipal de Monterrey, a partir del 2009 ha realizado diversas acciones, en las cuales ha pretendido simular el ejercicio de la participación ciudadana; es de advertirse también que dentro de régimen positivo de las disposiciones legislativas municipales (Reglamento de Participación Ciudadana) en realidad no se alienta a la participación de las organizaciones civiles, sino más bien se pretende simular la participación de estas, invitándose a participar únicamente a las que simpatizan con los titulares de los órganos gubernativos.

Un ejemplo, es el caso de la Secretaría de Vialidad y Tránsito de Monterrey, ya que esta cuenta con lo que se ha denominado un presidente de la Comisión Ciudadana de Tránsito, siendo que la legislación establece que dentro de cada secretaría habrá un responsable. Lo anterior tiene como consecuencia el diluir la responsabilidad a través de la utilización de figuras inexistentes, con el propósito de dar una apariencia de apertura ciudadana al ejercicio de gobierno, sin haber tal.

3. Los grupos de presión y el ejercicio del poder

Dentro del presente apartado, estudiaremos a los grupos de presión y el ejercicio del poder. En ámbito municipal de Monterrey, son perfectamente reconocibles diversos grupos de presión y los fenómenos descritos; las ideas de referencia son las sostenidas por Gianfranco Pasquino y Michel Foucault.

El primero sostiene que fin de comprender su funcionamiento se debe de recurrir a las teorías desarrolladas por Arthur Bentley y por David Truman, el primero buscaba que los politólogos de las instituciones jurídico-formales dirigieran su atención a las actividades de los distintos grupos informales.²⁹⁰ Al respecto expresa:

Su afirmación de que “la gran tarea del estudio de cualquier forma de vida social, es el análisis de estos grupos. Cuando se presentan adecuadamente los grupos, todo es presentado, y si digo todo entiendo todo”, se pueden entender precisamente como una tentativa que provoca la destrucción del predominio de las disciplinas jurídicas y para filosóficas en el estudio de los fenómenos políticos y que propone un análisis descriptivo y empírico, aunque sólo en esta medida restringida.²⁹¹

Otras tendencias intelectuales llevaron a un análisis de la actividad política en términos de grupo; en segundo lugar, ocupan una parte considerable los esfuerzos de los sociólogos europeos, por comprender y explicar los procesos sociales por medio de la categoría analítica de grupo.²⁹² Bentley consideraba que su estudio no como una verdadera teoría sino como un intento de elaborar un instrumento de carácter analítico.²⁹³

Se debe de definir lo que se entiende como grupo; no como una masa, sino como un conjunto de actividades, al hablarse de grupos políticos son las interacciones que tienen por resultado el realizar políticas gubernativas, al respecto Gianfranco Pasquino afirma:

²⁹⁰ *Op. cit.*, Bobbio, N., p.726.

²⁹¹ *Ibidem.*, p.727.

²⁹² *Ídem.*

²⁹³ *Ídem.*

El grupo es una masa de actividades, un grupo político es una masa de actividades que se orientan en una dirección política común (un grupo no es un conjunto de individuos que interactúan, como pretende la definición sociológica más difundida); cuando se producen ciertas actividades que tienden a satisfacerlo, existe un interés, de tal modo que las ideas, las instituciones y los individuos se reducen a grupos de presión cuyas interacciones terminan por producir políticas gubernativas.²⁹⁴

Los grupos potenciales son tratados por Truman al definirlos como los intereses ampliamente difundidos por la sociedad que inciden en el proceso político aunque sin estar organizados formalmente. La crítica más fuerte es que los individuos no pueden ser considerados como protagonistas efectos de los procesos políticos, sólo hasta que estén organizados.²⁹⁵ La teoría de los grupos no puede aspirar legítimamente al estatus de teoría general de la política.²⁹⁶

Por lo que hace a la denominación se presenta en este punto el problema de distinguir las expresiones que se usan comúnmente de manea intercambiable, sea grupo de interés, grupo de presión y lobbying (o lobby). El grupo de interés se ha definido de la siguiente manera:

Grupo de interés es la dicción más difundida de las tres que estamos examinando y su definición más explícita se encuentra en Trumman, según el cual grupo de interés es cualquier grupo que, basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad, para el establecimiento, el mantenimiento o la ampliación de formas de conducta que son inherentes a las actitudes compartidas.²⁹⁷

El Grupo de Presión se define de la siguiente manera: queda, por tanto, la dicción de grupo de presión. Ésta indica al mismo tiempo la existencia de una organización formal y la modalidad de acción del grupo mismo en vista a la consecución de sus fines: la presión.²⁹⁸

²⁹⁴ *Ídem.*

²⁹⁵ *Ídem.*

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 728.

²⁹⁷ *Ídem.*

²⁹⁸ *Ídem.*

Si bien es cierto que los grupos y los partidos realizan tareas comunes, los partidos políticos al desarrollar actividades únicas se pueden diferenciar de los primeros a partir de lo siguiente: la competencia electoral, la administración directa del poder y la función de expresión democrática.²⁹⁹

En cuanto a las relaciones entre los grupos de presión y los partidos políticos podemos encontrar tres situaciones que se pueden presentar y que son las siguientes: los grupos de presión tienen bajo su influencia a los partidos políticos, ya que pueden decidir quienes ocupan los cargos de dirección así como sus acciones, este tiene como consecuencia que los partidos dentro de su ámbito de acción se limiten a realizar tareas limitadas a la satisfacción de los grupos de presión, en vez de buscar alcanzar objetivos más generales. En otros casos los grupos de presión están bajo el control del partido, lo que impide a estos grupos el desarrollar una labor más amplia en cuanto a las demandas de la sociedad. Finalmente, se presenta el fenómeno de que actúan de manera independiente cada entidad coincidiendo en los temas particulares pero no en los generales y relevantes, lo anterior debido a que, los intereses de los grupos de presión no pueden ser incorporados a los programas de los partidos políticos.³⁰⁰

Tanto en un sistema multipartidista como en uno de partido predominante o con mayoría relativa, los grupos de presión afines a quien ejerce el poder tienen un acceso privilegiado a la toma de decisiones, debiéndose de señalar que los partidos procuran conservar el centro del proceso de decisiones políticas.³⁰¹

Por lo que hace a la actividad que desarrollan los grupos de presión, los estudios se dirigen tradicionalmente a las entidades de la administración pública, pero se debe de estudiar también a los grupos parlamentarios y a los partidos. También actúan los grupos de presión, en algunas ocasiones realizando campañas de carácter publicitario, pero esto de una manera accesorio.³⁰²

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 730.

³⁰⁰ *Idem*.

³⁰¹ *Ibidem*, p. 731.

³⁰² *Ibidem*, p. 732.

Por lo que hace a los recursos, éstos no sirven de nada si no se utilizan los canales adecuados, la influencia se puede realizar ya sea en área determinada como en una circunscripción territorial, donde exista la representación proporcional.³⁰³

Por lo que respecta a las relaciones entre grupos de presión, partidos y administración pública se pueden identificar tres categorías: parentesco, la relación clientelar y la colonización, y el recurso que permite el acceso a los órganos de decisión.³⁰⁴ El primero es cuando son atendidas las demandas de los grupos de presión, la relación clientelar es cuando las dependencias públicas recurren para su funcionamiento a los grupos de poder y la colonización es el ejercicio de aprobación o no de funcionarios a través de diversos mecanismos, finalmente es de mencionarse el acceso a los órganos de consulta que en ocasiones intervienen en las decisiones. El comportamiento, de quienes ejercen el poder, no es algo sencillo que baste con un análisis sobre su pertenencia o no, a algún grupo, sino que se requiere un estudio del desarrollo en el cargo.³⁰⁵

En cuanto a la discusión de que es o no conveniente, la existencia de los grupos de presión, se puede afirmar que estos, si bien es cierto, no forman de manera formal, parte del sistema democrático y que el sistema funcionaria peor si estos no existieran.³⁰⁶

Los partidos no encuentran en sintonía con las demandas sociales y su comportamiento es determinado por las elecciones. Los grupos de presión pueden ser más constantes y específicos, pueden ser intermediarios y pueden proporcionar afiliados a los partidos. Las decisiones tomadas por los grupos pueden acercarse o no al interés general, no existe nada que lo pueda determinar. Sin embargo, existen amplios segmentos de la sociedad que podrían ser un grupo de presión y no lo son, los cuales permanecen al margen de las decisiones tomadas, dado su poca capacidad económica y de organización. Para el

³⁰³ *Ibidem*, p. 734.

³⁰⁴ *Idem*.

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 735.

³⁰⁶ *Idem*.

adecuado funcionamiento de los grupos de presión, es indispensable el considerar que la publicación los informes financieros y el ejercicio democrático a su interior, elementos sin los cuales no se garantiza un adecuado funcionamiento dentro de un entorno que se le pudiera considerar como democrático.³⁰⁷

Por otra parte y confirmando lo expuesto, se suman las ideas expuestas por Edgardo Enrique Zablotsky³⁰⁸ al valorar la obra de Arthur Fischer Bentley³⁰⁹, quien en el año de 1908 publicó su obra denominada como *The Process of Government*³¹⁰ en la cual analiza precisamente el caso del gobierno municipal de la ciudad de Chicago, en el cual, los actos de gobierno de su concejo municipal, no se regían bajo los supuestos de racionalidad jurídica, sino más bien por la relación de fuerzas de los grupos de presión.

Edgardo Enrique Zablotsky, expresa que ante el problema de la corrupción dentro de los gobiernos municipales, es común recurrir a la solución simple de presentar la hipótesis de que ésta existe por qué quienes ocupan dichos cargos son personas corruptas. Tan aceptado es este argumento que aún en nuestros días, podemos apreciar que en algunos de los puestos existentes dentro de los diversos ámbitos de gobierno y que tienen relación con la seguridad pública, quienes van a ocuparlos deben de ser sometidos diversos exámenes denominados como pruebas de confianza, si bien es cierto esto no puede ser criticable, si lo es el hecho de que únicamente se pretenda combatir al fenómeno a través del servidor público, sin ver ni analizar su propio entorno.

La teoría desarrollada por Bentley, sostiene entre otros aspectos los siguientes: Que durante el ejercicio de gobierno las cualidades personales de los

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 736.

³⁰⁸ Zablotsky, E. *La escuela de Economía Política de Chicago*, CIENCIA HOY, Revista de Divulgación Científica y Tecnológica de la Asociación Ciencia Hoy, Volumen 6, número 32, año 1996, Buenos Aires.

³⁰⁹ Arthur Fischer Bentley nació en Freeport, Illinois, el 16 de octubre de 1870. A los 20 años de edad ingresó en la Universidad John Hopkins, donde estudió economía y sociología. Luego de recibir su doctorado sirvió un año (1895-1896) como profesor de sociología en la Universidad de Chicago, abandonado su carrera docente en 1896 y dedicándose al periodismo durante los siguientes 15 años. Fue durante este período que escribió *El Proceso de Gobernar* (1908), influenciado por la corrupción reinante en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Chicago, donde cualquier discernible intelectualismo era tan solo pálida sombra del accionar de grupos de interés en conflicto.

³¹⁰ Bentley, A., (1908), *The Process of Government*, The University of Chicago Press: Chicago.

servidores públicos se apartan de su ejercicio;³¹¹ Los grupos, al establecerse, lo hacen a partir de un interés, en dado caso que se llegara a presentar la desaparición del interés, tiene por consecuencia la desaparición del grupo mismo;³¹² No necesariamente un grupo de presión debe de ser numerosos, es posible que éste sea efectivo cuando lo integran pocos;³¹³ Es de advertirse que las reglas dentro de las cuales opera cada grupo de interés tienen una relación, con el régimen político;³¹⁴ Llegándose a utilizar como herramientas de imposición el apartar a un segmento de la población en la discusión pública.³¹⁵

A manera de síntesis, podemos afirmar que es indispensable la destrucción del predominio de las disciplinas jurídicas y parafilosóficas en el estudio de los hechos políticos siendo necesaria la utilización de un análisis descriptivo e empírico. Al estudiar los grupos de presión los teóricos han sido conscientes de que no se puede elaborar una teoría, sino únicamente es un intento de elaborar un instrumento de carácter analítico. El grupo de presión no es un ente determinado, sino un conjunto de actividades. Los grupos de presión y los partidos políticos desarrollan actividades similares y pueden tener puntos de intersección en estas, los partidos son quienes participan dentro de las elecciones. Los grupos de presión son determinantes en los sistemas hegemónicos de partido. Las relaciones entre los partidos y los grupos de presión pueden variar, pero han sido clasificadas como las de parentesco, las clientelares y las de colonización. Podemos afirmar que es conveniente la existencia de los grupos de presión, pero para su adecuado desarrollo es necesario que se hagan públicos sus estados financieros así como también es indispensable que existe el ejercicio de la democracia interna.

Ahora bien, consultando a Foucault se afirma que sería difícil encontrar dentro de la ciencia del derecho la respuesta al por qué el derecho municipal; en el municipio de Monterrey no alcanza un desarrollo pleno en la actualidad, pese a los

³¹¹ Bentley, A., (1908), *The Process of Government*, The University of Chicago Press: Chicago, p. 5 y 19

³¹² *Ibidem*, p.258-259.

³¹³ *Ibidem*, p. 215.

³¹⁴ *Ibidem*, p. 218.

³¹⁵ *Ibidem*, p.425.

estudios desarrollados en el tema, es por ello que nos vemos obligados a consultar la obra del filósofo Michel Foucault, que expresa:

No estoy muy seguro por el momento. Una cosa me parece, sin embargo, cierta, y es que para analizar las relaciones de poder apenas si disponemos por el momento más que de dos modelos: el que nos propone el derecho (el poder como ley, prohibición, institución) y el modelo guerrero o estratégico en términos de relación de fuerzas. El primero ha sido muy utilizado y ha demostrado, creo su inadecuación: es sabido que el derecho no describe el poder.³¹⁶

El derecho no es una ciencia explicativa, sino una ciencia comprensiva, es decir, su función esencial consiste en comprender el significado o sentido lingüístico de las expresiones normativas. Lo que interesa a la investigación es explicar cómo funciona el poder, si lo que interesa es cómo identificar las coyunturas y las situaciones bajo las cuales se establecen relaciones de poder específicas, como es el caso del ayuntamiento de Monterrey, no es el derecho administrativo al que hay que recurrir, como incluso lo llegamos a pensar en el inicio de esta investigación, sino a la teoría política, es esta la tradición en la que nos insertamos y concretamente en la de Michel Foucault. En este caso, el marco teórico sirve de referencia y lo que nos lleva como consecuencia a conceptualizar, explicar, conocer y desarrollar las tesis de Foucault.

Foucault ha desarrollado cinco postulados siendo estos: el de la propiedad, de la localización, de la subordinación, del modo de acción y el de la legalidad.

El primer postulado consiste en afirmar que el poder es algo inherente a la clase dominante de cada sociedad, y éste no se tiene, sino que en realidad se ejerce, siendo esto una forma de actuar.³¹⁷

El segundo postulado sostiene que el poder no necesariamente está en el Estado, lo anterior tiene como consecuencia que se planteen tesis erróneas al

³¹⁶ Foucault, M. (1981) *Un diálogo sobre el poder y conversaciones*, Alianza Editorial: México, p. 172.

³¹⁷ *Ibidem*, p.10

hablar de la toma del Estado como la toma del poder, se debe de poner atención a lo que él le ha llamado la microfísica del poder.³¹⁸

El tercer postulado expresa que inicialmente se considera que el poder encarado en el estado estaría subordinado a sus medios de producción. El poder no es únicamente una estructura, dentro de la economía de toda sociedad existen mecanismos de poder. No existe ya el modelo de piramidal, sino uno compuesto por segmentos. Se puede considerar que el poder se ejerce directamente desde su campo y sin una centralización.³¹⁹

El cuarto postulado establece, que el poder produce lo real, esto se denomina como normalización, lo cual es considerado como lo que es aceptable y es logrado a través de la norma, cubriendo los espacios no desarrollados por la ley. La ley presenta cinco características que la diferencia con la norma siendo estas las siguientes: la ley puede ser legal o ilegal, la norma admite graduaciones; la ley únicamente interviene en casos de infracción, la norma siempre está presente en todas las relaciones; la ley está presente dentro del ámbito judicial, la norma se encuentra siempre en todos los ámbitos sociales; la ley debe de ser conocida por todos, la norma debe de ser conocida por ciertas personas; la ley siempre actúa de manera pública, la norma de manera oculta.³²⁰

El quinto postulado sostiene que una ficción teórica puede hacernos creer de que la población va a cumplir las leyes, se debe de reconocer que las leyes son realizadas por unos para que sea cumplidas por otros, es de señalarse de que las leyes no buscan su cumplimiento, sino lo que realmente se busca es como realizar la conducta que fue formalmente prohibida, es decir, burlar de una manera u otra su cumplimiento, lo cual se constituye en un elemento para el funcionamiento de la sociedad.³²¹

³¹⁸ *Ídem.*

³¹⁹ *Ídem.*

³²⁰ *Ibidem*, p.11

³²¹ *Ibidem*, p.12

Foucault plantea la posibilidad de construir una nueva política en verdad, pero determina que el problema no es cambiar el pensamiento social, sino lo que es más difícil es el cambiar el régimen que produce la verdad.³²²

Para estudiar al poder debemos partir de principios ajenos a los filosóficos, ya que de no hacerlo así podríamos presentar algunos errores de apreciación, ya que el filósofo siempre lo hace en base de los principios de adecuación, amor unidad y pacificación.³²³

De lo anterior podemos concluir que la teoría de Foucault se encuentra la explicación a el por qué no existe mejoramiento del derecho municipal en el municipio de Monterrey, ya que las entidades que detentan poder son los grupos de presión, en particular las empresas expendedoras de bebidas embriagantes; las empresas dedicados a la exhibición de espectáculos para adultos; prostíbulos y bares de distinta índole; los sindicatos de trabajadores oficiales; las empresas dedicadas a la construcción y de desarrollo urbano; empresas prestadores del servicio de estacionamiento; transporte urbano, son las que obstaculización su desarrollo, al no convenirles la modificación de las condiciones en las cuales obtienen sus beneficios.

Por lo expuesto, siendo la tesis del presente trabajo: el cómo los grupos de presión en el municipio de Monterrey influyen considerablemente sobre el ejercicio del gobierno municipal, a través de las disposiciones legislativas municipales, y considerando como pregunta qué guía la investigación: ¿Por qué en Nuevo León existe el problema de la racionalidad en el proceso de producción normativa del Republicano Ayuntamiento de Monterrey? Podemos comprobar la tesis y dar respuesta a la pregunta planteada al advertir lo siguiente.

Al colaborar dentro de un partido político nacional, Luis Calderón Vega, señaló la existencia de grupos de presión en la década de los cuarenta en nuestra

³²² *Ibidem*, p. 156.

³²³ Foucault, M. (2008) *La verdad y las formas jurídicas*, Editorial Gedisa: Argentina, p. 28.

ciudad, los cuales simpatizaban originalmente con el Partido Acción Nacional, pero que después de la elección del año de 1949 y por diversas orientaciones realizadas a los más altos niveles, simpatizaron con el partido oficial. Es importante la observación realizada por Juventino González Ramos, en relación a la elección de 1994, y el triunfo en Monterrey del PAN en la ciudad se debió a un acuerdo de carácter político.

La relación entre los grupos de presión y el ejercicio del gobierno, también puede se manifestó en el caso de que una compañía fabricante de cerveza y logró que se prohibiera el consumo y producción del pulque en el municipio de Monterrey y en resto del estado.

En el caso de la subasta de los terrenos que ocuparon la Penitenciaría del estado, encontramos la oportunidad de un grupo de inversiones, para despojar a la ciudad de un bien de carácter histórico el cual se encontraba en un terreno que originalmente era municipal. Por lo que hace a la concesión a perpetuidad al comercio ambulante de algunas calles y en la condonación a la deuda contraída por un sindicato para la adquisición de un terreno para ahí ejercer la actividad comercial, encontramos la capacidad de los sindicatos para influir en despojo de las áreas públicas, debiéndose de señalar que en el primer caso, es decir, en el caso de la concesión de la vía pública el gobierno municipal había sido propuesto por el PRI y en el segundo por el PAN.

En la decisión de dejar de aplicar diversas disposiciones legislativas en relación de los relojes estacionómetros y en la regularización por parte del Ayuntamiento al regularizar establecimientos que expenden bebidas alcohólicas, estos dos actos implican diversas responsabilidades, pero gracias a que no existe una clara división de las tareas del gobierno, estos no se pueden sancionar, dejándose que se ejerciten en entidades colectivas como el ayuntamiento para así evitar la imposición de una sanción, ya que de hacerse esto sería muy complicado.

Para tratar de entender el ejercicio del poder, las ciencias formales como el derecho no brindan las herramientas necesarias para hacerlo, por lo que se hace

necesario el uso de un análisis orientado a la práctica; es necesario considerar al grupo de presión, no como algo determinado, sino como algo abstracto que busca un fin determinado, que en ocasiones son utilizados los partidos políticos para alcanzar sus propósitos, y tienen relaciones de distinto tipo con los partidos; debemos de aspirar que absolutamente todos los intereses legítimos de la sociedad se encuentren representados ante el gobierno, pero cada grupo en su gobierno interno debe de preservar los valores democráticos de elección de sus dirigentes y de la rendición de cuentas, en cuanto a los recursos que maneja.

Los postulados de Foucault, adquieren plena comprobación dentro del estudio al señalar de que el poder es algo inminente a la clase dominante, puede ser apreciado en los casos planteados; también se demostró que el poder no necesariamente está en el Estado sino que puede estarlo en los grupos de presión; el poder no es piramidal, existen mecanismos y áreas de acción, el poder produce lo real, lo cual es logrado por la norma la cual tiene un carácter más amplio que la propia ley, finalmente hay que considerar que el la población busca como evadir el cumplimiento de las leyes.

Finalmente, recordando la tesis del presente trabajo consistente, *el cómo los grupos de presión en el municipio de Monterrey influyen considerablemente sobre el ejercicio del gobierno municipal, a través de las disposiciones legislativas municipales*, y al fijarse como pregunta qué guía la investigación: *¿por qué en Nuevo León existe el problema de la racionalidad en el proceso de producción normativa del Republicano Ayuntamiento de Monterrey?* Podemos comprobar la tesis y dar respuesta a la pregunta planteada con la debida interpretación de la doctrina desarrolla por Bentley que en síntesis sostiene que no se puede brindar una respuesta para el entendimiento de los problemas que aquejan a las ciudades en base a las teorías eminentemente jurídicas, sino, nos debemos de auxiliar de los métodos cualitativos, llegando a comprender el poder ejercido de los grupos de presión dentro de los gobiernos municipales, hecho debidamente comprado en la ciudad de Chicago. Es por ello de que hasta el momento no ha existido una verdadera intención en resolver los problemas de

Monterrey, ya que únicamente se pretende hacer en base a métodos cuantitativos, en base a cifras, y no en base a una discusión de carácter racional, considerando la acción *estratégica* y no la teoría de la *acción comunicativa*.

Al respecto, nuevamente comentamos que Habermas, Taoulmin y Perelman consideran que las cuestiones prácticas se pueden resolver en base a la razón, es decir, racionalmente.³²⁴ Que para alcanzar, es indispensable la aceptación de los demás.³²⁵ Los enunciados normativos deben de ser considerados más bien correctos o incorrectos; considerando a la argumentación no como una serie de preposiciones, sino más bien como un diálogo; el concepto de *acción comunicativa* es contrario al de *acción estratégica*, el primero tiene como finalidad el diálogo y el otro basado en la amenaza de sanciones o promesas de gratificaciones.³²⁶

³²⁴ Atienza, Manuel, (2004) *Las razones del derecho*, Universidad Autónoma de México, p.150.

³²⁵ *Ibidem*, p.151

³²⁶ *Ibidem*, p.153.

TERCERA PARTE

ELEMENTOS INDISPENSABLES PARA ALCANZAR LA RACIONALIDAD EN EL PROCESO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE MONTERREY

CAPÍTULO QUINTO:

EL DERECHO MUNICIPAL

Sumario: 1. El derecho municipal. 3. Los principios del derecho municipal. 4. La filosofía del derecho. 5. Estudio del concepto de municipio. 6. Opinión sobre la corriente que ha de adoptarse.

Con el propósito de desarrollar la racionalidad en el proceso de producción normativa del Republicano Ayuntamiento de Monterrey, se hace necesario que reconozcamos que una parte de ésta, debe de construir a partir del conocimiento del derecho municipal.

Como toda ciencia, el derecho municipal cuenta con principios, los cuales además de enunciarlos los desarrollaremos; la evolución del derecho municipal en nuestro país, según algunos autores ha sido limitada, ya que mientras en otros países se instituía desde los primeros años del siglo pasado, como una cátedra reconociéndole su autonomía, en nuestro país ésta se ha puesto en duda.

Reconociendo la necesidad de que todo conocimiento científico se encuentre relacionado con la filosofía,³²⁷ tratamos el tema de la filosofía del derecho y su relación con el derecho municipal, pretendiendo encontrar así los fines y valores a los cuales debe de aspirar una comunidad vecinal, también pretendemos encontrar el *telos* de la ya citada ciencia.

Analizaremos el estudio de la concepción del municipio a partir de las tesis expuestas por Adriano G. Carmona Romay, entre otros, siendo estas la sociológica, la legalista, la administrativista y la económica; es indispensable el considerar a todas estas de una manera complementaria, con el propósito de alcanzar una concepción integral del concepto municipal sin pretender despreciar a alguna escuela del pensamiento, pero debiéndose de reconocer el amplio desarrollo que ha tenido en la doctrina de los últimos años el desarrollo de la teoría sociológica la cual se encuentra cimentada en la teoría jusnaturalista.

³²⁷ Cisneros Farías, G. (2005) *Derecho Sistemático*, Porrúa: México, p. XXI.

1. El derecho municipal

Con el propósito de gobernar nuestras ciudades es indispensable que nos auxiliemos de la rama autónoma que ha desarrollado el derecho, el derecho municipal; por lo que hace a las definiciones de derecho municipal podemos citar las elaboradas por Adriano G. Carmona Romay, Teresita Rendón Huerta Barrera, Carlos F. Quintana Roldán, Antonio María Hernández y Adolfo Korn Villafañe. El primero destaca como características, el conjunto de principios legales, y definiéndolo como: “conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales.”³²⁸

Rendón Huerta Barrera, hace énfasis en su autonomía y el análisis y propuesta de un nuevo modelo municipal, lo cual es expresado de la siguiente manera:

Después de analizar las definiciones anteriores, propongo la siguiente: Derecho Municipal es la disciplina autónoma en lo legislativo y didáctico, cuyo objeto de conocimiento es el Municipio como institución jurídica, de la cual se estudia su evolución, sustantividad jurídica, elementos, atributos, competencia, ser y deber ser.³²⁹

Carlos F. Quintana Roldán destaca la planeación, el urbanismo y los procesos que ahí se desarrollaran lo cual es definido así:

Por nuestra parte, consideramos que el Derecho Municipal es: Una rama autónoma del Derecho Público, que tiene por objeto el estudio del Municipio en sus aspectos políticos, administrativos, fiscales o impositivos; así como de planeación y urbanismo, en cuanto que éstos impliquen procesos y consecuencias jurídicas.³³⁰

³²⁸ *Óp. cit.*, Hernández, A. M., p.1.

³²⁹ Rendón Huerta Barrera, T. (1998) *Derecho Municipal*, (2ª Edición), Porrúa: México, p. 10.

³³⁰ Quintana Roldán, C. (2001) *Derecho Municipal*, (5ª Edición), Porrúa: México, p.123.

Finalmente Antonio María Hernández, menciona los elementos y fines del municipio como propósito de estudio del derecho municipal, lo que define de la siguiente manera:

Para nosotros, es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado.³³¹

La discusión de la dependencia del derecho municipal, al derecho constitucional y al administrativo fue tratada en su oportunidad por Adolfo Korn Villafañe, quien sostuvo y destacó su algo grado de independencia y menciona lo siguiente:

Pero en definitiva se ha impuesto un tercer punto de vista didáctico, a saber: que el derecho comunal es, como derecho público, una ciencia autónoma con problemas específicamente propios. Este concepto ha sido aceptado por las cuatro facultades de ciencias jurídicas que existen la República Argentina; y en cada una de ellas se ha creado una cátedra de derecho público municipal. El Derecho Público Municipal es en definitiva la parte del derecho público político que estudia la autonomía institucional de las comunas frente al gobierno central del cual dependen; la realidad histórica de sus actuales estructuraciones gubernamentales; y las posibilidades racionales de una reforma integral de sus atribuciones a la luz del urbanismo contemporáneo.³³²

Si bien es cierto que el tema municipal ha estado presente a lo largo de la historia de nuestro país, también lo es que no se le ha otorgado dentro del campo académico la importancia requerida, lo anterior puede ser explicado ya que por los momentos históricos que atravesó nuestro país en la época posrevolucionaria

³³¹ *Óp. cit.*, Hernández, A. M., p. 4.

³³² Korn Villafañe, A. (1936) *Derecho Público Político*, Librería Santa Catalina: Buenos Aires, p. 70.

convenía un modelo político de concentración de poder que uno que desarrollara los preceptos municipales. Por lo que hace a la postura de desarrollar al derecho municipal dentro de los centros académicos podemos encontrar la opinión de Felipe Tena Ramírez el cual reconocía los grandes avances logrados en países como Cuba, Argentina y Brasil en América Latina.³³³

Los conceptos sostenidos por Felipe Tena Ramírez y Gabino Fraga fueron ampliamente difundidos en sus obras, *Derecho Constitucional Mexicano* y *Derecho Administrativo*, ya que eran los libros de cabecera de las respectivas materias, por lo que en contra de los principios básicos del municipalismo se divulgaron dos ideas que hay que destacar: que el derecho municipal no es una disciplina jurídica autónoma y que es el municipio un órgano descentralizado por región; por lo que hace al primer concepto, es decir, que el derecho municipal no es una disciplina autónoma, afirmaba lo siguiente:

El despertar del municipalismo se ha propuesto, entre otras metas, la de hacer del derecho municipal una disciplina jurídica autónoma. Independiente de su importancia, es lo cierto que el derecho municipal no alcanza aún la tradición vigorosa en la cátedra y en la bibliografía, suficiente para justificar un sitio autónomo. Es por ello que lo seguimos considerando una rama especial del derecho administrativo, cuyas bases de índole constitucional nos toca esclarecer.³³⁴

Por lo que hace al segundo concepto, expresa:

Siendo la organización municipal la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región, nos vamos a referir en particular a ella, por más que debemos tener presente que, a partir del establecimiento del

³³³ *Óp. cit.*, Tena Ramírez, F., p. 143.

³³⁴ *Ibidem*, p. 144.

Departamento del Distrito Federal, desapareció el municipio de la organización administrativa de la Federación.³³⁵

2. Principios del derecho municipal

Germán Cisneros Farías afirma que todas las ciencias, incluyendo la jurídica, tienen un conjunto de verdades, axiomas, principios y leyes.³³⁶ Es por ello que dentro del presente apartado presentaremos lo que consideramos los principios del derecho municipal, siendo estos los siguientes: la autonomía; descentralización; la diversidad de la institución municipal; la solidaridad; y la subsidiaridad, debiéndose aclarar que los dos primeros pueden ser considerados como uno mismo.

Autonomía

Bielsa sostiene que la autonomía es parte del derecho natural que les permite a los vecinos intervenir en los servicios públicos; los servicios públicos se han ampliado desde los más elementales como lo son los de seguridad, hasta los servicios de cultura.³³⁷

Se define por parte de Pedro Torres Estrada como la capacidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local, mediante representantes elegidos, siendo éstos miembros de una comunidad, teniendo la facultad de organizar todos sus ámbitos que les corresponda, pudiendo recurrir a los tribunales a fin de defender dicho principio, el autor expresa textualmente:

³³⁵ *Óp. cit.*, Fraga, G., p. 219.

³³⁶ *Óp. cit.*, Cisneros Farías, G., p. XX.

³³⁷ Bielsa, R. (1962) *Principios de Régimen Municipal*, Editorial Abeledo-Perrot: Argentina, p.28.

Autonomía es la titularidad del municipio de gestionar y resolver los asuntos de carácter local, mediante sus representantes elegidos democráticamente entre los miembros de una comunidad, los cuales tendrán dentro de sus prerrogativas el organizar por medio de reglamentación y sin tutela (el grado de tutela o control también determina el grado de autonomía) todos los ámbitos que a su competencia constitucional y legal corresponda, así como la libre administración de sus recursos. La autonomía sólo será plena si los municipios pueden acceder de manera sencilla y efectiva mediante sus autoridades legitimadas ante los tribunales del Estado en defensa de su autonomía si les es vulnerada. Sin esta última facultad, el concepto de autonomía quedaría incompleto.³³⁸

Dentro de un interesante trabajo realizado por Antonio Embid Irujo al definir la autonomía dentro del derecho municipal español menciona que, dentro de la Constitución española anterior, a la de 1978, no se consideraba ésta, al igual que tampoco se consideraba el principio democrático; menciona que dicho principio se ha venido desarrollando constantemente desde ese entonces, en diferentes asuntos, siendo uno de ellos la libre potestad legislativa de los ayuntamientos.³³⁹

Por su parte Rendón Huerta Barrera señala que se debe de entender por autonomía, en el ámbito municipal, como la capacidad de darse su propio ordenamiento; considera además que existen tres categorías de autonomía: la pura, la funcional y la técnica. Siendo características propias del municipio actual, las dos primeras; se considera ahora que tiene tres características: el gobierno propio, la organización de sus servicios y la reglamentación de sus finanzas; por lo que hace a sus facultades y a su ámbito de gobierno se expresa además que el Municipio pasó a ser parte del Estado; por lo que hace a su competencia tiene atribuciones propias y atribuciones delegadas, las cuales varían según cada estado; la corriente francesa denomina a la autonomía como descentralización.³⁴⁰

Carlos Francisco Quintana Roldán, en relación a la autonomía, considera que en el texto constitucional jamás se utiliza el término de “autonomía”, sin embargo, utiliza el de “Municipio Libre”, el cual podemos considerar como un

³³⁸ *Óp. cit.*, Torres Estrada, Pedro, p. 29.

³³⁹ *Óp. cit.*, Muñoz Machado, S. [coord.], p. 507.

³⁴⁰ *Óp. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 329, p.132.

equivalente a la autonomía.³⁴¹ Señala que el concepto de autonomía comprende que dentro de su esfera de competencias elija libremente a sus gobernantes, otorgue sus propias normas de convivencia social resuelva sus asuntos particulares, tenga facultades propias de tributación y de disposición de su hacienda pública y que estas garantías se encuentren contempladas dentro de la constitución política.³⁴²

En países como España, la relación entre soberanía y autonomía, es compatible, al considerar que en ningún caso puede oponerse a la unidad la autonomía. Francisco Sosa Wagner dice:

En efecto, autonomía no es soberanía (aun este poder tiene sus límites, crecientes, por cierto), y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de ésta donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución.³⁴³

El artículo 2 de la Constitución española establece lo siguiente:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Resulta pertinente comentar la Controversia Constitucional 18/2001 promovida por el Municipio de Monterrey, en contra del Poder Legislativo, y Ejecutivo, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día miércoles 21 de mayo del 2003, página número 4, ya que en dicha resolución se puede apreciar con claridad la facultad de los ayuntamientos para el poder disponer de sus bienes inmuebles

³⁴¹ *Óp. cit.*, Quintana Roldán, C. F., nota 156, p. 194.

³⁴² *Ibidem*, p. 195.

³⁴³ *Óp. cit.*, Muñoz Machado, S. [coord.], p.163.

así como para establecer las remuneraciones de sus integrantes; la Suprema Corte de Justicia, reconoció la importancia del concepto de autonomía.

Descentralización

Existe una confusión entre los términos descentralización y autonomía, lo anterior fue expresado por Moisés Ochoa Campos, al denunciar que dentro de la reforma municipal de 1983 había una confusión de los términos autonomía y descentralización y que dicho término debía de ser omitido dentro de la discusión municipal.³⁴⁴ Confirmando lo anterior encontramos que otros autores como Rendón Huerta Barrera coinciden con esa misma observación, lo anterior es expresado de la siguiente manera:

Para la escuela francesa, en vez de autonomía, debe hablarse más bien de “descentralización”; pues ésta no es más que la atribución de competencia que hace el poder central, a los órganos responsables de la administración periférica del Estado. En este mismo sentido se plantea el llamado “desdoblamiento funcional”: El Estado realiza actividades que corresponden a su administración directa a través del poder central y a su administración indirecta por medio de órganos que no pertenecen a la jerarquía administrativa del propio estado.³⁴⁵

Diversidad de la institución municipal

El IGLOM ha sostenido que ante la diversidad municipal la institución municipal es considerada como rígida y reduce la posibilidad de realizar modificaciones, lo que tiene como consecuencia que se restrinja la calidad de la representación política. Lo anterior ha sido expuesto de la siguiente manera:

La inclusión del municipio libre en el marco constitucional tuvo la valiosa consecuencia de reconocerlo como institución del Estado nacional. Sin embargo, su definición ha ido acompañada de una carga conceptual que tiende a acotar la diversidad en su diseño institucional y, en esta medida, a reducir su flexibilidad y adecuación a las necesidades concretas de las

³⁴⁴ *Óp. cit.*, Ochoa Campos, M., p. 523.

³⁴⁵ *Ibidem*, 135.

sociedades municipales, restringiendo además la calidad de la representación política configurada por los ayuntamientos.³⁴⁶

También se sostiene que deben prevalecer los principios generales comunes, y por otra parte la necesaria diversidad de la institución. Por lo cual expresa:

Por estas condiciones, el reto constitucional en la definición del municipio consiste en equilibrar entre los principios generales comunes y, del otro lado, la necesaria diversidad de la institución que deberán desplegar las legislaturas estatales y además los propios municipios en ejercicio de su autonomía.³⁴⁷

El principio de autonomía, constituye un elemento fundamental para el desarrollo de la diversidad municipal en la medida que hace posible un desarrollo de acuerdo a las características propias de cada municipio, de conformidad con los ordenamientos legales establecidos. En relación a lo anterior sostiene el IGLOM:

El principio de la autonomía es así fundamental para el pleno desarrollo de la diversidad institucional municipal, en la medida que posibilita la mejor correspondencia con el perfil de la sociedad municipal respectiva, sus necesidades colectivas, organización social y valores culturales. Lo anterior, con respeto de los principios constitucionales generales, del estado o las previsiones de las leyes estatales y federales.³⁴⁸

Es indispensable reconocer los diversos géneros sociales y regionales así como las diversas culturas, por lo que se hace indispensable la existencia de un principio constitucional que lo reconozca de manera explícita, así como la capacidad de los ayuntamientos para promover los cambios legislativos, evitando que la diversidad pueda ocasionar un sistema desigual o inequitativo.³⁴⁹

³⁴⁶ *Óp. cit.*, IGLOM, p.14.

³⁴⁷ *Ídem.*

³⁴⁸ *Ibidem*, p.15

³⁴⁹ *Ídem.*

Solidaridad

Se ha definido a éste principio como la adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otro.³⁵⁰ Pero debemos de advertir de que dicho principio forma parte de las doctrinas humanistas inspiradas en la Doctrina Social de la Iglesia.

Efraín González Morfín, considera a la solidaridad como un elemento esencial para la democracia, al ser necesario la existencia de una interdependencia entre los seres humanos para que ésta exista. La define como la interdependencia activa, interdependencia dinámica de seres humanos para realizar entre todos un fin o bien común. Por lo que hace a la interdependencia, esta se manifiesta en la voluntad, afecto, conducta, relación personal, relación social; el planteamiento de González Morfín es que la interdependencia de debe ser no solo de hecho sino que debe de manifestarse en forma voluntaria. El principio de solidaridad tiene como consecuencia el manifestarse en tres ámbitos, en el de persona–persona, persona–sociedad y el de la sociedad con la persona, en los últimos tiempos lo considerado como la globalización es la interdependencia que se realiza de sociedad–sociedad.³⁵¹

Subsidiaridad

La subsidiaridad ha sido definida como la tendencia favorable a la participación subsidiaria del Estado en apoyo de las actividades privadas o comunitarias.³⁵² Se entiende como subsidiario que se da o se manda en socorro o subsidio de uno y la acción o responsabilidad que suple o robustece a otra principal.³⁵³

Efraín González Morfín, lo ha considerado como el tercer valor y criterio de la doctrina social de la Iglesia para la democracia; quiere decir, ayuda complementaria, señalándose de que ante la desigualdad debe de buscarse el

³⁵⁰ Diccionario de la Lengua Española (1992), (21ª Edición), Espasa: España, p.1899.

³⁵¹ González Morfín, E. (2003) *Temas de Filosofía del Derecho*, Noriega: México, p. 264,

³⁵² *Óp. cit.*, Diccionario de la Lengua Española, p.1912.

³⁵³ *Óp. cit.*, González Morfín, E., p. 264.

desarrollo del que tiene menos posibilidades. En cuanto como principio de gobierno debe considerarse como correcta la fórmula tanta libertad como sea posible y tanta autoridad cuanta sea necesaria, el autor en consulta afirma:³⁵⁴

En el fondo, entonces, la democracia, como complementariedad de personas para bien común, es ya una formidable expresión de subsidiaridad. En el fondo se está tratando precisamente de ejercitar derechos, actualizar libertades, para establecer el mínimo de normas de autoridad que sea necesario, en contra de una tendencia antisubsidaria que considera que la solución de los problemas tiene que ser siempre autoritaria y legislativa.³⁵⁵

Los problemas sociales no se van a resolver con la expedición de leyes, se debe proponer la vigorización democrática en la que participe la sociedad debidamente organizadas a través de los diversos partidos y grupos.³⁵⁶

Podemos afirmar que la autonomía es la característica básica de un municipio en el cual se reconoce una capacidad de gestión de los problemas inmediatos y la representatividad de las autoridades, dicha autonomía es perfectamente compatible con los principios constitucionales que unen a los municipios de un país; en el caso de México, debemos de considerar como un mismo concepto a la autonomía que la descentralización ya que el segundo es la adopción de la doctrina francesa; podemos considerar también como un principio de los municipios la diversidad, ya que dentro de cada división política cada municipio es diferente, por su herencia histórica, que lo hacen distintos unos de otros; por lo que hace a la solidaridad, de debe de ser un principio que debe de estar presente dentro del ámbito de gobierno municipal, ya que el municipio interactúa con otras entidades y debe de colaborar con todos ellos con el propósito de alcanzar el bien común; finalmente por lo que hace a la subsidiariedad podemos afirmar, que los gobiernos no deben pueden ser ejercidos únicamente a través de leyes u órdenes, es necesario contar con la participación de de la

³⁵⁴ *Ídem.*

³⁵⁵ *Ídem.*

³⁵⁶ *Ibidem*, p. 265.

sociedad en la discusión de los problemas municipales, a través de lo que se le ha denominado por parte de González Morfín como la vigorización democrática.

3. La filosofía del derecho

Germán Cisneros Farías sostiene: No olvidamos también que todo conocimiento científico, y en particular el conocimiento jurídico, deben de coordinarse con temas filosóficos. Teniendo como referente el concepto justicia, el derecho se embona en terrenos superiores, con los conceptos de moral y de bien común.³⁵⁷

El estudio de la filosofía estuvo abandonado durante algún tiempo, sin embargo, se ha reconocido su importancia como una herramienta indispensable para el conocimiento y la creación del derecho. Es de agregarse que su importancia se encuentra en todas las ramas del saber, en especial en lo referente al derecho. Lo anterior lo expone de manera muy clara la Dra. Teresita Rendón Huerta Barrera al afirmar que:

La Filosofía en la actualidad, se encuentra cada vez menos encerrada en los términos de una o unas disciplinas, está abierta a todos los ámbitos del saber y con especial énfasis, se constituye en elemento imprescindible en la comprensión y formación del Derecho. Realmente no es posible desvincular la noción filosófica del proceso cognoscitivo de la ciencia jurídica.³⁵⁸

Se debe de recordar que la filosofía es el uso del saber para la ventaja del hombre, por lo que si el derecho tiene como propósito el hombre mismo, resulta necesario que se establezca una relación entre la filosofía y el derecho. En relación a lo anterior, se establece que: “en el campo del Derecho, va quedando atrás la corriente que propugna una escisión tajante entre lo estrictamente jurídico

³⁵⁷ *Óp. cit.*, Cisneros Farías, G., p. XXI.

³⁵⁸ *Óp. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 329, p.386.

y lo puramente filosófico, para ir propiciando un orden conciliatorio y armónico, entre el ser y el deber ser.”³⁵⁹

De manera general, encontramos en la filosofía del derecho que la influencia de la filosofía del derecho se ha visto reflejada dentro de la emisión de disposiciones materialmente legislativas y sobre la práctica forense, es decir, la que se realiza dentro de los tribunales.³⁶⁰ Es de advertirse los cambios sociales se han presentado de una manera extremadamente rápida, por lo que las investigaciones de los filósofos del derecho se han centrado en cuestiones que no tengan un compromiso de carácter ideológico. Pero lo ideal es que dichos trabajos se hubieran concentrado en brindar una panorámica general sin aportar directamente una opinión sobre un hecho en concreto.³⁶¹

La filosofía del derecho no puede encontrarse en ámbitos predominantemente teóricos o predominantemente prácticos, la filosofía del derecho está presente en todas partes.³⁶²

De manera particular, podemos señalar, por lo que hace a la filosofía del derecho municipal, que el derecho adquiere de una gran relevancia, junto con otras ciencias; es de advertirse que tiene relación estrecha con otras disciplinas; tales como el urbanismo, la administración, el derecho financiero, el derecho constitucional, el derecho administrativo, la teoría política, la historia, la estadística y la informática. Cabe destacar el papel desempeñado por la filosofía del derecho, partiendo de lo imprescindible que resulta en la determinación de los fines y valores a los que debe aspirar la comunidad vecinal.³⁶³

Por su parte Jorge Fernández Ruiz al referirse al tema de la filosofía dentro del derecho municipal menciona que el *telos*, es decir, el fin del municipio es doble puesto; que por una parte mantiene el ejercicio de las funciones públicas, bajo un sistema jurídico en constante adaptación, además de la prestación de los servicios

³⁵⁹ *Ídem*.

³⁶⁰ Recanséns Siches, L. (1998) *Filosofía del Derecho*, Porrúa: México, p. 19.

³⁶¹ *Ibidem*, p.20.

³⁶² *Ibidem*, p.333.

³⁶³ *Op. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 329, p.10.

públicos indispensables para los habitantes y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad.³⁶⁴

Reynaldo Robles Martínez al referirse a la filosofía del derecho municipal expresa que la fuente filosófica del derecho municipal es el espíritu humano y menciona que el hombre es el único ser capaz de realizar las normas no importando su grado de legitimación para hacerlo.³⁶⁵

Dentro de la filosofía griega se pueden apreciar las primeras concepciones de concepciones del municipalismo, ya que Aristóteles describe la organización de las ciudades con propósitos nobles, atendiendo las necesidades que le impongan su propia naturaleza. Antonio María Hernández dentro de su obra *Derecho Municipal* dice:

Aristóteles en varios pasajes se refiere a la ciudad. Leámoslo: "La ciudad es agrupación; las agrupaciones se organizan con miras al bien; porque el hombre obra siempre con el fin de lograr lo que es bueno. Si toda agrupación tiende al bien, la ciudad o sociedad política, que es la superior entre ellas y las comprende a todas, tiende al bien en mayor grado que las demás y al mejor bien". "La ciudad es evidentemente anterior, por naturaleza, a la familia y al individuo, puesto que el todo es de necesidad anterior a la parte". "La ciudad es la organización ciudadana con capacidad para gobernarse por sí misma, bastándose para satisfacer las necesidades que le imponga la existencia."³⁶⁶

Por otra parte el mismo el municipalista Hernández, citando al doctrinario francés Henri Lefebvre señala que la ciudad es la proyección de una sociedad sobre un terreno y menciona lo siguiente:

Henri Lefebvre da una serie de definiciones sobre la ciudad. En primer lugar, "es una proyección de la sociedad sobre el terreno", y complementándola, dice que es un "conjunto de diferencias entre las ciudades", pero como esto último hace referencia a las singularidades, expresa otra definición "por la pluralidad,

³⁶⁴ *Óp. cit.*, Fernández Ruiz, J., nota 167, p. 82.

³⁶⁵ *Óp. cit.*, Robles Martínez, R., p. 18.

³⁶⁶ *Óp. cit.*, Hernández, A. M., p. 75.

la coexistencia y simultaneidad en lo urbano de pattems (la vivienda-pabellón), el gran conjunto, la copropiedad, el alquiler, la vida cotidiana y sus modalidades en los intelectuales, los artistas, los comerciantes, los obreros, etcétera". También dice que la ciudad "es la mediación de las mediaciones". Finalmente nos expresa que "estas definiciones no pretenden ser exhaustivas y no excluyen otras."³⁶⁷

Como fin de la filosofía del derecho es el proponer el mejoramiento de las instituciones públicas, sin embargo, debemos de estar conscientes de las limitaciones inherentes al ser humano que limitan estos propósitos. Para el anterior propósito debemos auxiliarnos de diversas técnicas de la filosofía del derecho, desarrollando las aplicaciones necesarias dentro del derecho municipal. Rendón Huerta Barrera, expone lo siguiente:

En sí misma la actitud crítica, no es indebida, sino el hecho de quedarse ahí, pues de esta manera lo único que se logra es dejar un profundo vacío. Lo importante es proponer, construir y actuar con fundamentos sólidos que ayuden a lograr el perfeccionamiento de nuestras instituciones.³⁶⁸

De lo anterior podemos advertir la importancia de la coordinación de todo el conocimiento científico con la filosofía; debiendo de existir una coordinación entre la filosofía y el derecho; en el caso del derecho municipal debemos de considerar la relación que tiene el derecho municipal con la filosofía a partir de los fines y de los valores que debe de aspirar la comunidad vecinal; se ha determinado que el *telos*, es decir, el fin del derecho municipal es el ejercicio de las funciones y servicios públicos; debemos comprender además que si el hombre aspira al bien, es natural que en el ámbito municipal así sea; debiéndose considerar, la ciudad como la proyección de la sociedad sobre un terreno determinado; finalmente, debemos de considerar a la filosofía del derecho a fin de realizar una mejora de las instituciones públicas.

³⁶⁷ *Ídem.*

³⁶⁸ *Ídem.*

4. Estudio del concepto de municipio

Es importante llegar a definir cuáles son las diversas concepciones que se tienen del municipio, para entender las posturas tomadas tanto en las discusiones como en el desarrollo que ha tenido esta rama autónoma del derecho.

Adriano G. Carmona Romay clasificó las concepciones municipales en cuatro siendo estas: la Escuela Sociológica (Fundado el concepto en la filosofía iusnaturalista, idealista, y en el positivismo sociológico); la Legalista (Según la cual el Municipio es creación de la Ley); la administrativista (El municipio es una vasta red de servicios públicos vecinales); y la Económica (El municipio es una agrupación de familias con finalidad económica y cuya formación y desarrollo es de causa económica)³⁶⁹.

Efraín González Luna quien expresa que el municipio por una parte une al Estado con la familia como si fuera un puente y por la otra, define al municipio como una comunidad y parte básica del Estado. Así lo expone el autor cuando escribe:

El municipio es puente entre dos riberas casi adyacentes, pero separadas por un cauce abismal: la familia y el Estado, la comunidad natural y la sociedad civil organizada políticamente. Es lógico por lo tanto, que esté en las dos márgenes y participe de las características de ambas. En otros términos, es, al mismo tiempo una comunidad natural y una forma incipiente o una pieza elemental del Estado.³⁷⁰

Dentro del derecho argentino podemos citar al jurista José Roberto Dromi, en su obra *Federalismo y Municipio*, y a su vez citado por Juan Ugarte Cortés, considera que el individuo se integró al cuerpo social denominado municipio y que cuando se

³⁶⁹ *Óp. cit.*, Carmona Romay, A. G., p. 13

³⁷⁰ González Luna, E., (1974) *El Municipio Mexicano y otros Ensayos*, Editorial Jus: México, p.50.

otorgan competencias se le están otorgando al mismo ciudadano. El doctrinario expresa lo siguiente:

El poder viene desde el individuo que se integró por el mandato natural a un cuerpo social municipal que se debe, como al él mismo. Por eso darle o dejarle competencias al municipio es como dárselos al propio individuo. La estatización empieza en otros niveles. El municipio no es sino la integración intermedia entre individuo y Estado.³⁷¹

Juan Ugarte Cortés dentro de su obra *La Reforma Municipal* considera como fenómeno inherente al hombre su tendencia a la sociabilidad, con el propósito de formar parte de una comunidad. En relación a lo anterior señala que:

Todo fenómeno de agregamiento de seres humanos responde a esa tendencia natural de individuo a la sociabilidad. Cualquiera que sea el lugar donde se produzca, cualquiera que sea el número y la calidad de sus componentes, siempre se estará obedeciendo a lo invencible, a tal tendencia. Más aún, cuanto más perfecta sea la realización de dicha tendencia, más cerca estaremos de la identificación de los extremos: del ser humano que tiende hacia, y del objeto, al que tiende: más cerca estaremos de la comunión, que es otra expresión derivada de comunicar o de la voz, más antigua, “común”. Por eso, el matrimonio es un “vínculo de unión” o una unión llevada a cabo simbólicamente con unas cadenas (vínculo en latín significa cadena); matrimonio es, para varias religiones, una unión especial, una comunión.³⁷²

El autor ya citado define por una parte el origen de carácter natural del municipio producto de la asociación de sus integrantes, y por la otra establece la importancia del derecho positivo en la integración de éste, expresando lo siguiente:

En suma, cuando se afirma que el municipio es una comunidad, se ratifica el origen sociológico, la naturaleza sociable que explica al municipio como una modalidad orgánica, surgida de modo espontáneo a través de los siglos, sencillamente ratifica la observación aristotélica. Más aún, la otra gran

³⁷¹ Ugarte Cortés, J. (1985) *La Reforma Municipal*, Porrúa: México, p. IV

³⁷² *Ibidem*, p. 135.

corriente de la doctrina, que hace énfasis en que el municipio es una creación del Estado, no niega la base sociológica, o el origen asociativo del mismo, sino que tan sólo realiza una tendencia ideológica, la del positivismo, para llamar la atención sobre ciertas consecuencias y efectos que se deben derivar de una tal concepción positivista del municipio.³⁷³

Teresita Rendón Huerta Barrera, asume una posición jusnaturalista en relación al derecho municipal, entre sus ideas destacan las siguientes: el municipio se encuentra construido bajo el concepto de la vecindad, gozando de un pasado común, con la existencia de un derecho coactivo. La autora menciona lo siguiente:

El Derecho Municipal está edificado sobre el concepto de realizaciones vitales de vecindad. Los vínculos comunales son de carácter natural y tanto el pasado histórico común, como los lazos culturales determinan la cohesión en el campo municipal, pero el Derecho Municipal no se agota ahí, ya que existe todo un conjunto de normas jurídicas dotadas de coactividad, que se observa claramente en el caso de las relaciones de supra-subordinación, establecidas entre gobernantes y gobernados.³⁷⁴

Contrario a la tendencia jusnormativista, dentro del derecho municipal, Rendón Huerta Barrera propone no un análisis limitativo del municipalismo, sino un examen amplio teniendo siempre presente a la persona humana, en sus diversos aspectos humanos.

El Derecho Municipal no se circunscribe al estudio del elemento formal del Municipio. No se limita a la mera expresión volitiva de un cuerpo deliberante con facultades reglamentarias, ni en la exteriorización de actos de gobierno, políticos y de carácter administrativo, ni en la calificación, sanción o represión de faltas. Aceptar que al Derecho Municipal compete sólo el estudio de formas y medios jurídicos, sería limitar su alcance, deteriorarlo, mutilar su legítimo substrato. La verdadera esencia del Derecho Municipal, es una concepción humanista en que se considera a la persona en cuanto tal y en su relación dinámica con otras, como integrante de las diversas unidades colectivas territoriales.³⁷⁵

³⁷³ *Ídem.*

³⁷⁴ *Óp. cit.*, Rendón Huerta B., nota 200, p. 423.

³⁷⁵ *Ídem.*

Si bien es cierto que existe un principio general en el derecho público de que todo el actuar de la administración debe estar dentro de la ley, en la dinámica municipal manifiesta el autor en consulta se pueden presentar casos en los cuales el actuar de la autoridad pueda no estar fundamentado en la ley, ante esto señala que hay que destacar los principios de buena fe, que posteriormente y posteriormente se formalizará en norma, señalándose lo siguiente:

Es evidente las necesidades que hoy día afronta el gobierno local, han determinado soluciones aun cuando no haya Derecho escrito, lo que conduce a sostener que el hombre ha necesitado y seguirá requiriendo de una autoridad cercada a quien acudir, a quien respetar, quien imprima orden y seguridad en el ámbito de acción cotidiana. Sólo podrá consolidarse ese orden si se funda en las relaciones de buena fe y en las normas consuetudinariamente establecidas y éstas a su vez sólo cobrarán fuerza y validez cuando emanen de un poder cuyo reconocimiento se dirija a aceptar el Derecho “[...] no tiene sólo un subsuelo sociológico, está anclado, por otro, en el ‘reino de los valores’, del que deriva su fuerza obligatoria. Esta conexión resulta como asienta el ilustre jurista Alfred Verdross- de que ‘toda norma presupone un valor que por ella debe realizarse’”.³⁷⁶

Es de advertirse que en la actualidad, algunas de las disposiciones que constituyen el derecho positivo vigente de los municipios no guardan ninguna relación con la persona humana, siendo estas producto de una descuidada acción legislativa. En relación a lo expuesto podemos citar lo siguiente:

Adquiere así validez lo expresado por el filósofo y jurista Llambías de Zevedo: "Una teoría de los principios fundamentales de la justicia y el Derecho positivo tiene que basarse en un análisis de la esencia de la persona humana y de la comunidad de personas que abarque todos sus aspectos: económicos, vitales, psiquiátricos, espirituales y religiosos, y de los valores ónticos, que en ellos radican, los que, a su vez, han de servir de principios materiales a los valores de la conducta interpersonal: orden, justicia, libertad."³⁷⁷

³⁷⁶ *Ídem.*

³⁷⁷ *Ibidem*, p. 424.

Finalmente, Rendón Huerta Barrera propone el desarrollo de un municipalismo con una tendencia jusnaturalista, en la que se estudie no únicamente el derecho normativo, sino también los valores

Por las razones expuestas, pugno por la creación de un municipalismo iusnaturalista, y más concretamente, un municipalismo humanista, pues en este ámbito como en cualquiera del Derecho, es necesidad imperiosa un conocimiento integral que comprenda no sólo lo normativo y ontológico, pues como lo señala el más destacado discípulo de Kelsen: -Verdross- “solamente se da el Derecho en concreto de cada comunidad”.³⁷⁸

Las bases para la construcción del derecho positivo basado en la dignidad humana establece las siguientes características: cada comunidad estatal debe reconocer al hombre una esfera en la que pueda actuar como ser libre y responsable, el orden social debe asegurar y proteger esa esfera de libertad, la autoridad social debe estar sujeta a limitaciones, el mantenimiento de estos límites debe estar debidamente asegurado, el deber de obediencia de los ciudadanos no es absoluto, su límite está en la dignidad de la persona humana.³⁷⁹

Entendiendo como teleología como la parte de la filosofía natural que explica los fines de las cosas es indispensable acudir a ella comprender la propia naturaleza del ser humano, para poder desarrollar el derecho municipal. La jurista Rendón Huerta expresa:

Despojados de la idea de uniformidad simétrica del Derecho, será preciso acudir a la imponderable profundidad del alma y albedrío humanos, a su propia teleología, para crear un verdadero Derecho Municipal, perfeccionándolo en beneficio de la comunidad local.³⁸⁰

³⁷⁸ *Ídem.*

³⁷⁹ *Ídem.*

³⁸⁰ *Ídem.*

Salvador Valencia Carmona sostiene una tesis intermedia entre los jusnaturalistas y los jusnormativistas, es decir, sostiene una posición ecléctica. Dicha teoría realiza las siguientes consideraciones: menciona que ambas tesis concuerdan al final en un mismo concepto, mencionando que los extremos se tocan, a lo anterior Valencia Carmona expresa lo siguiente:

En torno a tan interesante polémica, estimamos que la doctrina legal tiene los argumentos de mayor peso en lo que se refiere al problema de la génesis municipal. Sin embargo, el jusnaturalismo ha tenido también el acierto de subrayar algunos elementos existenciales del municipio. No cabe duda que se aplica aquí la conocida frase de que los extremos se tocan.³⁸¹

Sostiene Valencia Carmona, que para comprender el error de los jusnaturalistas se debe de separar por una parte, el hecho social y la institución jurídica, afirmando que los hombres y no la naturaleza son los que establecen los grupos sociales. En relación a lo anterior expresa:

El error fundamental de la postura jusnaturalista procede de la confusión que establece entre dos factores que deben considerarse por separado: “la agrupación humana -hecho social- y el municipio propiamente dicho -institución jurídica-. La clave del problema descansa en esta distinción”. Los hombres y no la naturaleza “constituyen grupos sociales con localizaciones geográficas distintas”, y al Estado corresponde determinar “mediante la Ley, cuál sea la forma más adecuada en cada caso para que los elementos humanos en relación de convivencia vecinal puedan cumplir aquellas finalidades inmediatas que desbordan la acción individual de las mismas.”³⁸²

Más adelante agrega que no se debe de confundir la *polis* griega con el municipio, ya que está era un Estado, expone:

³⁸¹ Valencia Carmona, S. (2003) *Derecho Municipal*, Porrúa: México, p.23.

³⁸² *Ídem*.

Por otra parte, es inexacto también que el municipio haya precedido temporalmente a la organización estatal. Quienes así lo manifiestan lo hacen posiblemente fascinados por el caso de la ciudad griega, que en apariencia era una agrupación urbana con características comunales; pero verdaderamente la polis no se estructuró nunca como un municipio, sino que descansaba sustancialmente sobre la base de la autodeterminación e independencia; esto es, en Grecia toda la ciudad por pequeña que fuese era un Estado.³⁸³

En base ideas expuestas por Hans Kelsen dentro de su obra *Teoría del Estado*, Salvador Valencia Carmona detalla que si el municipio forma parte del Estado y el Estado no existe, tampoco el municipio. Lo anterior lo expresa de la siguiente manera:

Pero todavía más, la posición jusnaturalista no se compadece con la articulación que la lógica jurídica enseña que debe existir entre el municipio y el Estado. Es preciso comprender que la parte no puede existir sin el todo y que sólo en virtud de él existe; que un hecho de la naturaleza y un orden jurídico son cosas harto diversas; que las entidades locales, por esencia, no son otra cosa que orden jurídico, aun cuando condicionando por hechos naturales. La prioridad temporal de esos hechos no autoriza a deducir que el municipio haya sido anterior al Estado. Si eso fuera cierto, es decir, si la comunidad patriarcal hoy existente como municipio hubiera precedido a la comunidad totalitaria que conocemos con el nombre de Estado, es que el Estado habría coincidido con el municipio, esto es, el municipio habría sido Estado.³⁸⁴

Aceptando el jusnaturalismo considera que la creación de un municipio por parte del Estado no se puede realizar de una manera arbitraria o caprichosa, sino que es indispensable que se tomen en cuenta todos los elementos eminentemente naturales, por lo que expresa Valencia Carmona:

³⁸³ *Ibidem*, p. 24.

³⁸⁴ *Ídem*.

Pero si no hay duda de que el Estado antecede al municipio ni tampoco que se encarga de crearlo, también es cierto que no puede instituirlo donde mejor le parezca, sino tiene que tomar en cuenta forzosamente esos “factores naturales” que el propio expositor de la teoría pura reconoce. El Estado, al crear por medio de una ley los entes comunales, no debe actuar a su arbitrio, sino guiándose por una serie de factores naturales, como serían, entre otros, el espacio adecuado, una población suficiente, los recursos económicos y políticos indispensables. En otras palabras, no puede ignorarse que el municipio requiere en su base de determinado conjunto de notas que aporta la realidad, pero que tales notas no pueden formar separadamente un ente comunal, sino que es menester que por medio de una ley se le otorgue tal carácter por el Estado.³⁸⁵

Por lo que hace a la opinión de Pedro Torres Estrada, éste afirma que no se puede adoptar ni una ni otra teoría tradicional como lo es la jusnaturalista y la juspositivista, en la cual se entrelazan diversas teorías, no siendo suficiente la adopción de una para entenderlo lo anterior. El citado autor expresa:

No se puede entender el origen del municipio sencillamente como una organización natural pero tampoco como una creación de la ley. El origen del municipio es algo más complejo; en nuestra forma de entenderlo, se entrelazan todas las corrientes analizadas. Consideramos que no pudo haber ley sin municipio, pero también que no puede haber municipio sin ley, y que la sola existencia natural de un grupo de personas no es suficiente para considerarlo municipio. La formalidad legal es determinante para que el municipio empiece a existir en la concepción del Estado moderno.³⁸⁶

Como elemento final, considera Pedro Torres Estrada al municipio como una unión natural de personas, inspiradas en un sentimiento natural de socialización, reconociendo que el estado debe de reconocer estos atributos dentro de la propia legislación, lo anterior es expresado de la siguiente manera:

En concreto, consideramos que los municipios son uniones naturales de personas que responden a ese instinto natural de socialización, son

³⁸⁵ *Ídem.*

³⁸⁶ *Óp. cit.*, Torres Estrada, P., p.14.

comunidades perfectas porque responden al llamado de conformarse y constituirse como sociedad. Producto de estos elementos, el Estado reconoce y debe tutelar tales características asegurándoles en la legislación los atributos elementales del municipio como el de la autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera.³⁸⁷

Son de destacarse las tesis sostenidas por Carmona Romay, al señalar que es insostenible la tesis legalista en relación al municipio ya que no puede quedar a la voluntad del legislador la existencia o no de un municipio, siendo la función del Estado el reconocer, más no crear. Por otra parte, señala que en el caso de que exista corporativismo, dentro de los ayuntamientos, esto en nada modifica el carácter sociológico de las municipalidades. Expresa que la tendencia administrativista de apartarse de la teoría sociológica, puede tener como consecuencia la prestación más efectiva de los servicios públicos. Carmona Romay expresa:

De esta revisión panorámica de las distintas tendencias doctrinales sobre el concepto del Municipio, podemos resumir afirmando que, científicamente, es insostenible el sistema de la escuela legalista, que deja al arbitrio del legislador la creación, modificación y supresión de Municipios. Ya por el fundamento sociológico, económico o institucional, el Municipio es una sociedad local transfamiliar, que el Estado no crea, sino reconoce. El corporativismo y la autocracia y el decisionismo, si bien se reservan las formas y modos no democráticos de proveer los órganos municipales, no han roto aún con la consideración básica sociológica de las municipalidades. La tendencia administrativista no obstante postular la necesidad de un gobierno autonómico para los Municipios, posibilita teóricamente la consideración, en base de la mejor ordenación técnica de los servicios públicos, del quebrantamiento de la fundamentación sociológica de los mismos. No obstante, un concepto del Municipio que, afirmándose en su naturaleza de sociedad políticamente organizada, ponga énfasis en la realización de los servicios públicos vecinales, puede lograr una mayor influencia sobre la eficacia en el gobierno y administración municipal.³⁸⁸

Es importante destacar, la defensa que realiza Carmona Romay, a la Escuela Sociológica del Municipio al confrontar las ideas sostenidas por Hans Kelsen y

³⁸⁷ *Ibidem*, p. 16.

³⁸⁸ *Op. cit.*, Carmona Romay, A. G., p.79.

Carlos Ruiz del Castillo; el referido autor considera que el primero le da un valor absoluto, a ciertos postulados políticos, afirmando que es superflua una refutación de estos argumentos; segundo, rebate con argumentos que estima hallar en la propia estructura social de la convivencia humana, lo que llama “pretensiones hirsutas, de escuela” la fundamentación de la sociología municipal.³⁸⁹

Como argumento principal en contra del anti – sociologismo sostenido por Hans Kelsen, expresa, que existe un natural enraizamiento del sociologismo municipal con el jusnaturalismo, que tienen por consecuencia relaciones de la base social y las estructuras político – jurídica, siendo la base social el soporte de las segundas; lo que tiene por consecuencia que la sociedad local y la vida municipal tengan una relación con las familias, en relación con sus asentamientos territoriales.³⁹⁰

Estudios e investigaciones psicológicas, fisiológicas y económicas, coinciden en la sociabilidad humana, y que esta sociabilidad fluye como el agua de un manantial inagotable, durante todo el tiempo, lo que tienen por consecuencia el considerar a la tensión natural de la sociedad y destacándose su interpenetración entre el hombre y la sociedad, señalándose además lo que puede ser definido como su consustancialidad, su contorno, su circunstancia y su vivencia.³⁹¹

El concepto de la sociología municipal es definido de la siguiente manera:

Esta fluente relación entre el ser humano y sociedad, es, consecuentemente, obra de la naturaleza social. Obra natural, no de artificio o construcción voluntaria e instrumental. Y si esto es así, como advertía Posada, esa convivencia genera impostergables sistemas – como conjunto de principios entrelazados entre sí – que dan pábulo a organizaciones políticas y jurídicas que han de ser cónsonas con las necesidades colectivas – las necesidades generales tienen matización distinta -, de la sociedad entre los hombres. Tales organizaciones políticas y jurídicas, no pueden encontrar justificación en la arbitrariedad de los hombres. Han de ser un producto reflexivo por el

³⁸⁹ Carmona Romay, Adriano G, *Ofensa y Defensa de la Escuela Sociológica del Municipio*, Revista de la Facultad de Derecho, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela, Enero – Abril 1962, p. 47

³⁹⁰ *Ibidem*, p. 49.

³⁹¹ *Ibidem*, p. 50.

que se adecúen las necesidades y la instrumentación o estructura política y jurídica, no importa como se le denomine en ciencia política y en las normas o pautas coactivas o jurídicas. Y de este modo en tal lógico razonamiento, lo natural está influyendo y refluyendo continuamente y, por ello mismo modelándolo, en el sistema y en la estructura u organización que solo pueden permitirse un limitado campo de arbitrio - muy lejos de la arbitrariedad – para arquitecturarla. Sociedad, sistema social y estructura política y jurídica, van de grado en grado, siendo resultancias de la condición natural del ser sociable y político del hombre, en todo aquello que le es imprescindible para su vivir y convivir.³⁹²

5. Opinión sobre la corriente que ha de adoptarse

Debemos de observar que los estudiosos del derecho municipal buscan la integración de las distintas corrientes de pensamiento en cuanto a la concepción del Municipio. Adriano G. Carmona Romay mantiene una visión integral, en base a la escuela sociológica, legislativa, administrativista, y económica. Dentro la corriente sociológica podemos también considerar a González Morín que considera que es la relación entre familia y el Estado.

Dromi y Juan Ugarte Cortés sostienen que el poder es del individuo y que éste se integra a un municipio; Rendón Huerta Barrera, considera que el concepto de municipio debe de ser una concepción basada en el ser humano, y en principios iusnaturalista unido al derecho positivo.

Valencia Carmona, considera que tanto los principios jusnaturalistas como juspositivista coinciden en lo fundamental pero advirtiendo que la forma en que se regula el hecho social, es a través de la legislación; finalmente Pedro Torres Estrada menciona que las teorías existentes deben de apreciarse en su totalidad, para alcanzar a definir al Municipio. Como elemento básico, y de coincidencia, podemos afirmar que los municipios no se crean por la ley, sino que se reconocen.

³⁹² *Ibidem*, p. 50.

Resulta pertinente destacar, que el derecho municipal se ha entendido como una disciplina autónoma la cual tiene como propósito el estudio los principios y resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales en relación al gobierno local.

Debemos de reconocer la existencia del atraso del derecho municipal en el país, dada la situación política que privó durante buena del siglo pasado, en la cual por tener una concepción centralizada del poder, no permitió el desarrollo del estudio de esta rama del derecho.

Como principios básicos del derecho municipal, podemos afirmar los siguientes: la autonomía, la descentralización, la diversidad institucional, la solidaridad, subsidiaridad, reconociéndose a la autonomía como la característica básica del municipio.

Podemos concluir la importancia de la coordinación de todo el conocimiento científico a la filosofía, debiéndose de considerar los fines y valores a los que aspira la comunidad y como el *telos* el ejercicio de las funciones y servicios públicos que presta, considerando la aspiración que tiene el hombre por naturaleza al bien. Los autores que desarrollan la concepción del Municipio buscan la integración de las diversas teorías, consientes de la incapacidad de que una sola de respuesta a las interrogantes, pero coincidiendo en el concepto de que a los municipios se les reconoce y se les regula a través de la legislación.

CAPÍTULO SEXTO:

LA DIVISION DE PODERES MUNICIPALES

Sumario: 1. Sistema de gobierno del municipio en México. 2. Propuestas de innovación. 3. Derecho municipal comparado.

Dentro del presente capítulo se analizarán las ideas que proponen, dentro del ámbito municipal la división de poderes por lo cual analizaremos el actual sistema de gobierno municipal y conoceremos las propuestas que han hecho diversos académicos sobre el tema.

Es importante advertir que dentro del ayuntamiento, como ente de gobierno, se presentan serias deficiencias para su ejercicio ya que no existe dentro de la legislación una clara y determinante división de poderes, ni una debida conformación de los órganos municipales; otro elemento accesorio es la capacitación de los servidores públicos municipales que en algunas ocasiones es limitada.

Si bien es cierto, de una manera tímida, dentro de la actual legislación municipal en nuestro estado, se contempla ya una división de poderes, también lo es que dentro de los reglamentos municipales aún se considera al ayuntamiento para realizar funciones eminentemente ejecutivas. Ejemplo de ello pueden ser las autorizaciones que se emiten, que bien podrían dejarse a los órganos ejecutivos unitarios y no colegiados.

A diferencia de otros estados de la República, en el estado de Nuevo León existe una resistencia a realizar modificaciones legislativas dentro del ámbito municipal, con el propósito de iniciar la construcción de un nuevo derecho municipal, debemos de considerar este concepto básico, el cual no ha sido del todo aceptado en el estado, para a partir de ahí iniciar el desarrollo de las tres funciones básicas.

Para estar en posibilidades de alcanzar una racionalidad en el proceso de producción normativa del Republicano Ayuntamiento de Monterrey es indispensable el conocer las principales formas de gobierno municipal, que han adoptado diversos ayuntamientos en el mundo, así como las principales tesis que los inspiran.

Las principales corrientes de pensamiento que son las desarrolladas en España, Inglaterra y Francia. Podemos afirmar que en ocasiones las contradicciones que presenta nuestro orden jurídico, es por la razón de que se adoptan elementos de estas tres escuelas de pensamiento de manera descoordinada y que en ocasiones resultan contradictorias. Lo anterior, sin mencionar el hecho de las particularidades que ha presentado, nuestro sistema político municipal.

Es importante mencionar la gran cantidad de ayuntamientos existentes en Francia y España, así como las asociaciones que realizan entre ellos a fin de cumplir con sus funciones encomendadas, se analizarán los sistemas de gobierno municipales, siendo estos, el gobierno por comisión, alcalde–concejo, sistema de gobierno por gerente y el sistema de republicanismo municipal, cada uno responde a una realidad histórica.

Consideramos importante, consultar la constitución cubana de 1940, en la cual participaron varios estudiosos del derecho municipal de aquel país, y que establecieron importantes tesis, que pese al tiempo transcurrido, podríamos considerar que aún tienen vigencia, una de las más novedosas es que cada municipio a través de la expedición de su carta orgánica municipal podía elegir la forma del gobierno de su municipio entre las tres más conocidas, así como también consideraba la posibilidad del establecimiento de distritos metropolitanos.

1. Sistema de gobierno del Municipio en México

Existen diversas formas de gobierno, siendo las más reconocidas las siguientes: por comisión, por órganos duales o binarios, por gerente y por delegado central.³⁹³

El artículo 115, fracción I, establece la forma de gobierno de los municipios y señala lo siguiente:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; la competencia que otorga al gobierno municipal, la Constitución, se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

Se puede considerar que el actual sistema de gobierno municipal a través de los ayuntamientos, el que ha denominado la doctrina como Comisión; dentro de las tareas que realiza el municipio, no existe una división tajante, ya que incluso participan los regidores de las labores ejecutivas, y el presidente municipal de las legislativas.³⁹⁴

En opinión de Salvador Valencia Carmona, al considerar la Constitución como forma de gobierno los ayuntamientos, se dejan fuera otras opciones las cuales podrían aplicarse. Al respecto comenta:

Como se percibe, la forma de gobierno única que instauró la norma constitucional fue el ayuntamiento, sin que se hayan aprovechado hasta ahora las experiencias que en el derecho comparado existen en esta materia. Si acaso recuérdese que Salvador Alvarado, poco después de expedida nuestra Constitución, aconsejaba que el gobierno por comisión debería introducirse en los ayuntamientos.³⁹⁵

Como ya se ha expresado, es de advertirse que en la actualidad las tres funciones básicas de gobierno no se encuentran plenamente determinadas dentro del texto

³⁹³ *Óp. cit.*, Quintana Roldán, C. F., nota 156, p. 203.

³⁹⁴ *Ibidem*, p. 198.

³⁹⁵ *Óp. cit.*, Valencia Carmona, S. [coord.], p. 157.

constitucional, siendo lo ideal que estas se encontraran plenamente reconocidas y desarrolladas.

En opinión de Carlos Quintana Roldán no se puede hablar en la actualidad de un Poder Ejecutivo de carácter municipal. Lo anterior es expuesto de la siguiente manera:

Cabe aquí una precisión pues frecuentemente se confunde la figura del presidente municipal con la de un “titular del ejecutivo” de la localidad. Esto es impreciso pues, como expusimos en otro apartado de esta obra, nuestro Municipio no obedece en su concepción de gobierno a la idea clásica de división de poderes, en: legislativo, ejecutivo y judicial. Además que dicha apreciación es innecesaria para el gobierno municipal.³⁹⁶

Quintana Roldan considera, que si bien es cierto que en la actualidad se presentan en los aspectos prácticos y operativos una división poderes, esta no se puede dar plenamente ya que el gobierno ejercido a través de un ayuntamiento se realiza de manera colegiada.³⁹⁷

Finalmente, reconoce que el presidente municipal es el funcionario más importante dentro del gobierno municipal, porque en el recaen una serie de responsabilidades dentro del Ayuntamiento.³⁹⁸

2. Propuestas de innovación

En la primera edición de la obra de Teresita Rendón Huerta Barrera, *Derecho Municipal*, publicada en el año de 1985 fue expuesta la teoría de la división de poderes municipales, la cual establece lo siguiente:

³⁹⁶ *Óp. cit.*, Quintana Roldán, C., nota 156, p. 212.

³⁹⁷ *Ídem.*

³⁹⁸ *Ibidem*, p. 226.

Frente a quienes califican de exagerada y aberrante la aplicación del esquema derivado de los postulados de Montesquieu al gobierno municipal, están una serie de razones y fundamentos que evidencian la necesidad del reconocimiento de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional; propuesta que desde la primera edición de esta obra, produjo polémicas y que al paso del tiempo ha ido difundándose y en algunos casos aceptándose.³⁹⁹

El autor argentino, Néstor Osvaldo Losa, considera que una de las características de un gobierno es el poder, el cual se integra por las tres funciones básicas, aunque reconoce que de las tres existe una que es más preponderante que las otras dos. Debiéndose presentar la coordinación entre cada uno de los poderes. En relación a lo anterior es de citarse lo siguiente:

Por otra parte, siempre se ha entendido que lo que caracteriza al gobierno político es el poder y este está representado por la integración de las tres clásicas funciones del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, aun cuando prepondere uno de ellos, por tratarse de un sistema presidencialista, o de otro que sea parlamentarista. Es también cuestionado que exista un gobierno de los jueces, mas nadie puede admitir que los dos sistemas anteriores no posean judicatura. Los controles recíprocos entre poderes se manifiestan cuando los tres y no dos, se coordinan pero también se limitan, y es entonces cuando aparece la importancia de la coexistencia de todos.⁴⁰⁰

Dentro de su misma obra, menciona que, una función elemental de todo estado es el ejercicio del poder de policía y para poder ejercerlo se necesita necesariamente contar con los tres poderes. Losa, dice: “como gobierno entonces, como organismo público necesario, debe constituirse con tres poderes; caso contrario, no existe autonomía y tampoco ‘poder de policía’ que hace la esencia del gobierno mismo”.⁴⁰¹

Finalmente, considera que la solución más lógica, para evitar el abuso del poder y utilizada durante mucho tiempo, fue el control reciproco realizado

³⁹⁹ Rendón Huerta Barrera, T. (2005), *Derecho Municipal*, Porrúa: México, p.303.

⁴⁰⁰ Losa, Néstor O. (1995) *El derecho municipal en la Constitución vigente*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma: Argentina, p. 73.

⁴⁰¹ *Ídem*.

entre los poderes, pero en la actualidad ya esos controles, por si solos, no son efectivos, es necesario estudiar otros medios para lograr el ya mencionado poder. Losa comenta lo siguiente:

Suficiente contrapeso y controles recíprocos que los clásicos poderes constituían fueron una solución razonable y útil durante siglos, pero hace algunas décadas, el derecho público comparado nos enseña, al igual que la praxis, que solamente esos controles no bastan ya y que la sociedad requiere de distintos mecanismos para contrapesar a la Administración toda. Si bien esto no anula los naturales mecanismos clásicos -tales como el freno que puede materializar cualquier cuerpo legislativo de su ejecutivo o que alguno de ellos o ambos sean acotados por decisiones del poder judicial- es obvio que las nuevas tecnologías, las mayores confluencias de factores económicos de poder y determinados grupos sectoriales que influyen directa o indirectamente en el poder político, a lo que se suma una más fluida y rápida intercomunicación dentro del propio país y fuera de él, sin descartar las consecuencias económicas, bélicas o de otra naturaleza que acontecen en un país y repercuten inmediatamente en otro u otros nos llevan a imaginar mecanismos variados y eficientes para controlar los poderes clásicos del sistema republicano.⁴⁰²

Al adoptarse estas nuevas instituciones, se pretende que estas colaboren a mejorar los sistemas de gobierno, y así alcanzar una erradicación de la corrupción.⁴⁰³ Es de advertirse el fenómeno de concentración de poder que presenta, se ha considerado que apenas ejercen un control sobre el gobierno.⁴⁰⁴ Al adoptarse la separación de poderes, debemos de considerar la naturaleza racional del derecho es por encima del gobernante y quien en ese momento ejerza el poder político.⁴⁰⁵

Finalmente, el autor argentino Néstor Osvaldo Losa considera la existencia en el ámbito municipal de gobierno la existencia y la conveniencia de un poder jurisdiccional, lo cual es expuesto de la siguiente forma: “el vecino quiere paz y ello se logra por la ley y su efectiva aplicación. No existe poder de policía municipal sin magistrados que lo hagan efectivo y real”.⁴⁰⁶

⁴⁰² *Óp. cit.*, Losa, Néstor O., p. 56.

⁴⁰³ *Idem.*

⁴⁰⁴ *Idem.*

⁴⁰⁵ *Idem.*

⁴⁰⁶ *Ibidem.*, p. 24.

Valencia Carmona, considera que la estructura federal permite el ejercicio de las tres funciones de gobierno, propias del federalismo. Sin embargo, debemos de considerar al menos en algunos municipios, esto no se puede ejercer plenamente al no adoptarse de una manera integral este principio. El citado autor comenta:

El artículo 39 constitucional establece que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y se ejerce a través de los poderes constituidos, y de los artículos 49 y 116 de nuestra carta magna se desprende la división en tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial. Estas tres funciones se realizan en tres niveles de gobierno: el nivel federal, el nivel estatal y el nivel municipal, y el artículo 115 establece en su fracción I que cada municipio será gobernado. A nivel federal existen los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que realizan las funciones de soberanía. A nivel estatal existen los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que realizan las funciones de soberanía de la entidad federativa dada. Y el municipio, que es el tercer nivel de gobierno, ejerce las tres funciones de gobierno propias de nuestro federalismo.⁴⁰⁷

La doctrina municipalista en Argentina fue desarrollada por Adolfo Korn Villafañe y Tomás E. Bernard, los cuales sostenían la idea del republicanismo municipal, a imagen y semejanza de los ámbitos nacionales y provinciales, llegándose a aceptarse y establecerse plenamente en la Constitución en el año de 1994. En relación a lo anterior Rosatti expresa lo siguiente:

En Argentina el concepto de la división de poderes municipales, ha sido ampliamente discutido y aceptado formalmente, a partir de las innovaciones constitucionales realizadas en el año de 1994. Lo anterior tuvo como consecuencia la conformación de un poder ejecutivo, legislativo y judicial, a semejanza de lo acontecido en las escalas nacional y provincial. Son de mencionarse las ideas que al respecto desarrollaron, previamente, Adolfo Korn Villafañe y Tomás E. Bernard, sobre la implantación de un "republicanismo completo" en el ámbito municipal.⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ *Óp. cit.*, Valencia Carmona, S. [coord.], p. 725.

⁴⁰⁸ Rosatti, H. (1997) *Tratado de Derecho Municipal*, (2ª Edición), t IV, Editorial Rubinzal-Culzoni editores: Argentina, p. 65.

Existen opiniones en relación a la actual redacción del artículo 115 al no reconocer de manera clara y precisa, la división de poderes. A pesar de ello de manera material se ejercen dichas funciones. Jorge Fernández Ruiz, realiza el siguiente análisis:

El municipio tiene atribuidas formal y materialmente funciones administrativas, cual es, por ejemplo, la de administrar libremente su hacienda; y aun cuando carece formalmente de la función legislativa —habida cuenta que no puede expedir leyes en sentido formal—, la tiene atribuida materialmente, por estar facultado para expedir bandos y reglamentos, que en sentido material se consideran como leyes, dada su abstracción, impersonalidad, generalidad, obligatoriedad y coercitividad. En cuanto a la función jurisdiccional, el municipio carece formalmente de ella, pero la tiene encomendada materialmente, y la ejerce a través de la llamada *justicia municipal de barandilla*.⁴⁰⁹

Considera Martínez Caballero, en base a una tesis sostenida por Jorge Fernández Ruiz lo siguiente: la función pública no es sinónima de atribución ni de cometido del Estado, pues se trata de una actividad esencial, y por tanto, indelegable del Estado que conlleva el ejercicio de su imperio y potestad.⁴¹⁰

Considera además que para el ejercicio de las funciones públicas, es indispensable considerar la división de poderes, que propuso Montesquieu.⁴¹¹ Por lo que hace a las funciones públicas, estas son definidas como las actividades esenciales del Estado basadas en la idea de soberanía siendo estas las necesidades del municipio.⁴¹²

Al reconocerse al Municipio como un nivel de gobierno se debe entender que el Gobierno Municipal debe realizarse en tres funciones; lo que antes eran bandos y reglamentos en los ayuntamientos, ahora se transforman materialmente en leyes; Robles Martínez, comparte la propuesta de Rendón Huerta Barrera en

⁴⁰⁹ *Op. cit.*, Fernández Ruiz, J., nota 167, p. 88.

⁴¹⁰ *Op. cit.*, Fernández Ruiz, J. [coord.], nota 105, p. 240.

⁴¹¹ *Ídem*.

⁴¹² *Ibidem*, p. 245.

este sentido; como lo señala el autor, existen verdaderos prejuicios que limitan el avance municipal en este tema. Por lo anterior expresa:

Es equivocada la creencia de que el Municipio es un órgano administrativo y no un nivel de gobierno, que sus facultades para crear normas son reglamentarias, propias del Ejecutivo y no legislativas. El Municipio es un nivel de gobierno, que tiene una esfera de competencia con funciones legislativas, que las realiza a través de un órgano colegiado, deliberativo, el cual satisface los requisitos de órgano legislativo, ya que el carácter de las normas que expide es el de una verdadera ley, tanto desde el punto de vista material como formal. Lo único que se requiere es superar los prejuicios para reconocer que el Municipio tiene facultades legislativas y que esa función la realiza el cuerpo colegiado y deliberativo llamado Ayuntamiento.⁴¹³

El concepto de gobierno municipal, se ha construido ya a través del tiempo, un concepto que ha sido determinante para ello, el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que reconoce que el municipio es un poder y en el cual se ejercen las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, inherentes a un poder político. Lo anterior fue expuesto de la siguiente forma:

[...] el Municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutivas legislativas y judiciales, propias de un verdadero Poder Político. Si de manera analítica se llama Poder Político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al Municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce tres funciones.⁴¹⁴

3. Derecho municipal comparado

Estudio comparativo

Se ha definido a la comparación, como el procedimiento racional en dónde se confrontan dos o más elementos que son en parte iguales, con la finalidad de

⁴¹³ *Óp. cit.*, Robles Martínez, p. 235.

⁴¹⁴ Sentencia, Amparo en Revisión 4521/90. Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, p. 52.

evidenciar sus diferencias y semejanzas, se vincula con la abstracción y a su vez resulta la base de la clasificación.⁴¹⁵

Dentro de las ciencias sociales siempre se ha considerado a la experimentación como algo que no es conveniente. Esto explica, de cierta manera, que las ciencias sociales presenten un menor desarrollo que otras ramas del conocimiento. Actualmente el desarrollo de las instituciones políticas reclaman una revisión integral, Sergio Francisco de la Garza, comenta que se hace necesario considerar al municipio para el estudio de los sistemas o modificaciones que se pretendan realizar en otros ámbitos. A lo anterior comenta:

En otro lugar dijimos que el municipio es una especie de laboratorio donde se investigan y construyen los grandes sistemas nacionales de gobierno, porque ahí los resultados son más fácilmente palpables y porque la experiencia se puede hacer con menor sacrificio.⁴¹⁶

Dentro de las formas de gobierno de los municipios podemos mencionar dos posiciones, una propone una concentración del poder y la otra, una división del poder. La primera una teoría de inspiración norteamericana y la segunda europea. Si bien es cierto no podemos afirmar que dichas teorías se apliquen de una manera pura, en cada caso, por lo que hace a Nuevo León, tuvo una influencia determinante norteamericana. En la obra *el Municipio, historia, naturaleza y gobierno*, publicada por primera vez en el año 1945, Sergio Francisco de la Garza comenta:

A esta dispersión de la autoridad, que inevitablemente conduce a una difusión de la responsabilidad, la moderna teoría de gobierno municipal opone el sistema de concentración de la autoridad. "La concentración de la autoridad encabeza la lista de las reformas necesarias", dice Mac Donald, y agrega que "la responsabilidad dividida continuará hasta que se concentre la autoridad, porque autoridad y responsabilidad van tomadas de la mano. Maxey, por su parte, asegura que "la primera radical rectificación de la era de

⁴¹⁵Herrera, E. (2002) *Práctica metodológica de la investigación jurídica*, Astrea: México, p.212.

⁴¹⁶ *Óp. cit.*, De la Garza de la, S. F., p.95.

descentralización prodújose en el sentido de la concentración del poder y de la responsabilidad.⁴¹⁷

La teoría de la simplificación, considera como una nueva forma de gobierno el sistema de gobierno por comisión o gerente.

Se ha considerado como absolutamente indispensable una simplificación en los nuevos sistemas de gobierno municipal. Los Municipios de alcalde y concejo bicameral, con vetos y aprobaciones y todos los demás frenos y contra pesos, van siendo eliminados por la moderna doctrina de gobierno municipal. Los sistemas de gobierno por comisión o de gerente son el resultado de esta tendencia a simplificar y a hacer más accesible su estructura y funcionamiento al ciudadano común y corriente.⁴¹⁸

Uno de los principales conceptos que deben de incorporarse al gobierno municipal, es el servicio profesional de carrera, teniéndose como consecuencia la estabilidad en el empleo y la profesionalización de los servidores públicos. Lo anterior en consideración de que los problemas municipales adquieren alto nivel de conocimiento. De la Garza en relación a lo anterior comenta:

Ahora bien, la mayor parte de los problemas que presenta el Municipio moderno son materias con las cuales ni aún el ciudadano más inteligente se familiariza en el ejercicio de su vocación ordinaria. La única forma de dominarlos es merced a un especial estudio o una larga experiencia, y no pueden ser tratados eficazmente sino por un personal que efectivamente los domine.⁴¹⁹

Alrededor del mundo se ha llegado a considerar al Municipio como una institución perfectamente desarrollada, al permitir a la comunidad una educación en la cultura democrática. Es de mencionarse que las funciones desarrolladas por el municipio en su carácter moral y material no pueden realizarse por el Estado.

⁴¹⁷ *Ibidem*, p.97.

⁴¹⁸ *Ibidem*, p.100.

⁴¹⁹ *Ibidem*, p. 98.

En todas las naciones en que impera el régimen democrático, el Municipio es una de las organizaciones más perfectamente desarrolladas y protegidas por las leyes y por los gobernantes, tanto por los servicios de carácter educativo que presta a la democracia misma, como por la ayuda material y los beneficios que proporciona al Gobierno Nacional por medio de la descentralización administrativa. Esta, por la división de trabajo y la especialización de funciones, hace que cada pequeña comunidad tome a su cargo atenciones, servicios y mejoras del orden moral y material que no puede desempeñar el Estado en su aspecto de organización unitaria y central.⁴²⁰

Inglaterra y los países anglosajones

El sistema ha despertado una gran admiración en nuestro país en algunos autores como Lanz Duret, quien en la década de los treinta afirmaba lo siguiente: “así pues, el desenvolvimiento municipal es motivo de admiración y de elogio en todas las naciones occidentales, pero muy especialmente ha llegado a serlo por su perfeccionamiento los Municipios norteamericanos e ingleses”.⁴²¹

La tradición inglesa, en lo que se refiere al autogobierno educa a los pueblos para un régimen democrático, siendo algo natural el elegir a sus miembros, considera que los pueblos que pueden vivir en libertad son aquellos que conservan y desarrollan sus libertades locales. Teresita Rendón Huerta Barrera, expone lo siguiente:

El self-government educa a los pueblos para la vida política, y esta educación, característica del sentido político, es la esencia del régimen democrático, hasta el extremo que bien puede afirmarse que las libertades locales constituyen fuente y garantía de las libertades públicas. Resumiendo, si el Estado debe concebirse, cualquiera que sea su forma de gobierno, como una sociedad orgánica, nada más natural que erigir en miembros activos de ese Estado a los grupos sociales. Las instituciones del Estado, arraigan tanto en las locales en cuanto éstas sean con respecto aquellos elementos primarios.

⁴²⁰ *Op. cit.*, Lanz Duret, M., p.408.

⁴²¹ *Ídem.*

Para Gladstone, sólo podían ser aptos para vivir su libertad los pueblos que son escrupulosos respecto a conservar sus instituciones locales.⁴²²

Una de las características del gobierno anglosajón es el hecho de que se conformó a lo largo de los siglos.⁴²³ Siendo las características de este sistema de gobierno su variedad, su asimetría y su descentralización.⁴²⁴

Dentro del derecho municipal inglés se propone un tratamiento distinto a los municipios, tanto urbano como rural. Valencia Carmona dice:

En los países pertenecientes al sistema no hay una fórmula única de gobierno local que se aplique de un modo uniforme a todas las divisiones territoriales de la misma naturaleza, sino diferentes clases de organismos, de una estructura no coincidente, esparcidos de una manera irregular para todo su territorio, con una separación muy acusada entre el medio urbano y el rural, sometiendo uno y otro a tratamiento distinto.⁴²⁵

Gobierno por Comisión

Dentro de la comisión el poder se deposita en un cuerpo colegiado de personas, en el cual se reúnen las facultades legislativas y ejecutivas, la mayor parte de las veces los integrantes de un consejo mantienen una relación de igualdad, presidiendo la comisión de manera rotativa. El propósito es el evitar la discrepancia, lo que podría tener como consecuencia una falta de eficiencia.⁴²⁶

En opinión de Sergio Francisco de la Garza, el gobierno por Comisión surge como una protesta en contra del mal desempeño de otros sistemas de gobierno municipal. Lo anterior es expuesto de la siguiente manera:

Como una reacción en contra de los viejos sistemas de gobierno municipal, caracterizados por su inmoralidad e ineficiencia, ha surgido y se ha ensayado

⁴²² *Óp. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 329, p. 145.

⁴²³ *Óp. cit.*, Valencia Carmona, S., p.52.

⁴²⁴ *Ídem.*

⁴²⁵ *Ídem.*

⁴²⁶ *Óp. cit.*, Quintana Roldán, C., nota 156, p.204.

en Estados Unidos de Norteamérica un nuevo sistema de gobierno, conocido con el nombre de gobierno por comisión -commission government-, el cual, al decir de Woodruff “entraña a la vez una protesta y una política: una protesta contra el régimen antiguo y una política inteligente en pro de un régimen nuevo”.⁴²⁷

En el gobierno por Comisión se concentran las tres funciones básicas de un gobierno municipal. El concepto de la administración pública es sustituido por el de la empresa privada. Comenta el autor ya citado:

Woodruff ve en el régimen por comisión un “intento para aplicar los actuales métodos comerciales e industriales a la administración de los negocios municipales”, y Pollock y Morgan declaran que “una ciudad, como una asociación privada, debe ser administrada por unos cuantos hombres competentes..., los cuales forman los departamentos legislativo, ejecutivo y administrativo de la misma. En esta forma se basa en el principio de que el gobierno de la ciudad es de negocios y que, por consecuencia la aplicación de sus métodos respectivos es el más adecuado. Se ha dicho que el régimen de comisión ha producido nuevas formas de “armonía, diligencia y publicidad en el servicio municipal” y facilita la marcha de los asuntos y la realización de las mejores públicas.⁴²⁸

Una característica de la comisión es su reconocimiento, se reúnen cada determinado tiempo para discutir los asuntos, estos son responsables de los distintos ramos de la administración y dependen de ellos los empleados de la administración. Lo anterior es expuesto de la siguiente manera:

Precisando el concepto, Woodruff añade que “toda la administración de gobierno de la ciudad, se pone en manos de un comité, compuesto por lo general de tres o cinco, y nunca más de nueve hombres bien reconocidos. Estos hombres son responsables de todos los ramos de la administración. Se reúnen para tratar de los asuntos de la ciudad de todos los días, o cuando sea preciso decidir sobre cualquier materia de importancia pública o administrativa. Todas las cuestiones se resuelven por mayoría de votos del concejo. Los jefes de todos los departamentos, todos los funcionarios de

⁴²⁷ *Óp. cit.*, De la Garza, S. F., p. 111.

⁴²⁸ *Ibidem.*, p. 116.

la ciudad y empleados, son directamente responsables ante ellos y están bajo su inmediata dependencia o inspección”.⁴²⁹

En nuestro país el sistema por comisión fue aceptado por diversos autores, entre los cuales se encuentra Lanz Duret quien en su momento afirmó: “el único problema que era insoluble, el relativo al conflicto entre la democracia y la eficacia, ha quedado ya solucionado en los Estados Unidos por medio del régimen municipal a base de gobiernos por comisión”.⁴³⁰

El citado autor comenta que, una de las razones por las cuales se adopta dicho sistema, es el hecho de los dentro de los municipios, eran elegidas autoridades las cuales no velan por los principios que inspiran al gobierno municipal. Al respecto afirma:

Pero es a la vez evidente que los ayuntamientos electos a base de politiquería sucia, por medio de un sufragio manipulado por politicastos sin responsabilidad ni competencia, traen la ruina de las Municipalidades. Y esto, que había acontecido en todas las ciudades americanas, donde la corrupción, el latrocinio y la ineficacia de los servicios prestados por las autoridades municipales electas produjo un clamor general y la protesta de los gobernados, hizo que se planteara la reforma del gobierno por comisión.⁴³¹

Gobierno Municipal por Órganos duales

Se le ha denominado con ese nombre a la institución municipal compuesta por un alcalde–concejo. Dentro del sistema no existe obstrucción ni invasión de otros órganos del ámbito municipal, existe únicamente una colaboración.⁴³²

El sistema de Gerente

⁴²⁹ *Op. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 200, p. 141.

⁴³⁰ *Op. cit.*, Lanz Duret, M., p.409

⁴³¹ *Ídem.*

⁴³² *Op. cit.*, Quintana Roldán, nota 156, p.204

El sistema por gerente es el modelo típicamente norteamericano, en el cual se utilizan los servicios de un técnico experto en la administración ejecutiva. Dicha persona tiene la facultad de nombrar a sus colaboradores. En dicho sistema se pretenden aplicar los sistemas y métodos de las empresas privadas.⁴³³

Este sistema ha buscado determinar una división tajante entre el ámbito político y el ámbito de gobierno. Se considera que dicho puede llegar al fracaso al no lograr, una conciliación a estas dos posiciones. Sergio Francisco de la Garza comenta:

El régimen de gerente implica el reconocimiento o la restauración de la separación de poderes, pues por un lado atribuye al concejo las funciones de deliberación y al gerente las funciones de gestión práctica. Parte del fracaso del régimen de comisión se debe a esta “falta de distinción funcional entre la determinación y la ejecución de la política. Las mismas cinco o siete personas de la comisión han de formular la política y hacerla efectiva, elaborar y administrar la ley. Ahora bien, estas son cosas distintas. Un cuerpo representativo es apto para determinar lo que la política general debe ser, pero, dadas las complejas condiciones de la vida urbana moderna, corresponde a hombres de especial preparación y habilidad administrativa”. El régimen de gerente, en cambio, escapa a la objeción, y distinguiendo entre política y administración las entrega a distintos órganos.⁴³⁴

Las características pueden resumirse en las siguientes: el legislativo y ejecutivo se concentran en un solo órgano, es decir, en un concejo o comisión; el consejo o comisión realiza labores ejecutivas a través del administrador de la ciudad, el cual es nombrado o separado a discreción; El administrador de la ciudad nombra a todos sus subordinados; el consejo o comisión es electo; Existe un presidente del Concejo pero sin mayores poderes.⁴³⁵

Francia

⁴³³ *Ibidem.*, p.205.

⁴³⁴ *Op. cit.*, De la Garza, S. F., p. 121.

⁴³⁵ *Op. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 329, p. 140

Antes de la Revolución Francesa el gobierno local era ejercido a través de los intendentes que estos se encontraban subordinados a una autoridad central denominada *Contralor General*. Posteriormente durante el gobierno de Napoleón se sujetó a los municipios a un control absoluto, el cual ha sido modificado hasta la presente época.⁴³⁶

En Francia se ha presentado un proceso de descentralización con el propósito de resolver los problemas de organización local. Los problemas de los gobiernos locales en Francia han sido el éxodo rural, el aumento de las necesidades urbanas y los efectos del desarrollo, Valencia Carmona afirma:

Se inició en Francia desde hace años un proceso descentralizador, que ha persistido en un esfuerzo por encontrar respuesta a los problemas de su organización local. Efectivamente, dicha organización, y especialmente la comunal, ha estado enfrentada a los problemas que han planteado un éxodo rural masivo, el crecimiento de las necesidades de carácter urbano y los efectos del desarrollo económico y social.⁴³⁷

Las comunas

Podemos afirmar que comuna en Francia es sinónimo de gobierno municipal. En 1789 se establecieron las comunas como base de la administración. En 1800 se dispuso que el prefecto nombrara a partir de entonces a las autoridades locales.⁴³⁸

Durante el siglo diecinueve, se introdujeron los siguientes cambios, la elección del alcalde realizada por el poder central de entre los regidores; se podrían tomar acuerdos ejecutorios y en 1884 se aprobó el primer estatuto municipal.⁴³⁹

⁴³⁶ *Óp. cit.*, Valencia Carmona, S., p. 67.

⁴³⁷ *Ibidem*, p. 69.

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 71.

⁴³⁹ *Ídem*.

En Francia existe el problema de la gran dispersión de municipalidades, funcionan 36,772, considerando lo anterior como un problema se inicio la fusión de municipios pero se ha fracasado, en lo anterior, y por tal motivo se ha procurado la asociación libre de varios municipios.⁴⁴⁰

No obstante, la gran cantidad de municipalidades, el gobierno ha permanecido uniforme a través de un ayuntamiento y un presidente municipal.

La asamblea municipal es elegida a través del voto directo, la duración del mandato es de seis, siendo variable el número de integrantes de la asamblea de entre 9 y 163. No siendo permanentes las sesiones, sino que se desarrollan cuatro veces año.⁴⁴¹

Las metrópolis francesas tales como Paris, Lyon y Marsella son gobernadas a través de los departamentos y de los ayuntamientos. En el caso de París se divide en 20 distritos cada uno con su ayuntamiento. El prefecto de la policía es designado por el presidente de la República.⁴⁴²

España e Iberoamérica

Dentro de la Constitución española se establece como principio fundamental la autonomía y el reconocimiento a la personalidad jurídica, plena de los municipios.⁴⁴³

Como órganos de gobierno se establece el pleno y la alcaldía. En los municipios superiores a cinco mil habitantes se agrega la Comisión de Gobierno. El pleno es integrado de cinco hasta 25 concejales, por un término de cuatro años.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, p. 72

⁴⁴¹ *Ídem*.

⁴⁴² *Ibidem*, p. 73.

⁴⁴³ *Ibidem*, p. 75.

Se reúne cada trimestre, puede cesar al alcalde de sus funciones y hacer comparecer a los funcionarios. El alcalde es el presidente del ayuntamiento.⁴⁴⁴

El Alcalde es elegido dentro de los miembros del ayuntamiento, en caso de no haber conceso se elige el que haya obtenido el mayor número de votos. Es el jefe político y de gobierno se le considera una figura presidencialista.⁴⁴⁵

La Comisión de Gobierno es integrada por los tenientes alcaldes que son libremente designados por el Alcalde y pudiéndose integrar hasta por un tercio de los concejales.⁴⁴⁶

Existe en España una gran cantidad de municipios los cuales han tenido que asociarse para la mejor prestación las funciones públicas. Incluso al formar mancomunidades, a éstas se les otorga una personalidad jurídica y tienen el derecho de asociación. A lo anterior expone:

Hoy día en España existen 8,082 municipios, de los cuales el 86% cuenta con una población inferior a los 5 mil habitantes, y en total agrupan solamente 16% de la población; un dato más: el 84% de los municipios españoles no supera los 100 kilómetros de superficie. En razón de esta fragmentación, se ha fomentado el asociacionismo municipal, que ha encarnado esencialmente en las llamadas “mancomunidades”, las cuales han existido desde hace bastante tiempo en el país; dichas mancomunidades municipales, a las cuales se les otorga personalidad jurídica, se fundamentan en el derecho de los municipios a asociarse con otros para la ejecución en común de obras y servicios determinados.⁴⁴⁷

A partir de 1924 se permite a los el régimen de carta para aquellos municipios con características especiales. A partir de la posguerra se establecieron regímenes especiales en especial para Madrid en el año de 1963 y 1985. La Ley de Grandes Ciudades o Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (Ley 57/2003, de 16 de diciembre) puesta en marcha por el gobierno de España; entró

⁴⁴⁴ *Ibidem*, p.76.

⁴⁴⁵ *Idem*.

⁴⁴⁶ *Idem*.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, p. 77.

en vigor el 1 de enero de 2004, es una ley que regule a las grandes ciudades españolas como Bilbao, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza.⁴⁴⁸

Es común que en nuestro país y en el resto de Iberoamérica exista un fuerte centralismo. Lo anterior puede ser explicado por nuestra propia historia y por la concepción española inspirada en la doctrina francesa, lo que ha tenido por consecuencia la indiscutible influencia del poder ejecutivo dentro del ámbito de gobierno local.

Debemos tener presente que el tipo de gobierno municipal que se presenta en nuestro país el cual ha sido definido de la siguiente manera: el tipo de gobierno municipal por alcalde y un concejo o un cabildo es el régimen que tradicionalmente se ha conocido y practicado en México, los Estados Unidos, España y muchos otros países.⁴⁴⁹

En la actualidad se ha destacado la importancia de los gobiernos locales, y se ha alentado su desarrollo no importando el que sean gobiernos con sistemas federales o unitarios; se ha replanteado el federalismo, al analizarse la distribución del poder, lo que ha tenido por consecuencia que se utilice el término *nuevo federalismo*, bajo la concepción de que tanto los estados como la federación buscan objetivos comunes.

Los países latinoamericanos han utilizado dos formas a fin de regular al municipio dentro de la Constitución. Por una parte han desarrollado dentro su propia Constitución todas sus consideraciones y en otras ocasiones lo han remitido a la legislación propia de los estados. Existen propuestas para que en nuestro país se expida una ley reglamentaria de carácter municipal. En algunos países dentro de sus constituciones se han establecido normas, con el propósito de garantizar recursos públicos para los municipios.⁴⁵⁰

Otros países

⁴⁴⁸ *Ídem.*

⁴⁴⁹ *Óp. cit.*, De la Garza, S. F., p. 103.

⁴⁵⁰ *Óp. cit.*, Valencia Carmona, S., pp. 88-91.

Es importante mencionar el desarrollo, del derecho municipal que alcanzó la República de Cuba hasta antes de la Revolución de 1959. Dentro de diversas obras mexicanas se destaca la importancia de los autores cubanos tales Andrés Ángulo y Pérez, Ramiro Capablanca y Graupera, Adriano G. Carmona Romay entre otros. Además debemos de recordar que fue la sede del Primer Congreso Panamericano de Municipios en el 1938.

Néstor Carbonell Cortina comenta los diversos principios constitucionales desarrollados por la Constitución de 1940, entre los que se encuentra la Autonomía Municipal, al respecto comenta:

Entre los otros avances y logros de la Constitución del 40 se encuentran: el sufragio directo sin voto acumulativo; la Carrera Administrativa; las Comisiones de Conciliación Obrero-Patronales, presididas por un funcionario judicial; la Autonomía Municipal; el Banco Nacional; el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales; el Tribunal de Cuentas y el Tribunal Superior Electoral. No todas estas instituciones funcionaron a cabalidad, ya sea por defectos de forma o de fondo, o por falta de leyes complementarias. Pero subsanando las deficiencias que hubiere, dichas instituciones podrían ser sólidos puntales de la Cuba vigorosa y libre del futuro.⁴⁵¹

Ahora bien podemos encontrar dentro de la mencionada Constitución el desarrollo de interesantes principios. Desarrolla la definición del municipio armonizando las teorías naturalistas y positivistas definiéndolo de la siguiente manera:

Art. 209. El Municipio es la sociedad local organizada políticamente por autorización del Poder Legislativo en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio, y con personalidad jurídica a todos los efectos legales. La Ley determinará el territorio, el nombre de cada Municipio y el lugar de residencia de su gobierno.

⁴⁵¹ LA CONSTITUCIÓN DE 1940: SIMBOLISMO Y VIGENCIA, N. Carbonell Cortina, <http://lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/asce/cuba7/carbon.pdf>

Consideraba además la posibilidad de asociación y la división y constitución de nuevos municipios. Sostenía la vocación de resolución de las necesidades locales, por parte del gobierno municipal. Por lo que hace al principio de autonomía, lo reconocía expresamente, además de señalar que las facultades no consideradas al municipio, quedaban reservadas al gobierno nacional.

Dentro de las obligaciones del municipio contempladas en la constitución en estudio, se encuentra el suministrar todos los servicios públicos locales, llevar a cabo mejoras públicas, crear centros de esparcimiento y cultura, el establecimiento de cooperativas, nombrar a sus empleados públicos, y adquirir empréstitos.

Se consideraban como las mínimas obligaciones municipales el pagar los salarios municipales, el sostener casas de asistencia, talleres de trabajo y granjas agrícolas, así como los servicios de gendarmería, de extinción de incendios, escuela biblioteca, cultura y de auxilio médico. Por último, contemplaba la instalación de una Comisión de Urbanismo.

Garantizaba que las autoridades municipales, no fueran destituidas, por los gobernadores o los presidentes; únicamente le otorgaba dicha función a los tribunales de justicia; al igual que lo anterior, las determinaciones de los órganos municipales no podían ser revocadas a menos de que existiera una resolución emitida por los tribunales de justicia; al municipio se le otorgaban impuestos los cuales no podían ser cobrados por otra autoridad distinta a ésta.

Las autoridades, según ésta constitución, tenían el recurso denominado recurso de abuso de poder, en contra de las resoluciones que atentaran en contra del régimen de autonomía municipal; además contemplaba la responsabilidad patrimonial por parte del Municipio por parte de los actos que realizaran sus funcionarios; se reconocían los derechos iniciativa y de referendo así como de revocación de mandato.

En relación al Gobierno Municipal, establece la posibilidad de que los municipios se otorguen su propia carta municipal, pudiendo escoger entre los siguientes sistemas: el de Comisión o el de Ayuntamiento y gerente; y el de alcalde y Ayuntamiento; el período de ejercicio del cargo era en general por cuatro años a excepción del gerente que era por seis años; el gerente era elegido por mediante un concurso de oposición, los demás a través del voto popular; además proponía la creación del Distrito Metropolitano de La Habana.

Finalmente es de advertirse, que el sistema de gobierno considerado dentro de la constitución para los ayuntamientos es un sistema rígido, no dando opción a escoger otro, siendo el sistema actual el que se denomina como Comisión.

Lo ideal sería el reconocimiento de los poderes municipales ejercidos a través del poder ejecutivo municipal, ejercido por el presidente municipal; el legislativo por los regidores y el establecimiento de un poder jurisdiccional ejercido por quienes aplicarán la justicia en ese ámbito.

En nuestro país como en Argentina se han desarrollado la teoría de la división de poderes en el ámbito municipal; con la diferencia de que en el mencionado país a partir de 1994 dicho concepto fue adoptado plenamente por la Constitución. Se debe de considerar como una función pública el ejercicio de las actividades esenciales del Estado.

Es de advertirse que las tres funciones se ejercen en la actualidad pero no de una manera plena al no desarrollarse correctamente dentro de la legislación federal, estatal y municipal.

Al considerar la división de poderes dentro del ámbito municipal permitiría al derecho municipal el auxiliarse de los conocimientos desarrollados dentro de los otros ámbitos de gobierno en base al derecho comparado; con el propósito de proponer nuevos sistemas de gobierno, es indispensable el uso del sistema comparativo.

Dentro de las formas de gobierno de los municipios podemos mencionar dos posiciones, una propone una concentración del poder y la otra una división del poder; la primera, una teoría de inspiración europea y la segunda norteamericana; los órganos de gobierno municipal más estudiados son: la comisión, los órganos duales y el sistema de gerente; debiéndose agregar la división de poderes.

Ante el fracaso de la fusión de las municipalidades francesas se han asociado, persistiendo el modelo de ayuntamiento y presidente municipal; el período municipal es de seis años; en las áreas metropolitanas, se establecen departamentos, los cuales son los órganos de gobierno con el auxilio de los ayuntamientos.

Existe en España una gran cantidad de municipios, los cuales han tenido que asociarse para la mejor prestación las funciones públicas; incluso al formar mancomunidades, a éstas se les otorga una personalidad jurídica y tienen el derecho de asociación.

Reconoce la legislación española la necesidad de que las grandes ciudades tengan una regulación especial, por tal motivo se expidió la Ley de Grandes Ciudades o Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (Ley 57/2003, de 16 de diciembre) puesta en marcha por el gobierno de España; entró en vigor el 1 de enero de 2004.

Se ha definido al sistema de gobierno municipal imperante en Latinoamérica como el sistema de un alcalde y un consejo; actualmente se propone un sistema que replantee un nuevo modelo para esta relación.

La legislación constitucional cubana, de 1940 nos brinda la oportunidad de apreciar una regulación municipal bastante novedosa; reconocía dentro de sus principios constitucionales la autonomía; además de utilizar el principio de que de todo lo no reservado a los municipios se entendía como de materia del gobierno nacional; considera principios de defensa a su autonomía, pero lo más importante es que les daba oportunidad a los gobiernos municipales a escoger su forma de gobierno a través de cartas municipales.

CAPÍTULO SÉPTIMO:

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Sumario: 1. Concepto y naturaleza jurídica de las atribuciones legislativas de los ayuntamientos. 2. Consideraciones doctrinales en relación a las potestades legislativas de los municipios. 3. Régimen de derecho positivo. 4. La representación popular dentro de los órganos municipales legislativos.

Dentro de los ayuntamientos de nuestro país se concentran indebidamente las tres funciones de gobierno en un solo órgano, consideramos que la función legislativa debe de ejercerse plenamente a través de un órgano colegiado deliberativo tomando en cuenta los principios legislativos ya desarrollados en otros ámbitos de gobierno.

Dentro del presente capítulo estudiaremos las características de las disposiciones legislativas que emite el ayuntamiento en su carácter de órgano legislativo, así como las denominaciones que le ha asignado la legislación actual sus alcances y materias.

Son de considerar los diversos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales han desarrollado los principios que fundamentan al municipio, así como también existen algunos, que han sido contrarios a estos principios.

También se conocerán las opiniones, en relación a las determinaciones legislativas municipales; es de hacerse la aclaración de que existe una confusión por denominar como reglamento a las disposiciones que emite un ayuntamiento, así como también es de analizarse el estudio del término *Policía y Buen Gobierno*; se estudiará el marco legislativo, que regula la expedición de las disposiciones legislativas desde los tres ámbitos de gobierno; finalmente se propone una modificación en la forma de elección de los órganos legislativos.

1. Concepto de las atribuciones legislativas de los ayuntamientos

Las leyes municipales

Felipe Tena Ramírez, considera que en la actualidad prevalece la idea de que en los ayuntamientos no se pueden expedir leyes ya que éstas deben de ser realizadas por un órgano legislativo central.⁴⁵² Este mismo autor revela la posibilidad de que los municipios puedan elaborar y aprobar su propia ley orgánica, sin embargo, el mismo la descarta ya que considera una invasión a las facultades legislativas del propio estado.⁴⁵³ Rafael Bielsa considera también que los gobiernos municipales son administradores, mas no legisladores.⁴⁵⁴ Las ideas antes expuestas son conceptos arraigados entre algunos juristas, pero si se desea construir un nuevo municipalismo, es necesario prescindir de ellas.

Salvador Valencia Carmona expresa como fuera de toda duda la posibilidad por parte de los ayuntamientos la posibilidad de que estos realicen funciones legislativas, haciendo una exhortación para que los gobiernos municipales actualicen su orden jurídico interno.⁴⁵⁵

José Luis López Chavarría sostiene que uno de los cuatro pilares de la reforma de 1983 fue la facultad reglamentaria municipal, señalando que eso les proporcionó la posibilidad a los ayuntamientos de acuerdo con las leyes que determinaran las legislaturas, el poder emitir disposiciones materialmente legislativas y con ello la posibilidad de establecer y perfeccionarlas para la solución de los problemas particulares ya que ellos son los que conocen su realidad, pero para alcanzar esto es necesario de contar con el personal de carácter técnico idóneo; lamenta López Chavarría que hasta el momento

⁴⁵² *Op. cit.*, Tena Ramírez, F., p. 144.

⁴⁵³ *Ídem.*

⁴⁵⁴ *Op. cit.*, Bielsa, R., p. 45.

⁴⁵⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. La Reforma Constitucional de Diciembre de 1999 al Artículo 115. Número 4 Enero-Junio 2001. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm>

únicamente los reglamentos municipales, presenta confusiones y atraso, y lejos de evolucionar contribuyeron al estancamiento.⁴⁵⁶

En el mejoramiento de los reglamentos municipales existe un campo de oportunidad de innovación del derecho municipal de Monterrey, es de advertirse que existe una gran dispersión reglamentaria e incluso se pueden señalar algunos reglamentos que esta por discutirse su existencia como lo es el de Espectáculos Taurinos y el de Box y Lucha, lo anterior ya que las disposiciones municipales regulan cuestiones muy particulares de cada uno de esos espectáculos, debiéndose considerar una regulación de carácter general y no particular, sino en todo caso habría que expedir una regulación municipal por todos los deportes que se llegasen a practicar dentro del municipio de Monterrey. Hemos de advertir también que ante la proliferación de reglamentos municipales se hace necesaria la expedición de un código en el cual de manera armónica se encuentren en él todas las disposiciones municipales.

Significación de: Bando de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas

Se debe de tener presente que cuando se expidió la Constitución de 1917 se consideró que el establecimiento de las facultades legislativas de los ayuntamientos deberían de regularse dentro de la legislación de cada estado, por lo que de manera supletoria, la facultad de expedir disposiciones legislativas se encontraba contemplada dentro de los artículos 16 y 21.

El artículo 16 de la Carta Magna establece que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas

⁴⁵⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (1993) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada)*. UNAM: México, p. 502.

para los cateos. El artículo 21 establece que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no paga la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de 36 horas.

En relación a lo anterior me permito advertir que se debe de estudiar detenidamente la segunda parte del artículo en mención en cuanto a las sanciones, en virtud de que por más sencillo que parece, es común que en la aplicación diaria de los reglamentos municipales, se confunden los conceptos. Prueba de ello es que tanto en diversas discusiones en las cuales he participado es sorprendente encontrar que existen personas que sostienen vehementemente que en todos los casos los infractores, tienen el derecho a la obtener la libertad cuando se impusiera un arresto. Siendo que son dos supuestos que señala la ley, el arresto y la multa y sólo cuando no se tenga dinero para pagar éste se podrá conmutar por horas de arresto. Dicha confusión ha llegado a su fin gracias a la expedición de la siguiente tesis jurisprudencial:

SANCIONES ADMINISTRATIVAS. LA POSIBILIDAD DE QUE LA MULTA SE CONMUTE POR ARRESTO HASTA POR 36 HORAS, EN TÉRMINOS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL, NO CONSTITUYE UN DERECHO DE OPCIÓN A FAVOR DEL INFRACTOR, SINO UNA FACULTAD DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.⁴⁵⁷

Con lo anterior ha quedado determinado que a raíz de las reformas al artículo 115 de la Constitución, de fechas 3 de febrero de 1983 y 23 de diciembre de 1999,

⁴⁵⁷ Registro No. 171915, Localización: Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Julio de 2007, Página: 368, Tesis: 2a./J. 116/2007, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa.

según lo establecido dentro del artículo 115 de la Constitución, los ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Los propósitos de estos ordenamientos son los siguientes: la Organización, la administración pública municipal, la regulación de las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Por lo que se refiere al objeto de las leyes que regulan a los municipios de cada estado deberá establecer lo siguiente: las bases generales de la administración pública y el procedimiento administrativos incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir controversias; los casos que se requiera el acuerdo de dos terceras partes de los ayuntamientos para realizar actos que afecten al patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos jurídicos que comprometan al Ayuntamiento por un plazo mayor al período del Ayuntamiento; las normas de aplicación general en el caso de las funciones y servicios públicos y disposiciones relacionadas con la Hacienda Municipal y la manera en qué los estados se harán cargo de funciones y servicios públicos; la manera en que se asuma una función o servicio municipal por parte del gobierno estatal cuando no exista convenio alguno, para aprobar lo anterior será necesario contar con las dos terceras partes de sus integrantes; y las disposiciones aplicables para los municipios que no cuenten con disposiciones legislativas municipales.

En relación a la facultad de las legislaturas de los estados a expedir una Ley de Gobierno Municipal, Quintana Roldán señala que:

El texto constitucional transcrito condiciona el ejercicio de la citada facultad a las leyes que deberán establecer las Legislaturas de los Estados. Atento con este mandato constitucional, los Congresos Locales deben expedir las referidas normas. El ordenamiento adecuado para ello lo constituyen, sin

duda las Leyes Orgánicas Municipales. No obstante, dichos ordenamientos no delimitan en múltiples ocasiones las tan citadas bases normativas.⁴⁵⁸

De lo anterior se puede apreciar una facultad eminentemente legislativa del Ayuntamiento, que indebidamente se divide en los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Siendo que los dos elementos iniciales materialmente son lo mismo. También existen otros actos materialmente legislativos que realiza el ayuntamiento tales como los planes de desarrollo o bien las disposiciones generales sobre el uso del suelo.

Bando de policía y gobierno

El significado de bando es el anuncio de una noticia de orden público realizada por alguien autorizado o también se puede considerar como el edicto o mandato de una autoridad que se anuncia solemnemente. Dicha palabra proviene de la palabra *baner*, hoy bandera, cuya presentación declaraba y publicaba la guerra, dando a la orden que precedía a este acto.⁴⁵⁹ Algunos autores clasifican los bandos en: ordinarios y extraordinarios o solemnes.⁴⁶⁰

De la anterior definición podemos apreciar que un bando y un reglamento prácticamente son lo mismo, contrario a lo que expresa Carlos F. Quintana Roldán no se puede decir que son bandos ordinarios los que se expidan al inicio de una gestión ya que sería tan absurdo como afirmar que cada nivel de gobierno al inicio de su gestión modificara todo el orden jurídico.⁴⁶¹

En resumen, se puede entender como el anuncio formal de algún acontecimiento el cual requiere de publicidad o que deba de ser conocido por todos los integrantes de una colectividad.

⁴⁵⁸ *Óp. cit.*, Quintana Roldán, C. F., nota 156, p. 309.

⁴⁵⁹ *Óp. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 329, p. 288.

⁴⁶⁰ *Óp. cit.*, Quintana Roldán, C. F., nota 156, p. 315.

⁴⁶¹ *Ídem.*

No obstante lo anterior, existen doctrinarios y juristas del derecho que expresan que por lo que se refiere a la palabra bando es el instrumento jurídico por excelencia que utilizan cotidianamente los ayuntamientos para dirigir las acciones del gobierno y su relación con los miembros de la comunidad y de la sociedad municipal en su conjunto, es el Bando de Policía y Buen Gobierno que, desde la instauración del Municipio en América, fue la principal "ordenanza" de los ayuntamientos, su naturaleza es de carácter político, social y administrativo, en él se conjugan los principales elementos para regular el gobierno de la comunidad desde las disposiciones que caracterizan los valores municipales como son el Lema y el Escudo, hasta otros ordenamientos que regulan el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes del Municipio.⁴⁶²

Ahora bien, los reglamentos y los bandos han llegado a ser considerados muy similares. Los contenidos de los Bandos de Policía y Buen Gobierno varían de acuerdo con los Ayuntamientos que los expiden por lo cual, no se puede hablar de un modelo único, pero sí podrán referirse las principales materias que tiene como objeto regular, tales como: la división política del Municipio y la adscripción en cada una de sus jurisdicciones de una autoridad auxiliar las determinaciones acerca de la población municipal en su carácter de habitantes, vecinos y ciudadanos principalmente; las bases generales de la integración del Gobierno y la administración Municipal; las bases normativas para la organización de materias propias del municipio, tales como la hacienda, el desarrollo de los centros de población y los servicios públicos; las disposiciones generales encaminadas a regular las actividades productivas, agrícolas, comerciales y de servicios de los ciudadanos y los ordenamientos en materia de seguridad pública con una serie de reglas que previenen la comisión de delitos de carácter administrativo que pudieran afectar la higiene, seguridad y estabilidad social del municipio. Siguiendo la importancia de este Bando en una relación dirección la pirámide jurídica puede aseverarse que en él se encuentran elementos orgánicos y de garantías sociales y económicas con lo cual se verifica el principio de legalidad del gobierno municipal ya que en última instancia, el Bando está extendiendo el conjunto de

⁴⁶² *Ídem.*

ordenamientos que emanan de las Constituciones General de la República y las correspondientes a los estados. El Bando de Policía y Buen Gobierno ofrece a las autoridades municipales un espacio para la regulación creativa y legal de diferentes aspectos de la vida municipal.

Reglamento

Según la enciclopedia electrónica Salvat del año de 1999, se define como Reglamento de la siguiente manera: conjunto de reglas o preceptos que regulan la aplicación de una ley, la actividad de un deporte, el funcionamiento de una corporación o una actividad cualquiera⁴⁶³.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define a la palabra Reglamento como: colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.⁴⁶⁴

El Diccionario de Derecho de Rafael de Pina define al Reglamento como: conjunto de Normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración Pública.⁴⁶⁵

Las leyes no son las únicas normas generales que integran el ordenamiento jurídico de un país; junto a ellas existen otras, entre las cuales figuran los reglamentos; esta palabra tiene dos significados dentro de la administración pública; por una parte es una decisión ejecutoria tomada por el Poder Ejecutivo, y desde el punto de vista material, se caracteriza por contener disposiciones, de carácter general e impersonal, que se oponen por ello, a los actos administrativos no reglamentarios.⁴⁶⁶

Dicho concepto obedece al considerar al Municipios no como un nivel de gobierno si no como en su momento se considero como un órgano

⁴⁶³ Salvat. Versión electrónica 1999.

⁴⁶⁴ Real Academia Española (1992) *Diccionario de la Lengua Española*, (21ª Edición), Espasa Calpe: España, p. 1757.

⁴⁶⁵ De Pina Rafael y Otro (1990) *Diccionario de Derecho*, (17ª Edición), Porrúa: México, p. 440.

⁴⁶⁶ *Óp. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 329, p. 289.

descentralizado por región⁴⁶⁷ y al Ayuntamiento no como un órgano legislativo, sino como un todo ejecutivo.

Ahora bien, dentro del contexto del Derecho Municipal es importante señalar que dentro del artículo 21 de la Constitución se señala que "compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía". Con apoyo en dicho artículo, en 1989 un tribunal colegiado fijó jurisprudencia en la que todavía se admite la existencia de reglamentos autónomos. Tanto las leyes orgánicas de cada entidad federativa como el Máximo Tribunal de la Nación, establecen que las normas expedidas por los ayuntamientos deben sujetarse a ciertas condiciones y por consecuencia ya no son autónomos.

El jurista Carlos Sempé señala dentro de su obra *Técnica Legislativa y Desregulación* expresó lo siguiente:

En efecto, con la reforma a la fracción II del artículo 115 de la Carta Magna (D.O. 3-11-83), los reglamentos gubernativos y de policía, dejaron de tener el carácter de autónomos en los estados de la República. A raíz de esa modificación, la que se amplía en una subsecuente (D.O. 23-XII-99), para la expedición de reglamentos, los ayuntamientos se deben ajustar a lo establecido en las leyes locales [...] Aun cuando la reforma de 1983 no era aplicable al Distrito Federal, el Congreso aprobó la Ley sobre justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal (D.O. 13-XII-84), con lo que dio apoyo legal a los hasta entonces reglamentos autónomos que correspondía expedir al Ejecutivo Federal. Al reformarse la fracción VI del artículo 73 constitucional (D.O. 10-VIII-87), y crearse la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pasó a ésta la facultad que hasta ese momento correspondía al Ejecutivo Federal de: "dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno."⁴⁶⁸

Con lo anterior se demuestra que a pesar de que la organización política del Distrito Federal ha pretendido apartarse de una evolución municipalista, se han adoptado diversas formas de gobierno, algunas veces otorgándole facultades que

⁴⁶⁷ *Óp. cit.*, Fraga, G., p. 218.

⁴⁶⁸ Sempé Minvielle, C., (2002) *Técnica Legislativa y Desregularización*, (4ª Edición), Porrúa: México, p. 45.

en un principio corresponderían a un Ayuntamiento, las cuales han sido trasladadas a un órgano estatal, pero definitivamente estas formas evolucionan a un territorio gobernado por municipios dentro de un estado como cualquier otro.

Las Circulares

Se debe de entender que las circulares y las disposiciones administrativas de observancia general son expedidas formalmente por una autoridad Administrativa y tienen efectos legislativos. Quintana Roldán expresa que dentro de las comunas se puede expedir disposiciones administrativas comunes que son fuente de derecho. Se señala que pueden ser tanto El Presidente Municipal, el Secretario, los Regidores.⁴⁶⁹

La Corte ha establecido que las circulares son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa, dando instrucciones a quienes se encuentran a sus órdenes sobre la organización de las oficinas o sobre su funcionamiento con quienes acuden a ellas, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales existentes; pero no para establecer derechos o imponer restricciones.

Las circulares expedidas por los secretarios de Estado no pueden ser consideradas como reglamentos, deben concretarse a ser un mecanismo informativo; interpretar un ordenamiento para asegurar la igualdad de trato a los particulares que se encuentran en la misma situación.⁴⁷⁰

Concepto legislativo

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del estado de Nuevo León entiende por reglamento municipal a los ordenamientos jurídicos que establecen normas de observancia obligatoria para el propio Ayuntamiento y para

⁴⁶⁹ *Óp. cit.*, Quintana Roldán, C. F., nota 156, p. 318.

⁴⁷⁰ *Loc. cit.*, Sempé Minvielle, C.

los habitantes del Municipio con el propósito de ordenar armónicamente la convivencia social en el territorio municipal y buscar el bienestar de la comunidad.

Concepto jurisprudencial

Al investigar el sentido de las tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia existe una jurisprudencia que fija el alcance de los reglamentos municipales, sin embargo, se han emitido diversas tesis. Por lo que hace al sentido de las tesis sin realizar el análisis correspondiente por el momento, se debe de señalar que algunas son contradictorias entre sí y otras contrarias a la evolución histórica de las facultades reglamentarias de los municipios, esto es contrario a lo que se conoce como derecho municipal.

Por lo que hace al concepto de las facultades legislativas estas han sido reconocidas, como actos eminentemente legislativos ya que en nuestro tradicional orden jurídico político se reconoce que los Ayuntamientos al expedir bandos, ordenanzas o reglamentos, por contener disposiciones de carácter abstracto y general, obligatorias para los habitantes del municipio, son leyes en sentido material. A lo anterior me permito citar la siguiente jurisprudencia:

REGLAMENTOS MUNICIPALES. NO PUEDEN AFECTAR DERECHOS
CONSTITUCIONALES DE LOS GOBERNADOS.⁴⁷¹

Concepto que se propone

Antes de proponer una definición a las facultades legislativas de los Ayuntamientos debemos de determinar diversos puntos que deberían de ser aceptados tanto formalmente como materialmente.

⁴⁷¹ Registro No. 227659, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, IV, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1989, Página: 651, Tesis: XVI. J/6, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa.

Es importante reconocer que el derecho municipal es una nueva rama del derecho que no puede ser ajena a la evolución y desarrollo de las otras ramas del derecho público con ello se buscaría evitar confusiones y el desarrollar nuevas teorías que tomarían años y que finalmente, si son correctas, nos llevarían a conclusiones ya establecidas, por lo anterior se debe de recurrir a la analogía.

Rendón Huerta Barrera, en relación al tema, considera que el derecho municipal tiene relación con otras áreas del saber, que permiten conocer con mayor exactitud al Municipio.⁴⁷² En relación a lo anterior y aplicando el ejemplo a los propósitos de desarrollar una nueva rama del derecho, sin tomar en cuenta a las ramas ya existentes, Ernesto Gutiérrez y González el cual sostiene que no se puede desarrollar el derecho administrativo si no se reconoce al derecho civil.⁴⁷³

A manera de ejemplo e ilustración es común que dentro de algunas ordenanzas municipales se pretenda dentro de un capítulo inicial incluir todo un diccionario o glosario definiendo cuestiones que son materia de otros ordenamientos y lo que es peor en no pocas veces no concuerdan con la legislación en general, lo anterior tiene como consecuencia que cuando se modificaré el marco reglamentario también estos ordenamientos se verían modificados. Ejemplo de ello son las definiciones de la “mayoría de edad”, “de domicilio”, “de bebida embriagante”, entre otros términos.

Es por ello que se debe de reconocer la división del poder y sus diferentes temperamentos es decir, sus facultades ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales.⁴⁷⁴ En relación a lo anterior, ya el jurista Reynaldo Robles Martínez, dentro de su obra denominada como *El Municipio* en su edición de 1993 señaló las características de la función legislativa municipal fijando entre otras cosas que el Ayuntamiento era un ente legislador por conocer de los problemas de la comunidad y que la representación proporcional es un elemento inminentemente parlamentario. Menciona de manera enérgica que están

⁴⁷² *Op. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 329, p.10.

⁴⁷³ Gutiérrez y González, E. (1993) *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Porrúa: México, p.xxii.

⁴⁷⁴ *Op. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 329, p. 281.

equivocados quienes sostienen que el Municipio es un órgano administrativo y no de gobierno y que sus normas son legislativas.⁴⁷⁵ En relación a su funcionamiento como órgano de gobierno, sostiene que:

No es posible concebir la creación de un nivel de gobierno con una sola función, pues de nada serviría que los vecinos de un Municipio designan a sus mandatarios, si éstos no van a interpretar ni a obedecer al pueblo que lo representan, y solamente se van a convertir en agentes subordinados o delegados del poder central. Nuestro sistema democrático tiene canales para que el pueblo manifieste su voluntad, estos canales son sus legítimos representantes, quienes deben interpretar su voluntad y plasmarla en normas jurídicas, para así estar en posibilidades de cumplirla. Para resolver los negocios comunes participa todo el pueblo, a través de sus legítimos representantes, quienes, después de estudiar los problemas, establecerán las soluciones en normas de carácter general, abstracto e impersonal. Los problemas locales deben ser resueltos por la fracción del pueblo que resulte afectada, a través de sus representantes estatales, es decir por su legislatura local.⁴⁷⁶

Por lo que hace a la definición del producto de las facultades legislativas de los ayuntamientos, proponemos la siguiente: norma jurídica obligatoria y general dictada por el órgano legislativo municipal, que tiene por fuente la voluntad mayoritaria de dicho órgano.

Elementos del concepto propuesto

Tomando en cuenta los elementos característicos de la ley podemos definir que el reglamento es de carácter obligatorio, que produce efectos generales y que se establece en términos abstractos.

Por lo que hace a su carácter obligatorio, se debe de entender que toda norma jurídica debe ser obligatoria; si no lo fuera, perdería su carácter y dejaría de ser una manifestación de derecho. En relación al Efecto General, se entiende éste como la regla que se aplica a todos los casos que reúnen condiciones previstas

⁴⁷⁵ *Óp. cit.*, Robles Martínez, R., p. 234.

⁴⁷⁶ *Idem.*

por ellas en su aplicación. Se entiende como Carácter Abstracto, cuando fija una situación jurídica para todos los casos que puedan presentarse y llenen determinadas condiciones señaladas de antemano. El órgano competente para expedir las normas municipales y que se considera como un Órgano Legislativo, es el Ayuntamiento, como órgano del Poder Público encargado de formarla, correspondiéndole una función legislativa.⁴⁷⁷

Naturaleza jurídica

La norma jurídica municipal es una obra de un órgano legislativo como lo es el Ayuntamiento, ésta es de carácter obligatorio y general y se rige por lo establecido en la Constitución y, las demás disposiciones que le sean aplicables.

Criterios clasificatorios

Con el propósito de desarrollar el presente tema consultaremos a autores que se han enfocado al estudio del derecho municipal: Teresita Rendón Huerta Barrera, Carlos F. Quintana Roldán y a Arturo Pontifes Martínez. Teresita Rendón Huerta Barrera clasifica a los reglamentos municipales de la siguiente manera: desde el punto de vista subjetivo: por su aplicación y origen: Federales, Estatales y Municipales. Desde el punto de vista de la materia que regulan: en razón de su contenido: policía, beneficencia, sanidad, tránsito, construcciones, etc. Desde el punto de vista de su vinculación con la Ley: por razón de sus relaciones con la ley: ejecutivos, administrativos, necesidad, y delegados. En razón de la actividad de la Administración: internos y externos.⁴⁷⁸

Carlos Quintana Roldán realiza una clasificación a los reglamentos municipales y establece lo siguiente: estructura y organización; servicios públicos; edificación, planeación y desarrollo urbano; protección al ambiente y a la ecología;

⁴⁷⁷ García, T., (1991) *Apuntes de Introducción al estudio del Derecho*, (29ª Edición), Porrúa: México, p. 83.

⁴⁷⁸ *Óp. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 329, p. 281.

órganos de participación y colaboración ciudadana y otros reglamentos de materias que son competencia municipal.⁴⁷⁹

Arturo Pontifes Martínez dentro de su tratado denominado *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y administración municipal* establece diversas clasificaciones para los ordenamientos municipales, siendo ésta la siguiente: jurídico, político, administrativo, social y económico.⁴⁸⁰

El mismo autor establece que los perfiles de la clasificación reglamentaria son: jurídico, cuando se establecen bases normativas para el gobierno del municipio y los derechos y obligaciones de sus habitantes; político, al definir entre los fines del municipio la promoción del desarrollo material, social, educativo y cultural de los habitantes del municipio y la garantía y fomento del orden público con apego a la dignidad humana; administrativo, al sentar las bases para la organización y funcionamiento de las dependencias y organismos municipales; social, al brindar las garantías de salud, educación y cultura municipal para la comunidad; económico, al establecer las normas básicas para el desarrollo de las actividades productivas y comerciales en la jurisdicción municipal. Finalmente, Pontifes concluye manifestando que el Reglamento municipal no es solamente un instrumento jurídico, sino que se convierte en un código de regulación gubernativa donde interviene tanto el gobierno como la comunidad.

Concepto de policía

En relación a lo anterior se puede citar la teoría expuesta por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa que dentro de su obra *Compendio de Derecho Administrativo* expresan que la actividad de policía administrativa

⁴⁷⁹ *Óp. cit.*, Quintana Roldán, C.s F., nota 156, p. 317.

⁴⁸⁰ Pontifes Martínez, A. (1988) *La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales/Secretaría de Gobernación: México, p.95.

debe desempeñarse bajo un orden jurídico. De igual manera se afirmó que, en virtud de que con tal actividad se acotan los derechos de los gobernados, su establecimiento debe estar contenido en una legislación formal y materialmente considerada, de acuerdo con el principio jurídico de *reserva de la ley*.

Por tanto, el estudio de los medios de policía parte del supuesto de la existencia de la norma que garantiza su ejercicio, de tal forma que los medios a través de los cuales se manifiesta la actividad administrativa de policía, sólo pueden ser válidos cuando tengan el soporte normativo para la actuación de la autoridad.

Así tenemos la noción del reglamento de policía, el cual, de acuerdo con las características de esta actividad y conforme a nuestro sistema jurídico, sólo debe ser posible cuando tenga el soporte previo en una ley, dado que la autoridad administrativa no puede limitar o restringir la esfera de derechos de los particulares sólo a través de un reglamento.

En efecto, la facultad reglamentaria a cargo del Ejecutivo tiene como fin fundamental facilitar el cumplimiento de las disposiciones legales, por lo que, a través de los reglamentos, no es posible establecer nuevas obligaciones o limitar los derechos de los particulares, porque esto es materia de reserva de ley.

En una opinión del autor realizada hasta antes de la reforma de 1983, respecto de los reglamentos de policía y buen gobierno, que la doctrina denomina reglamentos autónomos porque se apoyan directamente en el texto constitucional, su función es reglamentar la actuación de los particulares respecto del ejercicio de los derechos fundamentales que comprenden las garantías individuales, como la libertad y la propiedad, que con mayor razón sólo pueden ser restringidos o limitados por el órgano legislativo y con el procedimiento que la propia Constitución establece.⁴⁸¹

En este sentido se debe de mencionar que indebidamente el término de Policía se ha equiparado al de gendarmería, entendiéndose como tal al órgano

⁴⁸¹ Delgadillo Gutiérrez, L. H. (1999) Compendio de *Derecho Administrativo Segundo Curso*, Porrúa: México, p. 186.

encargado de salvaguardar el orden público. Es de mencionarse que en algunos textos legislativos municipales al expedirse lo que se denomina como Bando de Policía y Gobierno se regula la organización orgánica del cuerpo de seguridad pública y las faltas administrativas.

La definición de Policía es un término el cual ha sido estudiado a través del tiempo, en el presente apartado definiremos el pensamiento de Benjamín Villegas Basabilbaso, Agustín Gordillo y Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, los dos primeros autores argentinos de distintas épocas y el último autor nacional.

Doctrina expuesta por Benjamín Villegas Basabilbaso. En cuanto a la delimitación del concepto de Policía dentro del derecho público se han expresado diversas doctrinas pero estas pueden dividirse en las europeas y la norteamericana delimitando los campos de acción.⁴⁸²

A partir de la Revolución francesa y la limitación del Poder Público en el siglo XVIII, la teoría del Estado de policía entra en crisis; el derecho natural garantizado por la separación de los poderes va minando la construcción del estado omnipotente que desconoce la libertad individual y trata de destruir la autocracia y el despotismo; el jusnaturalismo clásico con Locke, Montesquieu y Wilson, asigna límites al poder estatal y formula la doctrina de los derechos individuales del hombre, innatos e intangibles; esta teoría afirma el principio de la limitación del poder público declarando los derechos individuales anteriores y superiores del Estado, principio que tiene su correlativo en la Déclaration des droits de 1789.^{483 484}

Benjamín Villegas define la noción jurídica de policía de la siguiente manera:

En mérito de las consideraciones precedentes, a juicio del autor, la noción jurídica de policía puede ser definida en los siguientes términos: es una función administrativa que tiene por objeto la protección de la seguridad, moralidad, y salubridad públicas, y de la economía pública en cuanto afecte

⁴⁸² Villegas Basabilbaso, B. (1954) *Derecho Administrativo*, t V, Tipográfica Editora Argentina: Buenos Aires, p.13.

⁴⁸³ *Ibidem.*, p. 17.

⁴⁸⁴ *Idem.*

directamente a la primera. Es obvio decir que la policía por su propia naturaleza de función jurídica administrativa está sujeta al imperio de la ley.⁴⁸⁵

Es importante destacar que en la lectura de la obra de Benjamín Villegas Basabilbaso se exponen teorías del derecho municipal argentino de la década de los cincuentas y que apenas han sido incorporadas recientemente a nuestros textos legales, una de estas teorías dignas de mencionar es la relativa a la autarquía municipal, entendida como el poder de gobernarse así mismo, se establece la potestad del órgano deliberativo para que dentro los límites preestablecidos puedan expedir ordenanzas.⁴⁸⁶

Analizando la obra *Derecho Administrativo*, en su tomo V del jurista argentino Benjamín Villegas Basabilbaso podemos encontrar que realiza una exposición muy amplia en todo lo que se refiere a la intervención del Estado en la esfera de la vida de los particulares, dicha clasificación en realizada por capítulos, los cuales se enumeran a continuación, Policía de Seguridad: Policía de las personas individuales, Policía de las personas colectivas, Policía de reunión, Policía de culto, Policía de prensa, Policía de radiodifusión, Policía de propiedad, Policía de propiedad intelectual, Policía de la propiedad de marcas, Policía del Trabajo, Policía de industria y comercio, y Policía de inmigración, Policía de Moralidad: Policía de corrupción sexual, Policía de embriaguez, Policía de estupefacientes, Policía de juego, Policía de Espectáculos públicos, Policía de malos tratos a los animales y finalmente como división, la Policía de Salubridad.⁴⁸⁷

Es de señalarse que en la anterior definición se elaboran los campos de intercesión del estado los han sido tomados selectivamente por los gobiernos, en diferente lugar y época.

⁴⁸⁵ *Ibidem.*, p. 88.

⁴⁸⁶ *Ibidem.*, p. 194.

⁴⁸⁷ *Ibidem.*, p 808.

Adolfo Korn Villafañe, menciona que existen actividades que sin ser delictuosas son evidentemente ilícitas, tales como ciertos juegos de azar, la prostitución y el abuso de las bebidas embriagantes; considera que las leyes que las regula con las leyes de tolerancia, las cuales son legisladas como un mal menor, ante la imposibilidad de reprimirlas y que continúen expandiéndose, pero se debe de reconocer que estos males únicamente pueden hallar una solución definitiva en la conducta individual guiada por un concepto de la moral religiosa.⁴⁸⁸

2. Consideraciones doctrinales

Lejos de lo que se puede pensar, en nuestros días el Estado interviene en más campos y no solo limitándose a los campos tradicionales que son la seguridad, la salubridad, y la moralidad, a través de disposiciones legislativas. Con lo anterior señala pese a que se ha dicho que Estado debe de reducir su intervención en el campo de la actividad de los particulares, dadas las actuales circunstancias sociales es indispensable su intervención.⁴⁸⁹

En relación a los reglamentos municipales, dentro de su obra derecho administrativo no realiza ninguna definición, pero define de una forma clara la intervención del estado dentro de la administración, mencionando que las normas que tienen a su vez medios que garantizan para obligar a los particulares se sometan a los intereses del Estado.⁴⁹⁰

Expresa que obedece a una antigua tradición el señalar que los ordenamientos municipales se circunscriben al Reglamento de policía y buen gobierno. En la décima reforma se prescindió de la palabra “buen”; menciona el

⁴⁸⁸ Korn Villafañe, A. (1936) *Derecho Público Político*, Librería Santa Catalina: Buenos Aires, p. 126.

⁴⁸⁹ Gordillo, A. (2000) *Tratado de Derecho Administrativo*, (4ª Edición), t. II, Fundación de Derecho Administrativo: Argentina, pp 131 - 154.

⁴⁹⁰ *Op. cit.*, Serra Rojas, A., t. II, p.503.

propio autor que al realizar un ejercicio adecuado de las atribuciones de policía se tiene por consecuencia un buen gobierno.⁴⁹¹

Las normas jurídicas emitidas por los ayuntamientos no se pueden considerar como reglamentos en el entendido que en la actualidad el Municipio es un nivel de Gobierno; ahora bien, Villegas Basabilbaso, quien desarrollo una colección del derecho administrativo argentino, expone que los reglamentos obedecen a la dificultad propia de los órganos legislativos para la creación de normas técnicas tomando en cuenta las circunstancias especiales de aplicación y considerando los cambios sociales que se pueden presentar.⁴⁹²

En relación con las normas expedidas por los ayuntamientos se señala que estas deben de expedirse de conformidad con la legislación de cada estado. Además que existen disposiciones que única y exclusivamente, pueden ser realizadas por los ayuntamientos; ejemplo de lo anterior son los bandos, ordenanzas, reglamentos, circulares, entre otras disposiciones administrativas.⁴⁹³

En relación con las facultades legislativas de los ayuntamientos Fraga menciona que los reglamentos municipales pueden versar sobre las actividades comerciales; lo anterior se debe de destacar ya que existen corrientes de opinión que exponen lo contrario; es de expresarse que dentro de nuestro Máximo Tribunal se han emitido algunas tesis contrarias a lo expresado por el autor. En relación a lo anterior cito a Gabino Fraga:

Además, con su carácter de autoridad política, el Municipio es el encargado del mantenimiento del orden dentro de su jurisdicción territorial; de formular los reglamentos de gobierno y de las actividades comerciales, industriales, culturales y de salubridad, etc., etc., y de vigilar su cumplimiento.⁴⁹⁴

⁴⁹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (1998) *Diccionario Jurídico Mexicano*, (12ª Edición), México, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, p. 2752.

⁴⁹² Villegas Basabilbaso, B. (1949) *Derecho Administrativo*, t. I, Tipográfica Editora Argentina: Buenos Aires, p.266.

⁴⁹³ *Op. cit.*, Quintana Roldán, C. F., nota 156, p. 309

⁴⁹⁴ *Op. cit.*, Fraga, G., p. 225.

La explicación de que el derecho mexicano haya denominado a las disposiciones legislativas municipales como reglamentos, puede ser explicada al ser considerado el Municipio como un órgano descentralizado este podía emitir reglamentos. Ahora bien, en la actualidad por ser considerado un nivel de gobierno deberá emitir leyes.⁴⁹⁵ Ugarte Cortés, contrario a lo que opinan otros autores, no comparte la idea de que las normas municipales son leyes en sí, dando a entender que un ayuntamiento es un ente de administración y no de gobierno.⁴⁹⁶

Al reconocerse al Municipio como un ámbito de gobierno se debe entender que el Gobierno Municipal debe realizarse en tres funciones, por lo que antes eran reglamentos en los ayuntamientos, ahora se transforman en leyes. Robles Martínez en su obra realizada en 1993 comparte la propuesta de Rendón Huerta Barrera, en este sentido como lo señala el autor, existen verdaderos prejuicios que limitan el avance municipal en este tema.⁴⁹⁷ Menciona Rendón Huerta que la expedición de reglamentos es un temperamento de la división de poderes, es decir, formalmente es una autoridad administrativa la emisión de la norma jurídica es un acto materialmente legislativo. Mencionando que es un acto unilateral, emitido por un órgano competente, existe un mandato, un contenido jurídico amplio.

3. Régimen de derecho positivo

Legislación Federal

Las potestades legislativas de los ayuntamientos se encuentran dentro de la legislación federal, se encuentran contenidas dentro de los artículos 14, 16, 21 y 115 fracción II , V y último párrafo. El artículo 14 establece:

⁴⁹⁵ Kelsen, H. (1979) *Teoría General del Estado*, (15ª edición), Editora Nacional: México, p. 307.

⁴⁹⁶ Ugarte Cortes, J. (1985) *La Reforma Municipal*, Porrúa: México, p. 24.

⁴⁹⁷ *Op. cit.*, Robles Martínez, R., p. 235.

A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Los elementos del citado artículo son tres: la prohibición de la irretroactividad, el derecho o garantía de audiencia y la estricta aplicación de la ley a las resoluciones judiciales. En diversas ocasiones se ha tratado de definir por parte de los tribunales el concepto de irretroactividad, sin lograr un criterio cierto, por lo que en términos muy amplios, se puede afirmar que un ordenamiento o su aplicación tienen carácter o efectos retroactivos, cuando afectan situaciones o derechos que han surgido con apoyo en disposiciones legales anteriores o cuando lesionan efectos posteriores de tales situaciones, o derechos que están estrechamente vinculados con su fuente y no pueden apreciarse de manera independiente. Sin embargo, la propia jurisprudencia ha establecido dos excepciones a dicha prohibición, en el caso de disposiciones de carácter constitucional y en las de carácter procesal.⁴⁹⁸

En relación a lo anterior podemos citar las siguientes resoluciones emitidas por nuestro más alto Tribunal.

⁴⁹⁸ *Óp. cit.*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada)*; p. 68.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, DEBEN SUJETAR A UN PROCEDIMIENTO LA PRIVACION DE DERECHOS ADQUIRIDOS POR LOS PARTICULARES.⁴⁹⁹

DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO, CONCEPTO DE LOS, EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LEYES.⁵⁰⁰

VEHICULOS AUTOMOTORES. LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE PARA LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION GENERADA POR AQUELLOS QUE CIRCULAN POR EL DISTRITO FEDERAL Y LOS MUNICIPIOS DE SU ZONA CONURBADA Y SU REGLAMENTO, NO VIOLAN LA GARANTIA DE IRRETROACTIVIDAD CONSAGRADA POR EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.⁵⁰¹

Por otra parte el artículo 16 señala lo siguiente:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado. La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal. En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse

⁴⁹⁹ Registro No. 327088, Localización: Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación LXXI, Página: 1647, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

⁵⁰⁰ Registro No. 232511, Localización: Séptima Época, Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación 145-150 Primera Parte, Página: 53, Tesis Aislada, Materia(s): Común.

⁵⁰¹ Registro No. 200076, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IV, Agosto de 1996, Página: 85, Tesis: P. XCVI/96, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Administrativa.

de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

En relación a lo anterior debemos de tener en cuenta que nuestro más alto tribunal ha expresado que el requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 constitucional, al tener el rango de una garantía individual implica para las autoridades de cualquier categoría que estas sean, la obligación de actuar siempre con apego a los diversos ordenamientos y a la propia Constitución de manera que sus actos no aparezcan emitidos arbitrariamente.⁵⁰²

El artículo 21 establece que:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso. Finalmente señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

De manera particular y en relación a la justicia administrativa, existen los siguientes puntos han de destacarse: las acciones administrativas consistentes en multa y arresto hasta por treinta y seis horas; el que las autoridad administrativa solo puede imponer sanciones a los infractores a través de un procedimiento de

⁵⁰² *Óp. cit.*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada)*, p. 73.

carácter administrativo y finalmente que los reglamentos municipales deben de expedirse de conformidad con las bases normativas expedidas para ello.⁵⁰³

Dentro del artículo 115 fracción II se establece lo siguiente:

Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores; Considerando la relación que guarda con los bandos y reglamentos emitidos por el órgano legislativo municipal me permito citar la fracción V que establece lo siguiente: V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

⁵⁰³ *Ibidem*, p. 96.

Legislación Estatal

En la Constitución del estado, en su artículo 130, se transcribe textualmente el artículo 115 de la Constitución Federal, por lo resulta innecesario hacerlo nuevamente.

La ley que regula a los gobiernos locales del estado de Nuevo León se denomina Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, dentro de su Título Sexto llamado “De las Facultades Reglamentarias de los Ayuntamientos” se establecen dos capítulos el primero titulado: “De los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales” y el segundo: “De las bases generales para la expedición de reglamentos municipales”.

Entrando al estudio detallado de los reglamentos municipales y su legislación actual en el estado de Nuevo León, encontramos que dentro del capítulo “De los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales”, se establece que los reglamentos municipales son ordenamientos jurídicos que establecen normas de observancia obligatoria para el propio Ayuntamiento y para los habitantes del Municipio con el propósito de ordenar armónicamente la convivencia social en el territorio municipal y buscar el bienestar de la comunidad.

Por lo que hace a su expedición se establece que los reglamentos municipales serán expedidos por los propios Ayuntamientos quienes los aprobarán ajustándose a las bases normativas, y su vigencia surtirá efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Por lo que hace a los propósitos generales del reglamento se establecen los siguientes: Establecer la normatividad para el adecuado funcionamiento del Ayuntamiento como órgano de máxima autoridad del Municipio y de la correcta administración del patrimonio municipal; establecer los ordenamientos para la más

idónea división administrativa y territorial del Municipio; crear las disposiciones para preservar el orden público como requerimiento prioritario de la sociedad, en los aspectos de seguridad personal y patrimonial de los habitantes del Municipio, salud pública, preservación del medio ambiente, vialidad, esparcimiento, cultura y demás aspectos fundamentales de la vida comunitaria; establecer las bases para garantizar, en beneficio de la sociedad, la más adecuada prestación de los servicios públicos municipales directamente del Ayuntamiento o a través de concesionarios; estimular la participación de la comunidad en la gestión municipal; determinar las sanciones que procedan por las infracciones a los reglamentos.

En relación a su publicidad y conocimiento, establece que a través de sistemas de información y orientación idóneos, los Ayuntamientos deberán difundir constantemente los reglamentos municipales, para asegurar el mayor cumplimiento de los mismos.

Para su modificación, establece una plena libertad para hacerlo ya que señala que con la normatividad que acuerde el Ayuntamiento, se podrán modificar los reglamentos municipales cumpliendo con las disposiciones contenidas en la Ley y con los procedimientos que se establezcan en los mismos.

Determina la facultad de emitir circulares como atribución del mismo Ayuntamiento y no de quien es el titular de la administración municipal ya que señala que los Ayuntamientos tendrán la facultad de expedir circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su circunscripción territorial, cuya aplicación redunde en beneficio de la comunidad y de la administración municipal.

Dentro del capítulo II denominado “De la bases generales para la expedición de reglamentos municipales” se establecen las siguientes bases de carácter legislativo: que los ordenamientos respeten las garantías individuales, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Nuevo León; que los ordenamientos sean congruentes y no contravengan o invadan disposiciones o competencias federales

y estatales; que tengan como propósito fundamental la seguridad, el bienestar y la tranquilidad de la población; que su aplicación fortalezca al municipio libre; que en su elaboración se haya tomado en cuenta la opinión de la comunidad y que en los Ordenamientos estén previstos procedimientos de revisión y consulta con la participación de la propia comunidad, para garantizar la oportuna actualización de cada reglamento; que en su articulado se incluya la formación y funcionamiento de unidades administrativas municipales, responsables de la inspección y vigilancia del cumplimiento de los reglamentos, así como de la aplicación de sanciones cuando proceda; que la normatividad de la administración y de los servicios públicos municipales tengan como propósito primordiales, la eficiencia de los mismos y el mejoramiento general de la población del municipio; que incluyan un Capítulo sobre Recurso de Inconformidad, que permita a los particulares fundamentar sus impugnaciones contra actos de la autoridad; que esté prevista la más idónea difusión de sus principales ordenamientos.

Finalmente, contiene un no muy común recurso a fin de denunciar fallas de procedimiento en la elaboración de los reglamentos municipales al señalar que los particulares o las autoridades podrán, al margen de los recursos administrativos o judiciales que procedan, acudir a denunciar la violación de las bases antes señaladas en la expedición de algún reglamento, al Congreso del Estado quien podrá en su caso solicitar al Ayuntamiento la modificación o derogación de los ordenamientos correspondientes. Lo anterior puede ser considerado una flagrante violación a la autonomía municipal.

Por lo que hace a los medios de publicación se establece que cuando el Ayuntamiento apruebe la expedición o modificación de un reglamento solicitará su publicación en el Periódico Oficial del Estado para los efectos de su vigencia. A lo anterior es importante señalar que se pueden dar serios problemas de gobernabilidad e invasión de esferas dentro de los distintos órdenes de gobierno, cuando el Poder Ejecutivo del estado se niega a publicar un reglamento municipal, por diversas razones. Lo que se debe proponer es que al ser un orden de

Gobierno debe de contar con una publicación periódica oficial y no depender de otra de un ámbito de gobierno distinto.

Con el propósito de que los reglamentos sean una legislación vigente y dadas las características particulares de cada municipio se establece que en la medida que cambien las condiciones socioeconómicas de los Municipios, en virtud de su crecimiento demográfico, surgimiento y desarrollo de actividades productivas, modificación de las condiciones políticas y múltiples aspectos de la vida comunitaria, los Ayuntamientos deberán adecuar su reglamentación municipal, con el fin de preservar su autoridad institucional y propiciar el desarrollo armónico de la Sociedad.

Legislación Municipal

Dentro de nuestro orden jurídico podemos encontrar legislaciones que indebidamente otorgan competencia a los gobiernos de los estados, con lo cual invaden el ámbito municipal, ejemplo de lo anterior podemos mencionar las siguientes: Ley que crea las juntas de mejoramiento moral, cívico y material en el estado de Nuevo León, Ley para Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial, Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León y el Reglamento del Barrio Antiguo.

En relación al presente tema y consultando la Octava Época tiene su inicio del 15 de enero de 1988 al 3 de febrero de 1995, y una vez realizado el análisis correspondiente encontramos diez tesis que aportan elementos para estudiar y entender los reglamentos municipales. Es importante mencionar que dentro de las primeras ordenanzas españolas se consideraba la localización de los cementerios especificando diversas reglas para su funcionamiento, era entendible lo anterior dado a que según consta en nuestra historia la población era diezmada por las epidemias.

Dentro de las administraciones municipales se ha presentado el caso que se han invadido los terrenos adyacentes a los panteones, lo anterior en contra los ordenamientos municipales. Debiéndose reconocer, pero no justificar, la costumbre de que las personas invaden la propiedad pública y luego el Estado entrega en propiedad estos terrenos como gestos de piedad; lamentablemente estas acciones lejos de preservar un clima de legalidad ocasionan un desprecio por la propiedad pública, destinada a satisfacer las necesidades de la población en general, siendo esto una de las manifestaciones también de los grupos de presión. En la tesis siguiente se puede comprender la naturaleza que tiene este servicio público, que puede ser prestado por los particulares a través de una concesión.

CEMENTERIOS. REGIMEN JURIDICO DE LOS, INSTALADOS EN EL DISTRITO FEDERAL.⁵⁰⁴

En relación a la tesis que continuación se transcribe, podemos mencionar que reconoce la necesidad del reconocimiento de tres poderes dentro del orden municipal. Por otra parte, presenta la pregunta ¿cuál es el objeto y límite de los reglamentos municipales? Debiendo determinar que tienen como estos el crear las disposiciones para preservar el orden público como requerimiento prioritario de la sociedad, en los aspectos de seguridad personal y patrimonial de los habitantes del Municipio, salud pública, preservación del medio ambiente, vialidad, esparcimiento, cultura y demás aspectos fundamentales de la vida comunitaria, así como los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la vida comunitaria.

⁵⁰⁴Registro No. 229901, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988, Página: 156, Tesis Aislada Materia(s): Administrativa.

REGLAMENTOS MUNICIPALES. NO PUEDEN AFECTAR
DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS GOBERNADOS.⁵⁰⁵

El derecho municipal para su evolución, debe de auxiliarse de las ramas del derecho que tienen mayor desarrollo. En la siguiente tesis se puede apreciar claramente la analogía que existe dentro del derecho administrativo y el derecho municipal al exigirle los mismos requisitos que exigidos en otras ramas de fiscalización.

VISITAS DE INSPECCION PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LEYES O REGLAMENTOS MUNICIPALES. EN LAS ACTAS QUE SE LEVANTEN CON ESE MOTIVO, DEBEN PRECISARSE EN FORMA DETALLADA LOS DATOS DE LA ORDEN RESPECTIVA, ASI COMO LOS MEDIOS QUE EL INSPECTOR UTILIZO PARA IDENTIFICARSE.⁵⁰⁶

En relación a la actividad comercial existe cierto rechazo por parte de los prestadores de servicios a ser regulados por los reglamentos municipales. Es por ello que se debe de recordar que los ayuntamientos pueden regular las actividades de los particulares que afecten al desarrollo normal de la vida comunitaria, no únicamente como se ha mencionado regular la estructura interna de la administración o los servicios públicos.

Lo que se debe de destacar de la tesis que es la indefinición de reconocer los tres poderes de todo ámbito de gobierno. No omito mencionar que el tema es tratado más ampliamente en otros capítulos del presente trabajo. Brevemente debemos de recordar que la organización e invención del ayuntamiento data del siglo XII y en nuestro país se continúa con el modelo implantado por las

⁵⁰⁵Registro No. 227659, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación IV, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1989, Página: 651, Tesis: XVI. J/6., Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa.

⁵⁰⁶ Registro No. 221856, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación VIII, Octubre de 1991, Página: 299, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

ordenanzas municipales y la Constitución de Cádiz y que concentra el poder en un solo órgano, por lo que en nuestros días resulta difícil gobernar una ciudad de las dimensiones de Monterrey, con una institución creada en aquella época. Es deber que se reconozcan los tres poderes municipales y que el poder ejecutivo a través de su Reglamento de la Administración y de los Reglamentos interiores de cada una de las dependencias regule sus actividades.

REGLAMENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL MUNICIPIO DE MONTERREY, CONSTITUCIONALIDAD DEL.⁵⁰⁷

El representante de los intereses municipales es el Gobierno Municipal, en este caso, quien tiene el monopolio de la acción administrativa de éste nivel de Gobierno. En relación a lo anterior se podría tomar como analogía que en materia penal quien es el representante de la sociedad es el Ministerio Público. Sin embargo, dentro de las diversas disposiciones de la legislación obligan al Gobierno Municipal a tomar en consideración la opinión de la población al expedir sus normas de carácter general.

INTERES JURIDICO, FALTA DE. DERECHO MUNICIPAL. (LEGISLACION DEL ESTADO DE OAXACA.⁵⁰⁸

Los ayuntamientos tienen la facultad de regular la vida de la comunidad a través de lo que se ha llamado reglamentos municipales, entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

⁵⁰⁷ Registro No. 216455, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación XI, Mayo de 1993, Página: 388, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

⁵⁰⁸ Registro No. 214974, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación XII, Septiembre de 1993, Página: 247, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

HORARIOS COMERCIALES. ARTICULO 28, FRACCION XIII, DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DE.⁵⁰⁹

MOLINOS DE NIXTAMAL, EXPENDIOS DE MASA Y DE TORTILLAS, REGLAMENTO DE, PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI. DECRETO NUMERO 143. CONSTITUCIONALIDAD.⁵¹⁰

REGLAMENTO PARA LA OPERACION Y EL USO DE MAQUINAS ELECTRONICAS, MECANICAS, JUEGOS DE VIDEO Y SIMILARES CON FINES LUCRATIVOS EN EL MUNICIPIO DE MORELIA, EL AYUNTAMIENTO ESTA FACULTADO PARA EXPEDIRLO.⁵¹¹

La tesis, que a continuación se transcribe, la consideramos aparatada de la doctrina municipal, ya que restringe la capacidad de los ayuntamientos para intervenir en los actos de regulación de los comercios, hemos de advertir que en ella se desconoce todo principio municipalista.

INVASION DE ESFERAS. CONSTITUYE UN PROBLEMA DE ESTA NATURALEZA EL PLANTEAMIENTO RELATIVO A QUE EL MUNICIPIO AL REGLAMENTAR LAS NORMAS, HORARIOS, Y TARIFAS A QUE DEBEN SUJETARSE LAS NEGOCIACIONES

⁵⁰⁹ Registro No. 233495, Localización: Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación 38 Primera Parte, Página: 30, Tesis Aislada Materia(s): Administrativa.

⁵¹⁰ Registro No. 257552, Localización: Sexta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, CXXIX, Página: 16, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa, Administrativa.

⁵¹¹ Registro No. 218639, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, X, Septiembre de 1992, Página: 350, Tesis Aislada Materia(s): Administrativa.

MERCANTILES, ESTA LEGISLANDO EN MATERIA DE
COMERCIO.⁵¹²

Indebidamente sostiene la tesis lo siguiente:

El planteamiento del quejoso relativo a que el municipio, al reglamentar en el Bando de Policía y Buen Gobierno y en los reglamentos municipales, las normas, horarios y tarifas a que debe sujetarse el ejercicio de actividades comerciales, industriales o de servicios, está legislando en materia de comercio, no obstante que esta facultad está reservada a la Federación por el artículo 73, fracción X, constitucional, constituye un problema de invasión de esferas, pues independientemente de que sea fundado o infundado, lo que llevaría a la concesión o negativa del amparo, no se trata del mero dicho del quejoso sobre un problema de tal naturaleza, sino de determinar si autoridades del poder público local, al expedir determinadas leyes, están o no ejerciendo una facultad que constitucionalmente corresponde al ámbito de atribuciones reservadas a la Federación.⁵¹³

Tal parece que no se tomó en cuenta criterios ya sustentados que decían entre otras cosas que cuando indirectamente el Ayuntamiento, al formar los reglamentos necesarios sobre la salubridad pública, el orden, la policía y demás ramas municipales, puede llegar a comprender el trabajo de algunas personas desde el momento en que establece un horario para el funcionamiento de locales comerciales, también lo es que no lo hace reglamentando actividades laborales, sino desde un ángulo de administración pública municipal, como es reglamentar el horario para el funcionamiento de locales comerciales, con venta de cerveza abierta, en forma tal que no se afecte la sociedad

En relación a que invade esferas de la actividad mercantil es de señalarse que la actividad legislativa de los ayuntamientos no tiene por objeto ordenar los requisitos legales necesarios para la existencia de documentos y demás actos

⁵¹² Registro No. 205543, Localización: Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octubre de 1993, Página: 29, Tesis: P. LI/1993, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Administrativa.

⁵¹³ Registro No. 205543, Localización: Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octubre de 1993, Página: 29, Tesis: P. LI/1993, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Administrativa.

considerados como mercantiles por el Código de Comercio y demás leyes mercantiles; tampoco pretende establecer las reglas conforme a las cuales deban estructurarse y organizarse las empresas en general, ni las de exploración de una industria. Su propósito: controlar y vigilar que los establecimientos mantengan el orden, la seguridad y la salubridad de las poblaciones, objetivos que son propios y característicos de los reglamentos de policía y buen gobierno, sin que quepa argüir en contrario, que como mediante los citados establecimientos sujetos a ese control y vigilancia, se ejercita la libertad de comercio. Pueden tener tales giros, y de hecho la tienen, una finalidad mercantil o industrial, pero no es esta la materia de regulación municipal ya que su objetivo es, ante todo, el establecimiento y regulación de los requisitos necesarios para el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones.

Por último, algunos estudiosos de los reglamentos municipales los agrupan en tres tipos, encontrándose en el último, los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la vida comunitaria, no se contraponen a lo previsto en la Carta Magna, constituyendo dicho precepto el fundamento legal para la emisión por parte del ayuntamiento de reglamentos a efecto de normar los servicios particulares.

Es de mencionarse la consideración que hace la siguiente tesis determinante para el orden jurídico municipal. Señala que las disposiciones legislativas emanadas de los ayuntamientos que se realizaron hasta antes de la reforma constitucional de 1983 son inconstitucionales por no haberse expedido de conformidad con las bases generales de las leyes orgánicas, aceptando sin conceder la validez de la idea planteada. Esto quiere decir que todos los reglamentos realizados, hasta antes de la fecha citada, deberían de abrogados por encontrarse fuera del orden jurídico. Lo anterior se comparte ya que hasta antes de la expedición de las bases a que se sujetan los ordenamientos es no reunían elementos ciertos.

REGLAMENTOS MUNICIPALES AUTONOMOS. SON INCONSTITUCIONALES A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL TRES DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES.⁵¹⁴

4. La representación popular dentro de los órganos municipales legislativos

Integración de los Ayuntamientos

A manera de ejemplo, es de mencionarse que dentro de la Constitución se establece el principio de representación proporcional, existiendo diversas variantes, pero no existiendo, en los estados de Colima, Chiapas y Michoacán; habiendo representación proporcional total en Durango, Guanajuato, Morelos, Tlaxcala y Veracruz; existiendo una representación proporcional parcial en el resto del país. Realizando una comparación con otros países encontramos que el sistema de representación proporcional total, también es el utilizado en Chile; por otra parte en España, el Alcalde es elegido por los concejales; al igual que en España, en Yucatán el presidente municipal es elegido por propios regidores, pero de antemano se sabe qué quien es el primer regidor será el Alcalde; en el caso de los estados que admiten la elección de planillas bajo el sistema de representación proporcional se ven obligados a debatir diversos temas con fin de alcanzar consensos.⁵¹⁵

Propuestas realizadas

Como una forma de mejorar la calidad de los representantes dentro del órgano legislativo municipal, en diversos foros se ha propuesto que en el caso de Nuevo

⁵¹⁴ Registro No. 212368, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación XIII, Junio de 1994, Página: 652, Tesis: XVI.2o.37 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

⁵¹⁵ Bazdresch Parada, M. (2005) *El Gobierno local del futuro: Nuevo Diseño del Municipio*, IGLOM: México, p. 150.

León en lo general, y de Monterrey en lo particular, la elección de los regidores sea a través de distritos municipales, en contra de lo que se conoce como planilla cerrada.^{516 517 518} Dentro de la obra denominada *La Reforma del Estado*, sus autores Pedro Rubén Torres e Iván de la Garza Santos coinciden también con la idea expuesta.⁵¹⁹

Para alcanzar el buscado principio democrático en las elecciones municipales, se propone que los distritos municipales fueran diseñados tomando en cuenta sus propias y muy particulares características sociológicas, alcanzando así lo que podríamos denominar como el distrito municipal electoral.⁵²⁰ A partir del mes de noviembre de 2007, el estado de Nayarit modificó su Constitución estableciendo la determinación de que los regidores sean electos mediante distritos municipales.

En la mayoría de los casos es importante considerar que el sistema actual de elección de cierta manera proporción al titular del poder ejecutivo municipal una ascendencia respecto a los demás integrantes del ayuntamiento, y en especial con los de su propia planilla, lo que ha permitido llegar a acuerdos. Es indispensable el desarrollo de una auténtica vida democrática dentro de los propios partidos políticos; lo anterior con el propósito de sus mecanismos, sean electos los candidatos; es de advertirse que los partidos políticos han ingresado a una crisis por no desarrollar las funciones para las cuales fueron concebidos, tales como las de conformar y encauzar la voluntad popular así como desarrollar la construcción de ideas y demás acuerdos sociales; cuando los partidos pierden representación esto se traduce en el abstencionismo.⁵²¹

Por lo que hace a la integración de las planillas algunos partidos han utilizado el método en base a organización gremial o de sector, otros en base a

⁵¹⁶ *Óp. cit.*, Fernández Ruiz, J. [coord.], nota 105, p.176.

⁵¹⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada Tomo IV*, (17ª Edición), Porrúa: México, p. 243.

⁵¹⁸ IGLOM, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, Bases para una Reforma Constitucional en Materia Municipal, Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LIX Legislatura, p.23.

⁵¹⁹ Torres Estrada, P. R. [coord.] (2008) *La Reforma del Estado*, Porrúa: México, p.195

⁵²⁰ *Óp. cit.*, Valencia Carmona, S., p.380.

⁵²¹ Fernández Ruiz, J. (2005) *Poder Legislativo*, Porrúa: México, p. 108.

zona geográfica, otros en base a cuotas de partido y finalmente género; lo anterior es circunstancial y puede variar de partido en partido y de elección en elección; es por ello necesario que las personas que aspiren ocupar una curul, dentro del primer ámbito de gobierno, tengan una formación mínima indispensable y necesaria; es más posible llegar a acuerdos de carácter legislativo cuando se tiene el conocimiento del gobierno local que cuando no; de no alcanzarse lo anterior se puede llegar a conflictos y lo que sería peor, a un ambiente de ingobernabilidad; al considerar como algo necesario la elección de los ediles por distritos esto tiene por consecuencia que se considere definir, en un futuro, cuál sería el régimen político del municipio, presidencial, semipresidencial o parlamentario.⁵²² Por lo anterior, podemos destacar que tanto el derecho municipal como el electoral, en el estado de Nuevo León no se ha discutido el tema de la elección de los integrantes de los órganos colegiados en los ayuntamientos; debemos de considerar que dentro de los ayuntamientos se desarrollan las tres funciones básicas de gobierno; existen variadas formas de elección de los integrantes de los ayuntamientos, pero no existía propiamente en el país la elección por medios de distritos municipales, hasta que fue adoptada por Nayarit en noviembre del 2007; es de reconocerse que cuando se elige a los integrantes del ayuntamiento por procedimientos ajenos a la lista cerrada se alcanza la posibilidad de la discusión de acuerdos, dentro del ámbito académico y legislativo se han realizado propuestas para que la elección de los regidores se realice a través de distritos municipales; debiéndose reconocer en el diseño de dichos distritos el elemento sociológico, propio de la institución municipal.

Es indispensable fortalecer a los propios partidos políticos para que estos elijan bajo los más elementales principios democráticos a quienes participarán dentro de las elecciones por cada distrito electoral municipal. Además se debe de reconocer la necesidad de fomentar una capacitación en el desarrollo de los temas municipales por quienes pretendan acceder a los cargos edilicios. Finalmente, al

⁵²² Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada Tomo IV*, (17ª Edición), Porrúa: México, p. 243.

igual que en otros ámbitos, al reconocerse el poder legislativo municipal y su elección; por distrito.

Por lo expuesto, podemos afirmar que los gobiernos municipales, materialmente, realizan una función legislativa, sin embargo, la redacción de los textos legislativos al utilizar la palabra “bando de policía y buen gobierno”, provoca una confusión respecto al tema.

Las disposiciones legislativas municipales pueden ser clasificadas como: de gobierno, y de policía. Dentro de las primeras se encuentran las disposiciones que regulan la organización de la estructura administrativa y de servicios públicos, y dentro de las normas de Policía se encuentran aquellas que establecen la intervención del Estado en la sociedad.

Existe en la actualidad un reconocimiento por parte de la mayor parte de los autores, en considerar a las disposiciones emitidas por los ayuntamientos, como disposiciones legislativas, reconociendo así el ejercicio de la función legislativa en el ámbito municipal.

Se debe de considerar que el término policía es la intervención que realiza el Estado dentro del municipio para salvaguardar sus más altos intereses como la seguridad o los que la sociedad determine en su momento.

La Suprema Corte de Justicia a través de sus resoluciones ha determinado las características que han de tener las disposiciones legislativas municipales. Haciéndose la mención de que algunas de las resoluciones han sido contrarias al desarrollo del derecho municipal en el país.

Las disposiciones que regulan la función legislativa de los municipios se encuentran contempladas dentro de la Constitución Política federal como local así como dentro del propio marco de disposiciones municipales.

Es común que el legislador local del estado de Nuevo León se centre a regular ciertas instituciones de manera específica y no de manera integral como un todo. En los últimos años al realizarse diversas modificaciones a la ley electoral y teniéndose como consecuencia una participación mayor dentro de los ayuntamientos por parte de distintos partidos políticos, han tenido como una de sus consecuencias el aceleramiento del estudio del derecho, tanto electoral como del municipal, y alcanzado un grado de especialización.

Un tema indispensable a discutirse es la forma en que se eligen a los integrantes de los Ayuntamientos; entiéndase como tales el presidente municipal, los regidores, él o los síndicos. En la actualidad cada partido político registra una fórmula la cual es votada en las elecciones cada tres años, además de la planilla ganadora se integra a dicho ayuntamiento los regidores miembros de otros partidos que hayan alcanzado la votación requerida según el principio de representación proporcional. Por lo anterior se propone se adopten los sistemas considerados dentro del ámbito estatal para elegir a los integrantes de los ayuntamientos a través de distritos municipales, en la inteligencia de que debe de existir una separación de los poderes materialmente ejercidos.

CAPÍTULO OCTAVO:

LA FUNCIÓN EJECUTIVA

Sumario: 1.El presidente municipal. 2. Las funciones y servicios públicos. 3. Estructura administrativa. 4. Las políticas públicas municipales.

La figura preponderante dentro de los ayuntamientos es el presidente municipal; la gran mayoría de la población podrá desconocer a los funcionarios municipales, pero nunca a éste; debemos de destacar que dentro de la actual legislación en materia municipal no se encuentra determinada de una manera idónea la función ejecutiva, por lo que hace a sus funciones, ésta presenta distintas características, unas hacia el interior del propio ayuntamiento, y otras que se realizan hacia su exterior.

Siendo los servicios públicos una de las tareas desarrolladas por el presidente municipal, debemos de conocer, la opinión de Jorge Fernández Ruiz, quien ha desarrollado toda una teoría, en relación a éste tema (los servicios públicos municipales); el citado autor realiza una franca crítica a la redacción actual de la legislación constitucional. Una de las funciones más determinantes que desarrolla el municipio de Monterrey es la seguridad pública, sin embargo, esta función indebidamente es ejercida a través de dos dependencias, una encargada de los asuntos viales y otra la que las encomendadas a las tareas propiamente de seguridad; considerando que lo anterior puede ser sujeto de innovación.

Finalmente, estudiaremos la forma en que se plantean las políticas públicas municipales, así como los planteamientos para desarrollar la descentralización hacia los órganos locales.

1. El presidente municipal

Dentro de la actual ley municipal del estado, es decir, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, reconoce la función ejecutiva del presidente municipal, lo anterior, ya porque se le otorga la función de ejecutar las resoluciones del mismo, encabezar el gobierno municipal, ejercer actos de promulgación de las disposiciones municipales y rendir informes a la población, debemos tener presente que en algunos sistemas el presidente municipal es quien ejecuta las determinaciones de los ayuntamientos, en otros es el *city manager*.⁵²³

Es de reconocerse que una de las aportaciones de la ley municipal del año de 1991 fue, el haber utilizado la denominación de “Presidente Municipal” en lugar de “Alcalde”. En opinión de Carlos Quintana Roldán, las legislaciones de los estados, consideran a este funcionario como el que realiza la función ejecutiva del Ayuntamiento.⁵²⁴

Realizando un análisis de carácter comparativo, podemos encontrar que en España se le considera un órgano unipersonal, que forma parte y encabeza el resto de los órganos colegiados del gobierno municipal, y que tiene una posición de privilegio.⁵²⁵ Teniendo presente que el gobierno se manifiesta a través de tres funciones; por lo que hace a la manifestación, del poder ejecutivo, ésta es realizada a través del acto administrativo; debiéndose entender por analogía, que por lo que hace a la función legislativa ésta se realiza a través de la expedición de las leyes, la función jurisdiccional a través sentencias.^{526 527}

Para poder aplicar la ley se requiere toda una serie de elementos legislativos, técnicos y materiales, que hacen posible esa manifestación de la Ley. Sostiene Serra Rojas:

⁵²³ *Óp. cit.*, Quintana Roldán, Carlos, nota 156, p. 212.

⁵²⁴ *Ídem*.

⁵²⁵ *Óp. cit.*, Muñoz Machado, S. [coord.], p. 1154.

⁵²⁶ *Óp. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 200, p. 313.

⁵²⁷ *Óp. cit.*, Serra Rojas A., t I, p.58.

No es suficiente que el estado exprese su voluntad en la Ley, que es un acto creador de situaciones jurídicas generales, es necesaria una organización que ejecute la ley, que la concrete a los casos particulares, que la actualice determinando el momento, modos y circunstancias de su aplicación. Para este propósito la administración pública dispone de medios jurídicos, técnicos y materiales que hacen posible esa determinación particular o subjetiva de la Ley.⁵²⁸

Podemos advertir además que dentro de la ciencia se ha dividido el Poder Ejecutivo en político y administrativo, entregado el primero como lo más general y el segundo a los gobiernos municipales, debiéndose de señalar que no existe no existen términos puros en el ámbito político y administrativo; es de señalarse que lo administrativo y lo político son actividades que no se pueden separar, ya que una implica a la otra; haciendo un esfuerzo de síntesis se puede distinguir un acto político de un administrativo, reconociendo que en ambos impera la ética, pero en el administrativo la técnica, sin llegar a lo mecánico y en lo político impera lo discrecional sin llegar a ser arbitrario.⁵²⁹

De lo anterior podemos considerar que la actual legislación municipal reconoce la función ejecutiva realizada por el presidente municipal, esto de una manera tímida, no idónea, pero la reconoce. A partir de la ley expedida en el año de 1991 en Nuevo León se hace una clara definición de la denominación del órgano ejecutivo municipal, nombrándole como presidente municipal. Dentro del ámbito municipal a través de su historia se ha debatido cómo debe componerse el órgano ejecutivo, es decir, un órgano ejecutivo colegiado o un órgano ejecutivo unitario; si bien es cierto, las delimitaciones no han sido lo más adecuadas, dentro de las legislaciones de distintos ámbitos de gobierno, también lo es que esto obedece a que al tener un órgano colegiado que realiza en algunas ocasiones funciones ejecutivas, otras veces legislativas y jurisdiccionales esto permitió que al momento de realizar actos que tuvieran en su momento alguna responsabilidad, al hacerlo a través de un órgano colegiado, como lo es el Ayuntamiento, éstos actos no puedan en su momento ser sancionados. Finalmente, debemos de considerar

⁵²⁸ *Ibidem*, p.59.

⁵²⁹ Korn Villafañe, A., *Óp. cit.*, p. 78.

que la voluntad colectiva establecida a través de la legislación municipal se aplica a través de una estructura administrativa.

2. Las funciones y servicios públicos

La finalidad de un municipio se alcanza a través de las funciones públicas, de los servicios públicos, obras públicas, y actividades socioeconómicas residuales.⁵³⁰ Las actividades municipales pueden ser equiparadas a las que realiza un Estado, lo anterior es expresado por Jorge Fernández Ruiz quien sostiene: “dentro de su ámbito de competencia, el municipio realiza actividades similares a las del estado, lo que permite hablar, por ejemplo, de función pública municipal, de servicio público municipal, de obra pública municipal y de actividad socioeconómica residual del municipio.”⁵³¹

Es de mencionarse que se entiende por actividades socioeconómicas residuales a las que no atañen a una función pública o a un servicio, y que pueden ser clasificadas en dos en interés público y económicas simples. A manera de ejemplo las primeras son el tratamiento y disposición de aguas y tratamiento final de residuos y las segundas son aquellas realizadas por la insuficiencia o deficiencia de los particulares como la operación de algún lugar de esparcimiento o un comercio.⁵³²

Los servicios públicos municipales se encuentran establecidos dentro del artículo 115 de la Constitución, la determinación de que tales servicios públicos fueran municipales se realiza a partir de la reforma del artículo 115 constitucional de 1983; por consecuencia, la entidad municipal tiene bajo su responsabilidad el aseguramiento y prestación de lo que se llegue a determinar como servicio público

⁵³⁰ *Óp. cit.*, Fernández Ruiz, J., nota 288, p.87.

⁵³¹ *Ídem.*

⁵³² Jorge Fernández, R. (enero-junio) *LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DICIEMBRE DE 1999 AL ARTÍCULO 115* Cuestiones Constitucionales, número 004, Universidad Nacional Autónoma de México: México, p. 252.

municipal.⁵³³ Existen servicios que son prestados por los todos los ámbitos de gobierno señalándose que el término correcto no es concurrente, sino jurisdicción coincidente o coexistente.⁵³⁴ En relación al tema de los inobjetable servicios públicos municipales en el artículo 115 constitucional, Jorge Fernández Ruiz considera que existe un desconocimiento de los principios que rigen a los servicios públicos y como consecuencia existe una deficiente prestación.⁵³⁵

En relación a los servicios públicos, no existen las suficientes investigaciones ni bibliografía que aborden con suficiencia el tema, sería de suma importancia que se realizaran y divulgaran investigaciones, para su mejor prestación y reducción de sus tarifas.⁵³⁶ Considera Jorge Fernández Ruiz que la redacción del artículo 115 de la Constitución no es correcta al enunciar dentro de un catálogo de funciones, y no determinar cuáles son las funciones y los servicios públicos.⁵³⁷

Realizando un análisis crítico del artículo 115 constitucional, Fernández Ruiz considera como servicios públicos municipales los siguientes: suministro de agua potable, drenaje, alumbrado público, limpia y recolección de residuos sólidos, mercados y centrales de abasto, panteones, y rastro.⁵³⁸ Advierte Fernández Ruiz la indebida inclusión del alcantarillado, calles, parques y jardines ya que estos, en estricto sentido, son obras públicas.⁵³⁹ Es de afirmarse que existen servicios públicos municipales no incluidos en el catálogo del artículo 115 constitucional, se debe de mencionar que en un principio eran los servicios básicos los más elementales, pero conforme se ha desarrollado la sociedad estos han sido modificados hasta considerar a otros como lo son los estacionamientos públicos, la educación y las bibliotecas.⁵⁴⁰ El Artículo 115, fracción III, inciso i, de la Constitución, establece que los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como

⁵³³ *Óp. cit.*, Fernández Ruiz, J., nota 288, p.141.

⁵³⁴ *Ibidem*, p.142.

⁵³⁵ *Ibidem*, p.199.

⁵³⁶ *Ídem*.

⁵³⁷ *Ídem*.

⁵³⁸ *Ibidem*, p.200.

⁵³⁹ *Ídem*.

⁵⁴⁰ *Ibidem*, p.275.

su capacidad administrativa y financiera; esta fracción permite al legislador local ir incorporando nuevos servicios públicos, los cuales no hayan sido considerados y que merezcan ser establecidos como servicios públicos.

Las atribuciones del presidente municipal pueden ser divididas en dos: por una parte las llamadas gubernativas o políticas y por la otra las denominadas como administrativas; las primeras son las que tienen como propósito el dirigir de una manera general a la entidad colectiva buscando en todo momento el su mejor desarrollo y ejerciendo su representación ante los distintos órdenes de poder; por otra parte, las facultades administrativas tienen como propósito el realizar todos aquellos requerimientos de caracteres técnicos y operativos que se necesiten para la satisfacción de las necesidades públicas de la comunidad.⁵⁴¹

Los fines concretos del Estado tienen que ser legales y legítimos, basándose en el Estado de Derecho, y no en una razón de Estado.⁵⁴² Es una de las responsabilidades de la función gubernativa el buscar la forma en encontrar concesos considerando a la sociedad como un universo en el cual existen escasos recursos, una gran cantidad de intereses, y sociedades intermedias; en algunos casos algunos de los mencionados entes, que influyen en el ámbito público, también realizan actividades públicas.⁵⁴³

La función de seguridad pública Municipal

Se debe de realizar la aclaración de que no se debe de confundir el concepto de policía con quien realiza las labores propias de vigilancia. Jorge Fernández Ruiz, comenta:

⁵⁴¹ *Ibíd*em, p. 315.

⁵⁴² Valls Hernández, S. (2003) *Nuevo Derecho Administrativo*, Porrúa: México, p. 88.

⁵⁴³ *Ibíd*em, p. 89.

El concepto de policía no se debe confundir con el de gendarme o agente de policía; el primero está referido a una actividad del gobierno, el segundo alude un servidor público, guardián del orden; por ello, Serra Rojas propone: Comencemos por ofrecer una explicación previa de lo que se entiende por policía en términos generales y apoyados en la doctrina sobre el particular: El régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los participantes, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública.⁵⁴⁴

Una de las principales funciones dentro del derecho municipal es la seguridad pública. Ahora bien, existe la interrogante ¿cuáles son los lugares en dónde el municipio debe ejercer esa función pública?, respondiendo a lo anterior Jorge Fernández Ruiz sostiene que debe de ser no solamente en la vía y lugares públicos, sino en dónde se concentren libremente las personas como los espacios comunes, considerando que el costo de dicha vigilancia debe de ser sufragado por los establecimientos respectivos.⁵⁴⁵

Es importante mencionar la tesis sostenida por la Dra. Teresita Rendón Huerta Barrera en el sentido de no es conveniente la existencia de agencias o cuerpos de seguridad particulares, ya que esta es una función básica del estado.⁵⁴⁶ Consideramos además importante señalar que creemos que no se les debe de obligar a los particulares, aún sean comerciantes, pagar los servicios de vigilancia por la misma razón ya mencionada.

Por lo que hace a la estructura administrativa debemos de expresar que dentro del gobierno municipal de Monterrey existe la tradición de que los cuerpos de seguridad pública se dividan en policía y tránsito; dicha costumbre tiene su origen en la disposición municipal que establecía que en los municipios que fueran capitales de sus estados la fuerza pública, es decir, la gendarmería armada debía responder a las órdenes del gobernador, esto debido a las constantes asonadas en las que participaban los alcaldes en la revolución y algunos años posteriores; a

⁵⁴⁴ Fernández Ruiz, J. (2003) *Seguridad pública Municipal*, Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política: México, p. 85.

⁵⁴⁵ *Ibidem*, p.55.

⁵⁴⁶ *Op. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 329, p. 265.

partir del año de 1999, a raíz de las modificaciones realizadas a la Constitución, varió esta situación, sin embargo, los gobiernos municipales de Monterrey, se han resistido en realizar cambio alguno en este sentido. En relación a lo anterior, Jorge Fernández Ruiz expresa que en otros municipios una misma unidad realiza las funciones de seguridad pública y tránsito.⁵⁴⁷ Agrega además que es conveniente que los agentes tanto de policía y tránsito desarrollen simultáneamente dichas funciones.⁵⁴⁸

Según la teoría expuesta por Fernández Ruiz podemos afirmar que el municipio tiene bajo su responsabilidad funciones y servicios y obras públicas, así como las actividades socioeconómicas residuales, que son muy similares a las que realiza un estado. Podemos advertir que existe una confusión entre servicios y funciones públicas, considerando que el rasgo por distintivo entre una y otra es que, entre los servicios públicos sí cabe la concesión y en las funciones no. Considera además un error el tener por servicio público calles, parques y jardines, ya que estos en esencia son obras públicas. Cada estado, tiene la libertad de incrementar el número de los servicios públicos contemplados, es decir, puede agregar servicios públicos tales como los estacionamientos o las grúas, o cualquier otro que llegase a considerar como necesario.

En este último tema debemos de hacer mención de que al menos en el municipio de Monterrey, a diferencia de otros estados, se ha omitido legislar en la materia de los estacionamientos públicos, ya que diversos grupos de interés se han opuesto a ello.

De las atribuciones del presidente municipal podemos considerar que éste ejerce funciones correspondientes a un jefe de gobierno y a un jefe de estado, esto ya que ejerce labores de representación del propio municipio y en otras de gobierno. Dada la cercanía con el vecino país del norte se ha considerado dentro de los foros académicos la posibilidad de imitarlos en cuanto a la adopción de un administrador de la ciudad o un *city manager*, la opción la consideramos como

⁵⁴⁷ *Óp. cit.*, Fernández Ruiz, J., nota 544, p.61.

⁵⁴⁸ *Ibidem*, p.62.

válida, la cuestión sería la forma en que se adoptaría esta figura para lo cual sería indispensable remitirnos a la constitución cubana de 1940 en la cual establecía que los municipios podrían elegir entre varias formas de gobierno, incluyendo ésta.

El tema de la seguridad pública, en los últimos años, ha alcanzado altos niveles de discusión, sin embargo, dentro de los gobiernos municipales aún prevalece una antigua costumbre de dividir la función de vigilancia de la vialidad y la del orden público, siendo que prácticamente son las mismas funciones, que por cuestiones de carácter histórico esa función fue encomendada al gobernador para que ejerciera la fuerza pública en la capital del estado, consideramos como idóneo, que tanto las funciones de tránsito y policía sean ejercidas por la autoridad municipal a través de un solo órgano.

3. Estructura Administrativa

Actualmente en la legislación de Nuevo León, como en el resto del país, los ayuntamientos tienen una amplia libertad de establecer su estructura administrativa; en el caso del estado de Nuevo León, la limitante radica en que cuando menos debe de contar con dos secretarías, que serían la del Ayuntamiento y la correspondiente encargada de las finanzas municipales.

Debemos de advertir que es necesario que las funciones de gobierno de los ayuntamientos sean debidamente separadas y divididas a través de la legislación correspondiente. En la legislación del estado de Nuevo León esta función se ha determinado que sea ejercida a través del presidente municipal, pero existen interpretaciones, en la actualidad, que sostienen que sea ayuntamiento, es decir, el órgano colegiado de presidente municipal, regidores y síndicos, se quien realice la función ejecutiva municipal, la tesis es sostenida de la siguiente manera:

La Constitución establece una serie de facultades del Ayuntamiento en su conjunto no así las facultades de presidentes municipales y menos aún de síndicos o regidores. Sin embargo, el código supremo tampoco menciona que sea el presidente municipal el único detentador del gobierno en el ámbito

municipal, o que los regidores únicamente colaboren en las sesiones del ayuntamiento. De tal suerte que los constituyentes locales podrían establecer medidas alternativas con el único requisito de respetar la figura del ayuntamiento.⁵⁴⁹

En la actualidad las ciudades han experimentado un importante crecimiento demográfico y éste crecimiento provoca además la necesidad de satisfacción de distintas necesidades, dichas se satisfacen de acuerdo a las atribuciones concretas.⁵⁵⁰ Existe el caso del estado de Coahuila de Zaragoza que en contra de la inercia nacional fijó como duración de los cargos municipales el término de cuatro años.⁵⁵¹

4. Las políticas públicas municipales

Las políticas públicas son la consecuencia del conjunto de instituciones y actores con diferentes intereses para la atención de los problemas sociales; se han establecido cuatro etapas que son: la definición del problema, la formulación de políticas, la implementación y su evaluación.⁵⁵²

Enrique Cabrero Mendoza sostiene que los procesos de descentralización de arriba a abajo no tienen posibilidades de éxito, agrega que pretender aplicar modelos desde afuera genera rechazos de todo tipo; los esfuerzos de descentralización deben realizarse en base realizar un fortalecimiento institucional y alcanzar acuerdos; reconociendo que los propios espacios locales deben de trabajar y desarrollarse ellos mismos; cualquier forma de intervención ocasiona un retraso de esta evolución, puede afirmarse que todo desarrollo debe construirse desde dentro.⁵⁵³

Para nadie es un secreto las difíciles relaciones que se establecen dentro de los ayuntamientos, en ocasiones estos conflictos llegan a los medios de

⁵⁴⁹ Enciclopedia Jurídica Mexicana, t. V, p.719.

⁵⁵⁰ *Op. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 329, p. 313.

⁵⁵¹ Enciclopedia Jurídica Mexicana, t. V, p.718.

⁵⁵² Cabrero Mendoza, E. (2003) *Políticas Públicas Municipales, Una agenda en construcción*, Editorial Miguel Ángel Porrúa: México, p. 17.

⁵⁵³ Cabrero Mendoza, E. (2005) *Acción Pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica: México, p. 399.

comunicación; en algunos estados se han presentado hechos que han salido de la esfera eminentemente política; si bien es cierto que los conflictos humanos son inherentes a su ser, mucho de ello podría llegar a solucionarse con una adecuada formación tanto humana como profesional; me atrevería a sostener, que en pocas ocasiones, las deliberaciones de los órganos colegiados, emplean argumentos racionales; acertadamente Enrique Cabrero Mendoza considera, materia de estudio, la forma el funcionamiento interno de los órganos colegiados municipales, es decir, de los ayuntamientos, advirtiendo además la existencia de diversas redes políticas.⁵⁵⁴

En la actualidad el trabajo intelectual ha tratado de averiguar el por qué el gobierno cometido tantos errores; lo que hace necesario realizar un análisis de su ámbito de acción, para así en base de lo anterior, establecer el cómo el gobierno podría ser eficaz, y si éste tiene la capacidad de ofrecer soluciones a algunos problemas.⁵⁵⁵ Con el propósito de redimensionar el estado es necesario establecer sus fines y los instrumentos para ello; para realizar lo anterior, se requiere de la contribución del estudio y diseño de políticas.⁵⁵⁶

Para entender los procesos vividos por nuestro país en los últimos veinte años del siglo próximo pasado y los del presente, tenemos que señalar que fue a partir de la década de los ochenta cuando dentro del ambiente público se presentó una exigencia de democratización y redimensionamiento del ámbito de gobierno; por lo que hace a las demandas de Revolución y contra revolución, ya habían sido superados, por haberse presentado diversos desencantos.⁵⁵⁷

Por lo que hace a las demandas existentes en la década ya mencionada, estas podrían ser resumidas en dos principalmente democratización y redimensionamiento del estado; es de mencionarse que el antiguo régimen presentaba como elementos el autoritarismo y su excesivo tamaño;⁵⁵⁸ no obstante lo anterior, la acción del gobierno debe ser considerada como importante en

⁵⁵⁴ *Ibidem*, p. 401.

⁵⁵⁵ Aguilar Villanueva, L. F. (1994) *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa: México, p.15.

⁵⁵⁶ *Ídem*.

⁵⁵⁷ *Ibidem*, p.16.

⁵⁵⁸ *Ídem*.

diferentes campos y en el caso de nuestro país, esta intervención se hace indispensable para lograr una mayor productividad, prosperidad, integración, una moderación de la desigualdad, una mejor calidad de vida y una protección del ambiente.⁵⁵⁹

Se ha llegado a la conclusión de que no todos los problemas que afectan al país tienen una solución, dada la complejidad de estos, solo son relativamente tratables y con solución, a través de las herramientas a disposición de un gobierno, debiéndose mencionar que muchos de los problemas sociales tienen esta característica de no poderse resolver.⁵⁶⁰ Tratar de solucionar los problemas bajo los mismos principios en nada aporta una solución.⁵⁶¹

En la sociedad actual, si bien cierto que el estado ha reducido su intervención en los ámbitos tradicionales, tan bien lo es que ante su nuevo desarrollo se han explorado nuevos caminos de intervención. Al ser materializadas diversas exigencias sociales y al haberse transformado el ejercicio de gobierno, han hecho más difícil el gobernar dentro de las sociedades políticas en las cuales exista un sistema democrático, plural, activo, informado y autónomo.⁵⁶²

La nueva configuración de las relaciones entre la sociedad y el gobierno tienen como consecuencia un estilo de gobierno de carácter público, teniendo por consecuencia el atender problemas de interés general, facilitar el acceso de los ciudadanos a definir y a formular políticas a través de canales abiertos, elegir políticas eficientes, crear una corresponsabilidad, introducir mecanismos de evaluación y corrección. De no hacerse lo anterior, las políticas quedan secuestradas por los grupos de interés, que son particulares y exclusivos.⁵⁶³

Uno de los propósitos más importantes de generar una innovación en los gobiernos municipales sería de que estos no fueran ejercidos por directivos y

⁵⁵⁹ *Ibidem*, p.72.

⁵⁶⁰ *Ídem*.

⁵⁶¹ *Ídem*.

⁵⁶² *Ibidem*, p.73.

⁵⁶³ *Ídem*.

burócratas, sino por ciudadanos y que los problemas públicos sean atendidos con racionalidad y eficiencia.⁵⁶⁴

En la actualidad existe una corriente dentro de la administración pública que sostiene que toda gestión debe de presentar resultados medibles, con el propósito de lograr la mayor satisfacción de las necesidades colectivas a través de diversas herramientas.⁵⁶⁵

Es indispensable que la dimensión política y organizativa alcance a tener un impacto claro y constructivo de manera real en la sociedad y que no se limite a ser un proyecto de expertos que o pase de ser una intención.⁵⁶⁶

Al realizar una política de carácter público es necesario tener la previsión de los problemas que se presentarán en el ejercicio real, una vez que se hayan abandonado los instrumentos de planeación.⁵⁶⁷ Es importante definir la línea de jerarquía que se utilizará dentro de la política pública ya sea de arriba hacia abajo o viceversa, lo cual depende del sistema de tradiciones del sistema político.⁵⁶⁸ Es indispensable que se organice y se actúe según las características de los ciudadanos ya que se ha demostrado que cuando en el ejercicio de las políticas públicas se apartan de los modelos burocráticos resultan ser más eficientes y en estos se alcanza el acuerdo de la sociedad.⁵⁶⁹

Con el propósito de combatir y atacar problemas sociales, se torna necesario la adopción de algunas medidas como las siguientes: la participación de los ciudadanos en la atención de sus problemas; el darle un mayor valor a los servidores públicos en contacto con el ciudadano; la concesión de ciertos servicios públicos a las comunidad; lo anterior tiene como resultado el ataque a la naturaleza compleja de los problemas que presenta una sociedad.⁵⁷⁰ La

⁵⁶⁴ *Ibidem*, p.74.

⁵⁶⁵ *Op. cit.*, Valls Hernández, S., p. 89.

⁵⁶⁶ Aguilar Villanueva, L. F. (1993) *La implementación de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa: México, p.90.

⁵⁶⁷ *Ídem*.

⁵⁶⁸ *Ídem*.

⁵⁶⁹ *Ídem*.

⁵⁷⁰ *Ídem*.

homologación tanto de los instrumentos como de los comportamientos no puede ser aplicable frente a las circunstancias que son variables en cada comunidad.⁵⁷¹

En cuanto a la forma de implementación de las políticas públicas: por un lado, hay quienes sostienen la centralización del liderazgo,⁵⁷² pero otros sostienen que lo más adecuado es la dispersión de la autoridad por ésta puede representar una defensa en contra los excesos del gobierno central y permite que las iniciativas nacionales se adapten al ámbito local.⁵⁷³

De lo anterior podemos advertir que la atención de los problemas sociales se realiza a través de las políticas públicas. Los procesos de desarrollo del ámbito de gobierno municipal deben de realizarse a partir de los propios gobiernos, ya que de no hacer esto genera rechazos. El funcionamiento de los ayuntamientos aún no ha sido estudiado pero lo que se puede advertir es la presencia de los llamados grupos de presión.

Podemos llegar a comprender el ámbito de acción de los gobiernos para poder establecer su grado de eficacia, para así tener la posibilidad de poder fijar sus fines y sus instrumentos. Los cambios en la composición de los ayuntamientos que han pasado de ser dominados por un solo partido a otro, se puede entender como la consecuencia de la exigencia de democratización y del nuevo diseño del ámbito público. Podemos considerar que no todos los problemas tienen solución, únicamente son tratables. Es de advertirse que si bien es cierto el Estado redujo su intervención, esta intervención se desarrolla ahora y en otros campos, ahora debiéndose gobernar dentro de un sistema más abierto al ambiente democrático.

Las transformaciones deben de tener el propósito buscar la satisfacción de los intereses generales de la sociedad contando con la participación de quienes son gobernados. De lo contrario las políticas públicas continuarán en manos de los grupos de presión, que buscan la satisfacción de sus propios intereses. Se ha

⁵⁷¹ *Ídem.*

⁵⁷² *Ibidem*, p.373.

⁵⁷³ *Ídem.*

buscado que los gobiernos tengan sistemas de medición, pero se debe de buscar que se tenga un impacto claro y constructivo en el campo de los hechos.

Es de advertirse que al momento de implementar una política de carácter público se tenga en consideración todas las consecuencias que ésta pueda tener, así como la jerarquía utilizada, siendo conveniente que se consideren las características propias del ciudadano, siendo necesario que se aparten de los modelos de carácter burocrático.

En cuanto a las medidas podemos mencionar las siguientes: la participación de los ciudadanos, una revaloración a los servidores públicos, el otorgamiento de las concesiones. Se debe hacer mención de la dificultad de que cada ámbito de gobierno para aplicar los sistemas de medición dadas las particulares circunstancias de cada municipio.

Por lo anterior, es de concluirse que es necesario definir, dentro de la actual legislación municipal la figura del Poder Ejecutivo Municipal, con la actual redacción constitucional es posible considerar las más variadas estructuras administrativas dentro del gobierno municipal; el poder ejecutivo dentro del gobierno municipal tiene la responsabilidad de buscar consensos, considerado los amplios universos de intereses que existen dentro de la propia sociedad municipal.

Debemos de considerar la medición de la gestión pública, con los resultados, con el propósito de alcanzar la mayor cantidad de necesidades colectivas al mayor número de personas; los objetivos del Estado se alcanzan a través del pleno ejercicio de las funciones que le fueron encomendadas así como en el brindar los servicios y obras de carácter público así como en la realización de las actividades económicas residuales.

Es indispensable considerar los espacios públicos con libre acceso como áreas de convivencia eminentemente municipales, y la vigilancia de dichos espacios tiene que ser a cargo de la autoridad municipal; en el caso específico de

Monterrey, es importante considerar a una sola unidad administrativa como responsable del ejercicio de las funciones de seguridad pública y no realizar una división entre las labores de policía y tránsito; existe una deficiente redacción del artículo 115 en cuanto a la concepción de los servicios públicos, así como también debemos de reconocer la existencia de otros los cuales no han sido considerados dentro del orden jurídico.

Debemos de tener presente la transformación que se ha desarrollado en el gobierno municipal el cual ha dejado de intervenir en ciertos ámbitos, pero ahora tiene unas responsabilidades basadas en conceptos democráticos, como lo es la transparencia y la rendición de cuentas. Es de advertirse también que la implementación de las políticas públicas necesita la participación de los ciudadanos y tomándose en cuenta a estos, ya que de lo contrario, éstas fallarían.

CAPÍTULO NOVENO:

LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Sumario: 1. Ejercicio actual de la función. 2. La función de policía. 3. Antecedentes de la Justicia Municipal. 4. Estructura administrativa de la Justicia Municipal. 5. Competencia de la Justicia Municipal. 6. Una necesaria innovación de la Justicia Municipal.

Jorge Manuel Aguirre Hernández, quien tuvo una importante participación en la elaboración de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal en el año de 1991, afirma que existe un vacío dentro del tema de la justicia municipal y considera que éste no se ha desarrollado dentro de un orden lógico; comenta además que el derecho municipal es una materia incipiente en el país y que las posibilidades que brinda el artículo 115 no han sido debidamente utilizadas por cada uno de los estados.⁵⁷⁴ Es de agregarse que la justicia municipal ha sido uno de los temas menos estudiados y que fue despojada esta función de los municipios durante el siglo XIX.⁵⁷⁵

Al realizar un análisis del estado de la justicia municipal, Américo Ramírez considera que la justicia municipal tiene relación con los estratos sociales menos favorecidos y de las situaciones sociales que podrían generar un escarnio a quien participa en ellas; expresa que la función gubernativa no debe de estar orientada a la aplicación de multas, sino a la ordenación social, esto es, el aplicar las medidas necesarias para evitar que sigan ocasionando daños a la sociedad.⁵⁷⁶

1. Ejercicio actual de la función

⁵⁷⁴ Partido Acción Nacional (1995) *Foro Hacía El Municipio Libre en Nuevo León, Monterrey, 16-17 de junio de 1995*, México, p. 26.

⁵⁷⁵ *Óp. cit.*, Valencia Carmona, S., p. 177.

⁵⁷⁶ *Óp. cit.*, Partido Acción Nacional, p. 26.

La fracción segunda del artículo 115 de la Constitución, establece que, dentro del orden jurídico municipal que expiden los ayuntamientos, deberá contemplarse de acuerdo con las leyes de los estados las bases de su procedimiento administrativo, las bases generales de su administración pública y los órganos para dirimir controversias entre la administración y los particulares en base a los principios de igualdad, audiencia y legalidad. Consideramos, que por lo que hace al término administración pública, tal vez lo más correcto debió decir gobierno La citada fracción considera lo siguiente:

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

En relación a lo anterior es de citarse a Teresita Rendón Huerta Barrera quien sostiene lo siguiente:

En la mayoría de los municipios del país, es el presidente municipal: el secretario del ayuntamiento, quien califica e impone la sanción, pero hay municipios en los que existen juzgados calificadores, juzgados cívicos, que también son conocidos como justicia de "barandilla", expresión utilizada para referirse al barandal o antepecho de madera compuesto de balaustres, que era colocado en el área donde se calificaban las infracciones, para no dejar salir a los infractores y que todavía se conserva en muchos municipios.⁵⁷⁷

⁵⁷⁷ *Óp. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 200, p.316.

Para desarrollar la ya mencionada actividad debe circunscribirse a lo que establezcan los propios reglamentos así como a las consideraciones y principios establecidos por el propio artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁷⁸

Debemos de tener presente que en la actualidad se debe de mejorar la redacción del artículo 21 de la Constitución, ya que podría entenderse que este no es aplicable al ámbito municipal, ya que en dicha disposición se autoriza a la aplicación de sanciones pero únicamente a las autoridades administrativas y no a un ámbito de gobierno como lo es el municipio.

2. La función de policía

Se debe de tener presente que el poder de policía es ejercido a través de la una función legislativa; la función ejecutivo–preventiva es realizada a través de la actividad de policía que es realizada materialmente por el agente del orden.⁵⁷⁹

Por consecuencia, podemos considerar que la siguiente definición como poder de policía:

De todo lo desarrollado hasta aquí, puede inferirse que el poder de policía se traduce en la atribución legal que se presenta a través de normas jurídicas que persiguen promover el orden y asegurarlo concretamente, así como también efectivizar el logro del bienestar de la colectividad, su felicidad y prosperidad, mediante restricciones y compulsiones, en aras de la convivencia y respeto de los derechos humanos.⁵⁸⁰

De las funciones del poder policía, destacan las realizadas por los gobiernos locales, aunque existan otras adicionales realizadas por otros ámbitos de

⁵⁷⁸ *Ídem.*

⁵⁷⁹ *Óp. cit.*, Losa, N. O., p. 66.

⁵⁸⁰ *Ídem.*

gobierno, como lo son los centrales, realizados por distintas autoridades y competencias distintas.⁵⁸¹

Néstor Osvaldo Losa llega a afirmar que se restringe la autonomía cuando se acota el poder de policía, dicha tesis es expuesta de la siguiente manera: cuando se restringe autonomía comunal se acota el poder de policía municipal y se limita su autogestión como ente gubernativo subordinando al gobierno de la municipalidad a otro estamento ajeno y por ende, incompetente por usurpación competencial.⁵⁸² Considera que cada gobierno es responsable sus acciones y por lo tanto no debe de estar a las expensas del otro. Es decir, considera que cada ámbito de gobierno es único según su competencia. Comenta el autor: “cada gobierno es responsable de sus funciones y competencias, de sus presupuestos, de sus organizaciones judiciales, en definitiva, de sus autonomías. Nadie es guardián del otro. Cada cual atiende su ámbito gubernativo con plenitud. Eso es evolución.”⁵⁸³

La justicia municipal posee dos herramientas básicas para el ejercicio de sus funciones, la imposición de penas y el de las medidas de seguridad. Por lo que hace a las penas, se deben de buscar caminos alternativos para corregir las conductas dándole una libertad más amplia al juzgador y lograr una aportación positiva a la sociedad. Es también importante buscar una igualdad entre quien tenga recursos económicos y quien no los tenga.⁵⁸⁴

Losa considera que las penas altas, tanto por lo que hace a la privación de la libertad como a las económicas, no son una herramienta eficaz para alcanzar un mejor desarrollo en la sociedad, con el propósito de alcanza su mejor comportamiento al evitar conductas violentas y antisociales.⁵⁸⁵

En cuanto a la capacidad de establecer faltas de carácter municipal opera el principio de que se pueden llegar a establecer conductas como penas

⁵⁸¹ *Ídem.*

⁵⁸² *Ídem.*

⁵⁸³ *Ibidem*, p.80.

⁵⁸⁴ *Ibidem*, p.118.

⁵⁸⁵ *Ídem.*

municipales, siempre y cuando no las haya contemplado otro ámbito de gobierno legislativo, atendiéndose en todo momento a los principios de racionalidad de carácter constitucional.⁵⁸⁶ Por otra parte, podemos afirmar que, dentro del derecho local argentino los caracteres que posee el procedimiento de faltas municipales es: oralidad, publicidad, inmediatez, celeridad, amplitud de medios probatorios.⁵⁸⁷

Debemos de reconocer que dentro de toda sociedad existe la necesidad de sancionar de la manera más inmediata y a la mayor brevedad posible las conductas en el ámbito local. Es de advertirse que ese tipo de faltas de no entenderse derivan en otro tipo de hechos más graves. Comenta Néstor Osvaldo Losa:

Hoy, decir que son "infracciones administrativas": conducir en estado de ebriedad, elaborar y vender alimentos no aptos para el consumo, cruzar con barreras bajas, abrir lugares de espectáculos librados a la pornografía, disputar carreras en la vía pública, violar luz roja en lugares complejos y a horarios riesgosos, iniciar actividades en guarderías infantiles sin los mínimos elementos de seguridad para los menores, o en geriátricos sin recaudos esenciales para la protección de los ancianos, etc., es absurdo. Esas tipologías son en muchos casos de riesgo tal, que no dudo que pueden tener más consecuencias que algunos delitos leves. Afectan potencialmente la sociedad, ponen en peligro la salud y la vida de los vecinos y obstaculizan el progreso de la colectividad. Son ilícitos contravencionales que merecen un tratamiento especial con conocimientos propios del derecho público, y con celeridad exenta de ritualismos. Así lo ha desarrollado Ricardo LEVENE (h.) al referirse al tema con amplitud.⁵⁸⁸

En Monterrey y en las grandes urbes, el comercio en la vía pública, es una de las actividades que más afecta a las ciudades en general, dicha actividad es desarrollada bajo el amparo y protección de organizaciones que sustituyen al propio estado en esos ámbitos; ejemplo de lo anterior es el control que se ejerce en las calles y que las autoridades locales evitando tener que enfrentar un conflicto, nunca inicia los procedimientos administrativos en contra de esa actividad, debemos de agregar que en no pocas ocasiones la actividad comercial

⁵⁸⁶ *Ibidem*, p. 180.

⁵⁸⁷ *Ibidem*, p. 205.

⁵⁸⁸ *Ibidem*, p. 182.

desarrollada, incurre en la comisión de algunos delitos. A lo anterior es de citarse lo siguiente:

Quien comercia en la vía pública sin permiso habilitante, encuadra su obrar dentro de la ilicitud (*extra commercium*), porque dolosamente elude las obligaciones que impone el Código de Comercio a la actividad del comerciante tal como surge de los pilares que hacen del derecho mercantil un derecho específico y profesional. El vendedor ambulante o quien en la vía pública actos de comercio haciendo de ello su profesión habitual, es un comerciante. Pero, toda vez que elude los requisitos legales sustanciales del Código de Comercio practica una competencia desleal utilizando la vía pública, que es patrimonio de todos, pero que con la fijación habitual, el vendedor callejero cercena a los demás al monopolizar un espacio de uso exclusivo; más que un comerciante parece un "traficante" que burla el poder de policía nacional o local según donde accione, no tiene obligaciones porque él las elude a sabiendas y se coloca en una situación de ventaja con relación a aquellos que asumen sus deberes legales en general y en particular.⁵⁸⁹

De lo anterior podemos concluir que existe una confusión en el término "poder de policía", que es de carácter legislativa y la función de carácter "ejecutivo-preventiva", que realizan de manera material los agentes del orden; los gobiernos locales deben de ser dotados con el mayor número de funciones, ya que por sus características el gobierno municipal es el que tiene más oportunidad de realizar una efectiva función; es indispensable considerar que debe de existir una delimitación clara de las funciones y que un ámbito de gobierno no debe intervenir en otro que le sea ajeno; la justicia municipal proporciona una serie de herramientas, tales como la imposición de penas y la aplicación de las medidas de seguridad que deben de ser desarrolladas debidamente dentro de las leyes y la doctrina; en la actualidad existen conductas que son nocivas para la sociedad, las cuales no son debidamente sancionadas por la influencia que ejercen los grupos de presión como es el caso del comercio ambulante, pero también lo podría ser en el caso de los establecimientos mercantiles que operan al margen del orden jurídico municipal.

⁵⁸⁹ *Ibidem*, p. 129.

3. Antecedentes de la Justicia Municipal

Una de las más antiguas funciones de toda sociedad es la impartición de justicia; en el caso de los ayuntamientos dicha función se desarrolló desde sus orígenes.⁵⁹⁰

Durante la primera parte del siglo XIX al consolidarse la Independencia y bajo el dominio de las ideologías liberales de la época, se trató de prescindir de las instituciones y tradiciones españolas, muestra de lo anterior fue la Justicia Municipal. En relación a esta antigua función municipal, Teresita Rendón Huerta Barrera comenta:

En la actualidad se nombra “Justicia de Paz” a la función que realizan los juzgados municipales en los casos penales o civiles de escasa cuantía. La función realizada es la que realizan actualmente los órganos actuales de los ayuntamientos denominados como jueces calificadoros, juzgados cívicos, dada su situación actual es necesaria una revisión en el fondo a estos ámbitos de la justicia.⁵⁹¹

Elisur Arteaga Nava comparte la tesis, de la concentración del poder realizada por el estado mexicano en relación a la justicia, al afirmar que el avance fue lento pero siempre constante para despojar a los gobiernos municipales, para impartir justicia.⁵⁹² Arteaga Nava advierte los efectos de la concentración de la justicia, su afectación a las comunidades indígenas, el cambio de nombre de los jueces municipales, su dependencia a los tribunales superiores de justicia y su desmembramiento de los gobiernos municipales, señala que es importante su existencia para el fortalecimiento municipal. A lo anterior comenta lo siguiente:

⁵⁹⁰ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Municipal*, México, Oxford, 2006, p. 234.

⁵⁹¹ Tribunal de lo Contencioso Administrativo, *Boletín número 25 Guanajuato, enero – junio, 2000*, México, Talleres Gráficos del Gobierno del Estado de Guanajuato, 2000, p. 14.

⁵⁹² Arteaga Nava, E. (1999) *Tratado de Derecho Constitucional*, t. II, Oxford: México, p.799.

Las leyes de reforma, sin que lo pretendieran sus autores, también afectaron los derechos que las comunidades indígenas tenían sobre sus tierras, bosques y aguas. En esta materia se operó un cambio notable: la justicia se centralizó, se menguó la competencia de los jueces municipales, se les cambió de nombre, se les atribuyó la facultad de nombrarlos, removerlos y destituirlos a órganos de la administración pública de las entidades y se les hizo formar parte del tribunal superior de justicia de cada estado, desmembrándolos de los ayuntamientos. Ésta es una regla que tiende a ser general en todo el país; no importa que entre una y otra entidades existan diferencias sociales y económicas; tampoco ha sido obstáculo el hecho de que en algunos estados existan grupos indígenas con costumbres y usos especiales diferentes. Hay excepciones, ciertamente en algunas regiones aún se habla de jueces municipales, pero se trata de autoridades con un campo de acción bastante reducido, pues tienden a desaparecer. Pocos tienen conciencia de la importancia que su existencia tenía en el fortalecimiento municipal y en la conservación del sistema normativo de comunidades. Ya es mínimo lo que queda.⁵⁹³

Para entender este ánimo de concentración debemos de recordar que en Francia a raíz de la Revolución de 1789 y después con Napoleón se estableció lo que se ha llamado la peor de las tiranías denominada la tiranía administrativa, modelo que incorporado indebidamente a los países de América, en el cual se desarrollaba la independencia, a lo anterior podemos citar lo siguiente:

Aquí vale apuntar lo que luego expone el constitucionalista ilustre: "La ley francesa del 14 de diciembre de 1789, reagravada por la de pluvioso año VIII de la República y por los perfeccionamientos centralistas de Napoleón el Grande, en el solo hecho de alterar la condición de las comunas ante los tribunales ordinarios, adulteró el principio liberal que ellas simbolizaban y fundó la peor de las tiranías, la tiranía administrativa, sistema arraigado en Francia bajo todos sus gobiernos ulteriores, diametralmente contrario a los intereses de la justicia social y de la equidad política, que estadistas incautos o miopes se han esforzado por incorporar en el plan democrático de la América del sur".⁵⁹⁴

Es importante advertir que en la Constitución de Cádiz consideraba un Título denominado de los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y en lo

⁵⁹³ *Ídem.*

⁵⁹⁴ *Op. cit.*, Losa, Néstor, O., p. 45.

Criminal; otorgándosele la denominación de Alcalde a los funcionarios que impartían justicia, se establecía su existencia en cada población y se consideraba indispensable la conciliación, así como también se exhortaba a las partes a alcanzar un acuerdo de carácter extrajudicial.⁵⁹⁵ La institución de los jueces municipales prevaleció en la legislación únicamente variando su nombre, finalmente en el año de 1853 se les bautizó con el nombre de jueces menores, dependientes del tribunal superior.⁵⁹⁶

En el caso de Nuevo León dentro del Reglamento para el Gobierno Interior de los Distritos del Estado Libre y soberano de Nuevo León, de 1826, encontramos que la atribución de ejercer justicia, era realizada por los alcaldes no primeros, los cuales conocían de los asuntos civiles o criminales aplicando en ellos la conciliación.

Por otra parte, la Ley sobre Gobierno Interior de los Municipios de 1919 señala como función de los alcaldes judiciales la siguiente: Los Alcaldes Judiciales, ejerciendo las facultades conciliatorias y judiciales a que se refiere el artículo 104 de la Constitución del Estado, además de los negocios que les competen conforme a otras leyes, conocerán en forma oral, de todos aquellos cuya cuantía no exceda de veinticinco pesos. Es de agregarse que de cierta manera se reconocía una separación de poderes ya que se señalaba que los funcionarios jurisdiccionales no tendrían intervención alguna dentro de los asuntos administrativos del propio ayuntamiento.

En la legislación expedida en abril de 1963 se prescindió del carácter municipal de la justicia ya que su función se remitía a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado en los asuntos penales y civiles. Sin embargo, en los casos de la llamada “Justicia de Barandilla” se establecía la existencia de los denominados comisarios que calificaban y sancionaban a los infractores de los reglamentos de policía y buen gobierno. En los lugares que carecían de alcaldes, segundos

⁵⁹⁵ *Óp. cit.*, Valencia Carmona, S., p. 177.

⁵⁹⁶ *Ibidem*, p. 178.

judiciales, podían impartir la justicia; los jueces auxiliares en los casos que no excedieran de cincuenta pesos tomando en cuenta la conciliación.

Finalmente, es de advertirse que dentro de la actual ley municipal no se establece la existencia de un órgano que imparta justicia, sin embargo, dicha responsabilidad recae en los jueces calificadores municipales a través de los reglamentos.

En la actualidad se debió de adecuar, al igual que el artículo 115, la palabra gubernativa por la de administrativa dentro del artículo 21 de la constitución. Por lo que hace al artículo 21 de la Constitución, Teresita Rendón Huerta Barrera considera que es en base a este artículo el que se desarrollaba la función jurisdiccional por parte del gobierno local.⁵⁹⁷

Ante el atraso en la construcción de una nueva legislación municipal en el estado de Nuevo León, de manera alternativa actualmente existe un Reglamento que regula el Procedimiento Único de Recurso de Inconformidad en el Municipio de Monterrey, el cual fue publicado el día 11 de mayo de 2007. Un caso importante de desarrollo de la justicia municipal se realizó en el municipio de San Pedro Garza García al establecerse la figura del Juez Calificador como órgano del poder municipal que tenía como propósito el que fuera una autoridad la que impusiera las sanciones correspondientes, lo anterior durante el gobierno municipal encabezado por Genaro García Leal de 1977 a 1979.⁵⁹⁸

Por lo expuesto podemos advertir que los municipios fueron despojados de una parte de la justicia de carácter civil y penal que venían ejerciendo, lo que ha tenido por consecuencia la desviación de la justicia municipal y su inadecuada comprensión, que el ejercicio de la función jurisdiccional es algo inherente al municipio mismo; si bien es cierto que se trató de prescindir de la justicia municipal, no obstante, la gran tradición existente de la citada función municipal, también es de mencionarse que la función jurisdiccional se ejerce a través de las funciones realizadas a través de los jueces calificadores actualmente y ante el

⁵⁹⁷ *Op. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 200, p.316.

⁵⁹⁸ Livas Cantú, J. (1983) *Corrupción y Burocracia Municipal, La resistencia al cambio*, Editorial Plata: México, p.90.

atraso en la construcción de un sistema jurisdiccional, el gobierno municipal de Monterrey se ha visto forzado a crear un denominado Procedimiento Único de Recurso de Inconformidad, el cual consideramos no se encuentra debidamente regulado ya que éste se encuentra construido al margen de las disposiciones constitucionales, es decir, ajeno a la legislación de Nuevo León, que en la materia no ha desarrollado esta función municipal.

4. Estructura administrativa de la Justicia Municipal

En el caso de Monterrey y de Nuevo León existe la tendencia de suprimir a los juzgados municipales y por consecuencia, los titulares de los juzgados dejaron de ser electos como integrantes de los ayuntamientos.⁵⁹⁹

Existen dos teorías por parte de la pertenencia o no al poder judicial por parte de los órganos jurisdiccionales: la primera, considera positivo su pertenencia porque esta incorporación tiene como consecuencia una profesionalización de los servidores públicos evitando la intervención de los partidos políticos y de tendencias ideológicas.⁶⁰⁰ El que no sean electos obedece a la tendencia nacional.⁶⁰¹ Contrario a lo anterior, existe otra tesis que considera que los funcionarios encargados de la impartición de la justicia deben de ser electos con el propósito que tengan mayor influencia a fin de lograr acuerdos de carácter conciliatorio entre los propios ciudadanos.⁶⁰²

Uno de los grandes errores que prevalecían en algunos estados, y que sigue prevaleciendo en nuestro estado y municipio de Monterrey, es el apartar a la Justicia del ámbito Municipal; al depender del Tribunal Superior de Justicia del Estado, se presenta un desconocimiento de la realidad de la comunidad y de sus problemas; además sus procedimientos son rígidos y formales, lo que no ayuda a la atención inmediata de los asuntos

⁵⁹⁹ *Óp. cit.*, Quintana Roldán, C., nota 156, p. 268.

⁶⁰⁰ *Ídem.*

⁶⁰¹ *Ídem.*

⁶⁰² *Ídem.*

municipales, sería deseable que los titulares de los órganos encargados de impartir justicia sean electos por parte de la comunidad⁶⁰³. En relación a lo anterior es pertinente citar a Carlos Quintana Roldán quien sostiene:

Refiriéndose a los actuales juzgados municipales de designación por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, expone lo siguiente el Doctor Reynaldo Robles Martínez: "Estos juzgados no cumplen con la finalidad que el Municipio requiere, pues no conocen de los problemas de vecindad, ni de las infracciones gubernativas o policiales, sino estrictamente de asuntos civiles y penales, en procedimientos rígidos y formales; son órganos de menor cuantía del Poder Judicial del Estado, que los ha creado para resolver el cúmulo de asuntos que se le plantean, pero no para que coadyuven a resolver los problemas de convivencia vecinal propios del Municipio. La finalidad de la justicia municipal es diferente a la del juez de menor cuantía, pues busca conciliar y avenir intereses en los casos de las infracciones leves que alteren la convivencia vecinal. Las pequeñas diferencias que surjan entre los vecinos, problemas aparentemente insignificantes, si no se atienden y resuelven oportunamente, trascienden y originan conflictos graves que pueden desencadenar violencia. Además, la justicia municipal está facultada para imponer sanciones, ya sea multa o arresto hasta por 36 horas, a los infractores de disposiciones municipales. Se requiere crear un órgano que se denomine Juez Conciliador, Juez de Paz o Juez Municipal y que quien lo personalice, en vez de ser un técnico en el Derecho, sea un vecino de criterio, con autoridad moral, con arraigo, que conozca a las gentes de su Municipio, que sea un auténtico conciliador, un agente que pueda aconsejar a sus vecinos y en su caso, con criterio para imponer sanciones, analizando, valorizando la falta, e individualizando la sanción de acuerdo a la persona infractora y sus características. Al Juez Municipal deben designarlo los vecinos por elección popular, ya que así estaría más vinculado con el pueblo, y el pueblo tendría más intereses y cuidado al escogerlo."⁶⁰⁴

No obstante que la justicia municipal, tanto penal y civil, pasó a formar parte del Tribunal Superior de Justicia, los municipios han preservado ciertos ámbitos para desarrollar actividades materialmente jurisdiccionales; en materia de justicia municipal destacan por su desarrollo alcanzado, dos estados, Baja California y el

⁶⁰³ *Ibidem*, p. 269.

⁶⁰⁴ *Ídem*.

estado de Guanajuato; en el caso del municipio de Monterrey, y en general en varios municipios de Nuevo León y de la República, la tarea le es encomendada al titular de la Secretaría del Ayuntamiento. Lo anterior teniendo como fundamento el artículo 21 de la Constitución y los reglamentos municipales y posteriormente la fracción II del artículo 115 constitucional.

Dentro del tema de la justicia municipal se presentan varias alternativas; una es su integración o no al Poder Judicial del Estado, y la otra es la elección o no de sus integrantes, en cuanto a las alternativas consideramos como la más deseable su no integración y la elección de funcionarios encargados de la impartición de la justicia; otra cuestión que hay que destacar, es que cuando se presenta esta incorporación al órgano de justicia del estado, la función jurisdiccional de los municipios se desvirtúa al adoptar métodos más rígidos y complicados alejados muchas veces de la prontitud necesaria para el desarrollo de la justicia municipal.

5. Competencia de la Justicia Municipal

Debemos de destacar la importancia del acto jurisdiccional otorgada por Reynaldo Robles Martínez quien sostiene que:

El acto jurisdiccional es la declaración unilateral que realiza un órgano competente del Estado, en el ejercicio de su potestad y a petición de parte, mediante la cual con el objeto de conservar el orden jurídico, decide una controversia y produce consecuencias jurídicas concretas y personales.⁶⁰⁵

Salvador Valencia Carmona determina los cuatro caminos que ha desarrollado la justicia municipal, mencionando como tales: los ámbitos los asuntos civiles o penales de escasa cuantía, los derivados de la aplicación de las disposiciones

⁶⁰⁵ *Óp. cit.*, Robles Martínez, R., p. 369.

legislativas municipales, los ejercidos por el defensor de los derechos de los ciudadanos del municipio, y finalmente las instancias de conciliación que se han venido desarrollando, dentro de las teorías de la aplicación de la justicia. Al respecto comenta:

Para responder a tales inquietudes, hemos reunido bajo el rubro de “justicia municipal” cuatro aspectos, que aunque se tratan por separado son complementarios, a saber: a) los jueces municipales, ante los cuales se desahogan controversias de carácter penal, civil o mercantil de escasa cuantía, órganos que en muchas entidades del país dependen del Tribunal Superior de Justicia; b) la justicia administrativa municipal, que se refiere al conocimiento de las infracciones y faltas administrativas establecidas en el bando de policía y buen gobierno, así como en los reglamentos municipales; c) ombudsman municipal, y d) las instancias conciliatorias del municipio, que han venido apareciendo en algunas entidades federativas.⁶⁰⁶

En relación a la Justicia Administrativa Municipal Teresita Rendón Huerta Barrera, comenta:

A diferencia de la anterior, es un sistema de justicia todavía no conocido, ni menos aún, implementado en la mayoría de municipios del país. Se trata de la justicia entre gobernantes y gobernados, cuyo logro sería fundamentalmente para la consecución del Estado de Derecho. La justicia administrativa municipal, es en este orden de gobierno, equivalente al contencioso administrativo a nivel entidad federativa. Como lo señalo en diversas partes de esta obra, la justicia administrativa municipal, se plasma medrosamente en la fracción II del artículo 115 a partir de 1999 y en los hechos, no ha logrado trascender por lo cual es de preverse — aunque no de desearse — que su evolución sea más lenta de lo que ha sido en el orden estatal.⁶⁰⁷

Una clasificación adicional que realiza Reynaldo Robles Martínez y Eduardo Andrade Sánchez es en dividir la Justicia Municipal en dos partes, la primera dedicada a la aplicación de la legislación municipal en cuestiones derivadas de la comisión de lo que podríamos denominar como delitos contemplados dentro de la

⁶⁰⁶ *Óp. cit.*, Valencia Carmona, S., p. 176.

⁶⁰⁷ *Óp. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 200, p.324.

legislación de carácter cívico municipal y la segunda dedicada a dirimir las controversias de lo contencioso administrativo.^{608 609}

Es común que las funciones que le corresponden realizar a los propios municipios en materia municipal, se le pretendan trasladar a una entidad de otro ámbito de gobierno. En no pocos estados, se pretende que la justicia municipal sea ejercida a través de los tribunales de lo contencioso administrativo de los estados, Robles Martínez considera:

Todos los Tribunales de lo Contencioso Administrativo establecidos, han ampliado su esfera de competencia para que éstos no solo conozcan de las controversias de la Administración Pública Estatal sino también las relativas a la Administración Pública Municipal para que conozcan de las cuestiones que se susciten en relación con la interpretación, cumplimiento de la ley, de los actos y procedimientos y disposiciones de naturaleza administrativa emitidos por las autoridades del Estado y municipios.⁶¹⁰

Sin embargo, debemos de mencionar que bajo el principio de que no debía existir ninguna autoridad intermedia entre los estados y los municipios, el tribunal de lo contencioso administrativo del estado se encuentra impedido de conocer de los asuntos municipales. Además se debe de considerar que el actual artículo 115 de la Constitución ya considera el desarrollo de un poder judicial dentro del propio municipio. Mauricio Yanome Yezaki, comenta:

No obstante lo anterior y para ser congruentes con la opción elegida y tomando en cuenta que si lo que deseamos es un Municipio verdaderamente autónomo e independiente de la Federación y del Estado al que pertenecen, será necesario la creación de tribunales de lo contencioso administrativo municipales, a fin de tener organizada y distribuida la facultad jurisdiccional, la cual se traduce en el poder judicial municipal, por lo tanto, deberán de ser

⁶⁰⁸ *Ídem.*

⁶⁰⁹ *Óp. cit.*, Andrade Sánchez, J. E., p. 235.

⁶¹⁰ *Óp. cit.*, Robles Martínez, R., p. 375.

constituidos a la brevedad posible a fin de dar cumplimiento a un mandato constitucional.⁶¹¹

Néstor Osvaldo Losa comenta que es indispensable contar con un poder judicial municipal, así como es necesario contar con una educación y una rápida e independiente justicia, sin lo anterior la sociedad no puede realizar una convivencia y tampoco se puede progresar. El autor expresa lo siguiente:

El vecino quiere paz y ello se logra por la ley y su efectiva aplicación. No existe poder de policía municipal sin magistrados que lo hagan efectivo y real. El plexo jurídico es útil, si se aplica; es bueno, si sus resultados se cumplen. De nada valen normas coercitivas si nadie las hace cumplir o las aplica a los casos concretos con eficiencia y celeridad. El progreso de la sociedad de la ciudad y sus alrededores está vinculado a buenas normas y mejores intérpretes letrados, experimentados, imparciales y capacitados funcionalmente. Este trabajo apuntará a mostrarnos en algunos aspectos la vigencia de la justicia municipal y, especialmente, todo lo atinente a las faltas o contravenciones con la mirada puesta en la jurisprudencia principal que rige el ámbito jurisdiccional de nuestros días. Para mejorar nuestras conductas se requiere buena educación y rápida e independiente justicia. Sin esos valores es difícil convivir y complicado progresar.⁶¹²

Cuando dentro de un ámbito de gobierno se ejercer el “poder de policía” es indispensable contar que lo haga efectivo, no temiendo al reconocimiento de los tres ámbitos de gobierno como lo ha realizado la República de Argentina. Losa comenta:

En cualquier orden que analicemos, el “poder de policía”, requiere, precisamente un poder que lo efectivice en un espacio territorial y dentro de la materia o esfera competencial. De allí que no veo inconveniente en la vigencia de tres poderes en los tres niveles gubernativos que actualmente reconoce la Constitución Nacional.⁶¹³

⁶¹¹ Yanome Yesaki, M. (2002) *La inconstitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares*, Editorial Elsa G. de Lazcano: México, p.272.

⁶¹² *Op. cit.*, Losa, Néstor O., p. 24.

⁶¹³ *Ibidem*, p. 72.

Se puede afirmar que aún no está completamente desarrollada, por eso es inaplazable la formación tanto de servidores como ciudadanos que conozcan y desarrollen dicha materia. Al respecto, Salvador Valencia Carmona sostiene:

Aunque la justicia municipal ha venido revelando ciertos avances en los últimos años, se requiere todavía de un mayor esfuerzo para su cabal desenvolvimiento. Para que la justicia municipal sea más efectiva es menester alentar la formación y remuneración de los jueces municipales, propiciar instancias conciliatorias en el municipio, mejorar los procedimientos para sancionar las infracciones y establecer un adecuado régimen de los recursos administrativos.⁶¹⁴

Podemos encontrar cuatro expresiones de la justicia municipal: los asuntos de escasa cuantía en el ámbito civil y penal, los derivados de la aplicación de la legislación municipal, los que pueda realizar un defensor público en el ámbito del derecho municipal, y las que se desarrollen al aplicar las instancias conciliatorias dentro de del ámbito de gobierno municipal y su función, otros autores únicamente consideran dos opciones, la primera en la aplicación de los reglamentos cívicos y la segundo en los denominados como actos de autoridad en asuntos de lo contencioso administrativo. Debemos de advertir que la justicia municipal no ha sido adoptada en el estado de Nuevo León y al contrario ésta ha sido motivo de olvido por parte quienes han ejercido las funciones de gobierno durante los últimos años. En contra del principio de justicia municipal podemos advertir la aberrante tendencia, algunos estados y seguida por el estado de Nuevo León, para que la justicia administrativa sea ejercida por un órgano central de justicia del estado denominado como Tribunal de lo Contencioso Administrativo, siendo esto contrario a la propia Constitución. Debemos de considerar también además la necesidad de contar con un poder judicial municipal, es necesario contar con la educación necesaria dentro de la sociedad. También es indispensable el reconocimiento, sin timidez de los tres ámbitos de gobierno, como lo hace la Constitución de la

⁶¹⁴ *Óp. cit.*, Valencia Carmona, S., p. 176.

República de Argentina, esto dentro de los esfuerzos propuestos por Salvador Valencia Carmona.

6. Una necesaria innovación de la Justicia Municipal

Debemos de considerar el desarrollo de un Poder Judicial Municipal, sin embargo, es de reconocer que los estudiosos del derecho no generan la ley, sino son los legisladores quienes la elaboran, por lo que en consecuencia únicamente se puede aspirar a desarrollar la doctrina. Néstor Osvaldo Losa afirma:

Como siempre ocurre, los poderosos son los que pueden demorar o eludir las consecuencias del derecho, y esto dicho con todo respeto hacia quienes utilizan las argumentaciones que nacen de interpretaciones jurisprudenciales. La sociedad se seguirá quejando, pero los escritores no hacemos la ley, solo podemos tratar de hacer cambiar la doctrina.⁶¹⁵

En materia municipal, es de destacarse la tesis en la cual se reconoce la autonomía del municipio y por ende, la constitución de su orden político y la intervención de la federación por parte de uno de esos poderes constituiría un quebranto al principio de autonomía y de policía. Por ello la decisión de las causas en materia local, no deben de ser sujetas a no deben de ser objeto de revisión por otro ámbito de gobierno. Lo anterior considerando que las autonomías estatales o provinciales no se oponen, se coordinan, cada una apunta a funciones diferentes.⁶¹⁶

Es de proponerse, además, que los municipios tengan órganos de acusación y de sanción de las faltas municipales; de manera similar a los que se instituyen en los otros dos ámbitos de gobierno; como consecuencia de lo anterior

⁶¹⁵ *Óp. cit.*, Losa, Néstor O., p. 188.

⁶¹⁶ *Ibidem*, p. 201.

es de proponerse la institución de una procuraduría u órgano de representación social que busque sancionar lo que se podría considerar como ilícitos en materia municipal, y que de manera similar tenga el monopolio de la persecución de dichas faltas, así como un defensor público en caso de ser necesario, es decir, si el infractor no cuenta con quien lo defienda. Salvador Valencia Carmona ha sostenido lo siguiente:

Es por todo ello necesario superar el sistema para aplicar las sanciones previstas en los reglamentos de policía y buen gobierno. La tradicional aplicación confiada a hora a los síndicos o aun a jueces calificadores se estima pertinente sustituirla por juzgados municipales de faltas, con las mismas exigencias y procedimientos de designación de los jueces municipales, pues los titulares deben de pertenecer al Poder Judicial, y no como hasta la fecha, en que tienen el carácter de funcionarios administrativos que carecen de autonomía frente a las autoridades que los designan, no obstante que efectúan una función judicial.⁶¹⁷

En virtud de lo anterior podemos afirmar que para la adopción de la justicia municipal en nuestro estado y municipio es indispensable la difusión de tan elevada función, para que así estos principios sean debidamente adoptados por parte de la sociedad en general. Tomando las ideas del republicanismo municipal, consideramos una innovación la concepción de establecer que dentro de cada ámbito de gobierno no exista interferencia alguna, ya que no se puede hablar de un verdadero ámbito si existe una constante revisión en las funciones en él ejercidas. Es importante señalar como elemento de innovación la propuesta en la cual se establezca un órgano de aplicación de los reglamentos municipales, así como desarrollar entidades de persecución e investigación de las faltas municipales, así como el establecimiento de órganos encargados de la aplicación de la justicia municipal.

⁶¹⁷ *Óp. cit.*, Salvador Valencia, C., p 180.

Finalmente, podemos considerar que en la ciudad de Monterrey y en el estado de Nuevo León ha existido la preocupación dentro de los foros de carácter académico para que exista y se desarrolle la función jurisdiccional en el gobierno municipal; sin embargo, dichos esfuerzos no han tenido como resultado la instalación de un poder jurisdiccional pleno dentro de los municipios.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX los municipios fueron despojados de sus funciones jurisdiccionales en materia civil y penal; no obstante lo anterior y de manera paralela, en asuntos de menor cuantía, ésta se siguió ejerciendo; en la actualidad, para el buen desempeño de los gobiernos municipales, es necesario el desarrollo de nuevas formas de control, así como el fortalecimiento de los poderes municipales existentes.

El poder de policía, es ejercido mediante la función legislativa; se debe considerar que cuando un ámbito de gobierno invade el ámbito de la acción de policía le está restando autonomía; las herramientas básicas de los gobiernos municipales son la imposición de penas y la aplicación de las medidas de seguridad; la justicia municipal tiene dos tipos de competencia, la que resuelve las impugnaciones realizadas por los ciudadanos, en la aplicación de un acto de autoridad, y la realizada hacia al ciudadano, al juzgar alguna falta.

Con el propósito de vivir en sociedad es indispensable contar con un Poder Judicial Municipal, con el propósito de que la sociedad pueda tener una convivencia social armónica, así como también de que éste cuente con sus respectivos órganos de acusación y defensa, por lo que hace a las faltas municipales.

CAPÍTULO DÉCIMO:

EL DERECHO MUNICIPAL TRANSNACIONAL COMO FUTURO SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LAS CIUDADES

Sumario: 1. Instrumentos internacionales en materia municipal. 2. Principales temas desarrollados. 3. Capacidad de suscripción de acuerdos internacionales. 4. Cooperación descentralizada y de desarrollo local.

Los gobiernos municipales han establecido relaciones de carácter institucional con sus similares de la nación y del resto del mundo, es de advertirse que si antes se consideraba como poco adecuada la mencionada participación, en la actualidad se han desarrollado con gran entusiasmo a través seminarios, reuniones y congresos.

Podríamos clasificar en dos grandes ámbitos, en los cuales se desarrollan las actividades internacionales relacionadas con los municipios: la primera a través de las declaraciones y el segundo ámbito, en los acuerdos.

Es de destacarse la opinión de Antonio Iglesias Martín al mencionar que las relaciones internacionales con los municipios no se encuentran debidamente reguladas, pero existe una actitud permisiva por parte del Estado quien es el que reclama la facultad y competencia en cuento a las relaciones internacionales.⁶¹⁸

Existen antecedentes que vinculan a los municipios del mundo occidental. En el caso de Latinoamérica se han presentado durante gran parte de su historia gobiernos que han carecido de los más elementales principios democráticos, como forma de remediar lo anterior, en el mundo ha prevalecido una corriente que pretende combatir lo anterior a través del desarrollo de los gobiernos municipales.

En el año de de 1913 se crea la IULA, Unión Internacional de Autoridades Locales, y en su XXVII Congreso Mundial, realizado en Río de Janeiro el día 25 de

⁶¹⁸ Iglesias Martín, A. (2002) *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*, Ariel: España, p. 319

septiembre de 1985, emite la Declaración de Autonomía Local; posteriormente se emitió la Carta Europea de Autonomía Local el 15 de octubre de ese mismo año; finalmente el 19 de noviembre de 1993 se establece la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana, siendo a partir de ahí el principio para sucesivas reuniones y declaraciones que se han emitido; es de mencionarse que en dichos documentos se establecen conceptos que son elementales para el desarrollo del derecho municipal.

Adicionalmente, se debe de señalar que dentro del ámbito internacional existe lo que se ha denominado como la Cooperación Internacional para el Desarrollo Local, dicha cooperación realizada a través de diversas agencias o entidades extranjeras ha sido una práctica común en los demás países latinoamericanos, sin embargo, en el país y en el municipio de Monterrey esto no se ha desarrollado.

1. Instrumentos internacionales en materia municipal

Es importante destacar que cualquier estudio que se realice a los municipios de nuestro debe realizarse tomando en cuenta que los municipios mexicanos forman parte de la herencia cultural otorgada por España y que comparte con otros países. Lo anterior es importante advertirse, ya que en no pocas ocasiones se pretenden apreciar de la misma manera a los municipios de nuestro país y los de otros ajenos a esta tradición histórica.⁶¹⁹

Existe desde hace varios años una preocupación por parte de los estudiosos del derecho municipal latinoamericano, por el conocer y discutir los temas municipales, por lo cual se han realizado diversas reuniones, entre los que sobresalen los siguientes: Habana, 1938; Santiago de Chile, 1941; Nueva Orleans,

⁶¹⁹ *Óp. cit.*, Bobbio, N., p. 259.

1950; Montevideo, 1953; Panamá, 1956; y Río de Janeiro, 1958.⁶²⁰ Los documentos más importantes dentro del derecho internacional que influyen en el derecho municipal son los emanados en América y en Europa en el año de 1985, el primero denominado como Declaración de Autonomía Local y el segundo como Carta Europea de Autonomía Local.⁶²¹

Dentro del Artículo 10 de la Declaración de Autonomía Local se establece el derecho de los gobiernos locales a asociarse a una organización internacional de gobiernos locales, así como también el de mantener lazos de unión con otros países, con el propósito de alcanzar un intercambio y promover la cooperación internacional.

Quien ejerce definitivamente una corriente influyente dentro de los municipios iberoamericanos, es la UIM (Unión Iberoamericana de Municipalistas) con sede en Granada, España, la cual ha realizado diversos eventos acompañados con importantes declaraciones de principios, a lo anterior podemos citar a Salvador Valencia Carmona quien comenta lo siguiente:

Finalmente, una organización que ha estado muy activa es la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), con sede en Granada, España. En los diversos congresos que ha realizado se encuentran importantes declaraciones de principios que dicha organización entiende debe regir la vida municipal: Granada, España, “el Municipio como Agente de Desarrollo” (1991); Cartagena de Indias, Colombia, “Autonomía, Democracia y Participación” (1993); Cuernavaca, México, “Calidad de Vida y Acción Municipal” (1996); Córdoba, Argentina, “Gobernabilidad, Descentralización y Concertación de la Acción Municipal” (1998); Baeza, España, “Municipio y Globalización: Riesgos y Oportunidades” (2000).⁶²²

⁶²⁰ *Óp. cit.*, Valencia Carmona, S., p.92.

⁶²¹ *Ibíd.*, p.93.

⁶²² Respecto a este tema puede consultarse la página web <http://www.iepala.es/CEMCI/uimprincipal.htm>.

Debemos de agregar los siguientes eventos realizados: Santo Domingo, República Dominicana, noviembre 2002 Municipio y Financiación: La Integración y la Cohesión de Desarrollo territorial; La Antigua, Guatemala, octubre 2004 ¿Exclusión social? Una agenda local para los objetivos del milenio; Guayaquil, Ecuador, noviembre del 2006 Desarrollo Urbano y Territorialidad: Construir ciudad y ciudadanía con equidad; Montevideo, Uruguay, mayo del 2009, Seguridad vs Integración social en las ciudades ¿Un binomio irreconciliable? En el ámbito mundial se desarrollo El Congreso de “Ciudades, gobiernos locales: el futuro del desarrollo” en Paris, 5 de mayo de 2004.

De lo anterior podemos advertir que dichas organizaciones no pretenden realizar tratados que obliguen a los países, sino únicamente emiten declaraciones en los cuales se resumen de manera muy importante los temas relacionados con el Municipio o también denominado como gobierno local.

2. Principales temas desarrollados

En el año de 1985 se celebran dos eventos de suma importancia para el derecho municipal, por una parte se suscribió la Declaración Universal de la Autonomía Local emanada del XXVII Congreso Mundial de la Unión Internacional de Administraciones Locales (IULA) y por otra parte se suscribió en la ciudad de Estrasburgo la Carta Europea de las Autoridades Locales por los Estados miembros del Consejo de Europa. Salvador Valencia Carmona hace la observación de que existen coincidencias dentro de los mencionados documentos. Lo anterior es expresado de la siguiente manera:

Los temas de ambas declaraciones tienen mucha coincidencia y establecen diversos derechos y garantías para las entidades locales. En un intento de resumirlas, diremos que comprenden los siguientes aspectos: a) el principio de la autonomía debe estar reconocido en la Constitución o cuando menos en la legislación interna; b) se establece el concepto y alcance de la autonomía local; c) libertad para los gobiernos locales de determinar sus propias

estructuras internas, así como para establecer el estatuto de su personal de tal modo que permita una selección fundamental en los principios de mérito y capacidad; d) un estatuto de los representantes locales que les permita el libre ejercicio de sus funciones; e) recursos financieros propios y controles administrativos adecuados; j) derecho de asociación de los gobiernos locales; g) protección legal de los gobiernos locales y su autonomía.⁶²³

En relación a las conferencias realizadas por la Unión Iberoamericana de Municipalistas podemos mencionar lo siguiente.

En la Declaración de Granada en 1991, en se consideró que los modelos centralizadores no son útiles a los gobiernos si estos buscan el desarrollo. Lo anterior es definido de la siguiente manera:

Las formulas centralizadoras han demostrado su agotamiento para hacer frente a todas las necesidades de desarrollo. De ahí que el logro de la plena autonomía municipal con el alcance y requisitos marcados en las Declaraciones Internacionales sobre la misma, se convierta hoy en una exigencia imprescindible a fin de articular al municipio en el eje de impulso de comunidades locales.⁶²⁴

Se destaca, dentro de la propia Declaración de Granada, como propósito de los gobiernos municipales el atender los problemas de los ciudadanos, lo cual me permito citar:

La estrategia de participación ante referida se ha de inserta, así mismo, en una dimensión más amplia la de la receptividad. Hacer de nuestras administraciones públicas, organizaciones volcadas hacía los problemas de sus ciudadanos, atentas a sus necesidades y, por ello, abiertas no simplemente a mecanismos procedimentales de participación, sino a definir, estructurar y planificar los objetivos y principios que han de orientar la gestión de los procesos vinculados al desarrollo haciendo de éste un espacio abierto a

⁶²³ *Óp. cit.*, Valencia Carmona, S., p.93.

⁶²⁴ <http://www.uimunicipalistas.org>

la sociedad civil a fin de servir de catalizador de todas las energías de la comunidad local.⁶²⁵

Como declaración final se estableció lo siguiente:

Democracia, autonomía, desarrollo y participación no son conceptos inconexos y distintos; muy por el contrario su conjugación es necesaria en aras de un nuevo municipalismo que dé respuesta a las distintas demandas sociales. Este es el auténtico mensaje de una cooperación internacional democrática y descentralizada. Por ello se insta a los organismos competentes a que estructuren en torno al municipio el desarrollo económico-social de las colectividades locales, y fomenten experiencias de desarrollo local, de puesta en común de las mismas y de intercambio cultural, científico y tecnológico en aras del desarrollo de nuestros pueblos.⁶²⁶

En la Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana, cabe hacer mención el gran impulso que recibió el espíritu municipalista en el año de 1993 con motivo del V Centenario del Descubrimiento de América. Fue en ese año cuando, bajo los principios de autonomía, democracia, se busca alcanzar la paz y la solidaridad entre todos los paz y solidaridad en la comunidad latinoamericana reconociendo la participación de todos los ciudadanos en un mundo mejor.⁶²⁷

En la Declaración de Cartagena de Indias, Colombia de noviembre de 1993 se propuso la creación del Defensor Municipal Iberoamericano con funciones de apoyo, asesoramiento, coordinación de políticas municipales, formación y tutela de la autonomía municipal, que podrá dirigir sugerencias y recomendaciones a los poderes públicos. En su punto de acuerdo final se propuso el establecimiento de un Consejo Consultivo Municipal, encargado de emitir informes, dictaminar cuestiones sometidas a su consulta por los gobiernos iberoamericanos, impulsar y desarrollar una cultura municipalista, fomentar la creación de cátedras de derecho

⁶²⁵ *Idem.*

⁶²⁶ *Idem.*

⁶²⁷ *Op. cit.*, Rendón Huerta, T., nota 200, p.506.

local comparado en las principales Universidades Iberoamericanas y otras funciones a definir en la resolución que acuerde su creación.⁶²⁸

Como parte de las conclusiones de del III Congreso Iberoamericano realizado en la ciudad de Cuernavaca Morelos en 1996, podemos advertir la exhortación para el desarrollo y respeto de la Ecología en el ámbito municipal. Lo anterior fue definido de la siguiente manera:

El crecimiento económico y la conservación ambiental no son conceptos necesariamente antagónicos, sino que por el contrario puede y deben ser complementarios y susceptibles de coordinación. Por ello, lejos de una perspectiva reduccionista en la relación de ambos conceptos, los gobiernos locales de Ibero América deben trabajar por un Estado Ecológico de Derecho que conjugue un desarrollo armónico, integral y sostenible, social y territorialmente solidario, con participación orgánica de la población en la gestación del municipio y la ciudad que garantice una prestación eficiente y de calidad de servicios públicos. Por lo expuesto, instamos a los organismos competentes a que adopten acciones concordantes con al decálogo suscrito y a los Gobiernos locales a adoptar planes integrales y participativos que articulen la ciudad como un espacio de calidad de vida y bienestar social para sus habitantes.⁶²⁹

En el IV Congreso Iberoamericano realizado en la ciudad de Córdoba, Argentina, en 1998 podemos destacar como tesis sobresaliente el binomio de gobernabilidad-participación como elemento clave para la esfera local. Por lo anterior, se propone que los gobiernos tengan los recursos suficientes a fin de brindar eficientemente servicios públicos y ejercer dignamente sus funciones. También se habla de la instauración de sociedades intermedias. Lo anterior fue establecido en la declaración de la siguiente manera:

Para participar se necesita conocer, estar objetivamente informado, dispones de elementos para plantear alternativas. Por estas razones no es suficiente la simplificación del lenguaje y de los trámites administrativos; el establecimiento de oficinas de información; la ampliación del derecho de acceso a archivos y

⁶²⁸ <http://www.uimunicipalistas.org>

⁶²⁹ *Ídem.*

registros públicos; la motivación de las decisiones públicas; la existencia de trámites de audiencia en la elaboración de los actos de nuestras Administraciones; la articulación de un sistema de recursos jurisdiccionales y control social de las decisiones públicas; la creación de figuras de mediación, o el establecimiento de alternativas a la finalización unilateral de los procedimientos de decisión en el sector público. La Administración municipal ha de liderar este proceso, descentralizando la vida municipal; adoptando un nuevo estilo de gestión que propicie la presencia de los distintos intereses implicados; apoyando y creando oportunidades para la estructuración de la sociedad civil a través de organizaciones realmente democráticas y con un funcionamiento eficiente y autónomo.⁶³⁰

En el año 2000 en Baeza, la Unión Iberoamericana de Municipalistas dentro las conclusiones de su Congreso determinó que la globalización del sistema económico y financiero y del intercambio cultural ha determinado que el municipio adquiera una alta relevancia política convirtiéndolo en el espacio privilegiado de decisión de lo público. Es de destacarse que también se realizó el reclamo, consistente en que cuando se realicen reuniones de carácter internacional se consulte la opinión de las entidades que representan el interés municipal. Lo anterior se expresó de la siguiente manera:

El rol protagónico único del Estado-Nación vigente desde el S. XIX ha decaído en su capacidad de abarcar todos los aspectos que la política pública reclama en los tiempos actuales. Las decisiones adoptadas en los ámbitos internacionales tienen un impacto directo en el ejercicio del Gobierno local y en la actualidad el fortalecimiento del Gobierno local es imprescindible a fin de asegurar la competitividad, la innovación y la prosperidad del espacio regional, nacional o internacional en que se inserta. A estos efectos la UIM reclama como imprescindible asegurar la participación, en la adopción de las decisiones adoptadas en espacios supranacionales, de la perspectiva local y regional, articulando la participación institucional de las asociaciones de municipios y de las organizaciones municipalistas internacionales en los Foros de decisión supranacional que actúan en el espacio iberoamericano, a la vez que impulsar el desarrollo institucional de tales organizaciones a fin de que abandonen su lánguida existencia de relaciones protocolarias para convertirse en redes dinámicas y activas con mentalidad emprendedora y capaces de tomar iniciativas en nombre de los gobiernos que representan.⁶³¹

⁶³⁰ *Ídem.*
⁶³¹ *Ídem.*

Dentro de la citada Declaración, en su noveno enunciado, también sobresale el analizar los modelos de desarrollo municipales de una manera relativa aceptando las características propias de cada país.

Finalmente como declaración final destaca la idea de que el municipio no solamente es un prestador de servicios, propone que el Estado ahora promueva el equilibrio, crear una voluntad promotora de construcción de instituciones. Considera también como indispensable la aceptación de otros modelos de desarrollo gracias a la pluralidad mundial. Propone la creación de una nueva sociedad con nuevos proyectos. Lo anterior es expresado de la siguiente manera:

Los riesgos y oportunidades que la globalización plantea han realzado el perfil del municipio y obligan a abandonar el mero papel de éste como ejecutor de políticas y proveedor de servicios y cuestiona, a la vez, el papel tradicional del Estado-Nación cuya misión ineludible será ahora la redistribución orientada a garantizar la solidaridad y el equilibrio social entre ciudades y entre individuos. Los gobiernos locales tienen frente a sí el reto de generar una voluntad promotora en la construcción de instituciones y capital social. Una sociedad civil pujante sólo es posible con un Gobierno local capaz de garantizar la confianza entre quienes conciertan estrategias con la vista puesta en el futuro de la ciudad, pero también exige una revisión de las fronteras de la gestión urbana y la superación de la exclusión social, así como la aceptación de la existencia de otros modelos alternativos en la construcción de lo local, integrando la pluralidad cultural y étnica del territorio. Una nueva concepción del municipalismo en América Latina, con un sentido propio, que innove frente a la situación de crisis a que nos enfrentamos; que genere nuevas ideas, nuevos proyectos, nuevas formas de relación con la sociedad que supere los esquemas simplistas de explicación de nuestra sociedad; que garantice lo positivo de lo "local" frente a la idea arrolladora de la globalización; que, superando el centralismo como cultura única predominante, no nos haga caer en un "localismo" como estado de conciencia y de ánimo que paraliza y atrasa; y que sea capaz, por último, de agrupar las energías privadas y públicas en torno a un proyecto común.

La Declaración de Santo Domingo, en el año 2002, es eminentemente de carácter económico y considera que es indispensable explotar las propias fuentes de riqueza y fuentes de financiamiento que no requieran mayor inversión. Lo cual se expresa de la siguiente manera:

El avance en el estudio y conocimiento de la realidad propia del municipio es el camino a seguir para explotar, de la mejor manera, las propias fuentes de riqueza genuinas y diferenciables del resto de territorios que le circundan y buscar los mecanismos de financiación que aporten el mayor volumen de ingresos posibles con el menos coste y dificultades de obtención. Por ello, resultan imprescindibles otras fuentes alternativas y complementarias a la tradicional y muy extendida tributación predial, dada su falta de crecimiento y la dificultad de gestión y control.⁶³²

Por otra parte, dentro de la propia declaración se establece la responsabilidad de los gobiernos municipales en el endeudamiento que realicen.

Es de mencionarse que el Congreso de la UIM realizado en la ciudad La Antigua, Guatemala en el año del 2004 tuvo por objetivo el análisis de la exclusión social. Por ello se determinó que es a partir de los gobiernos municipales en dónde se debe de fomentar la participación de todos los ciudadanos. Lo anterior con el propósito de reducir la pobreza y erradicar la discriminación. Lo anterior fue plasmado de la siguiente manera:

Frente a los fenómenos de exclusión social los municipios iberoamericanos, espacios públicos por excelencia desde los orígenes de la democracia, están llamados a rehacer el protagonismo de lo público y a trabajar por la igualdad de las personas. Creemos que los gobiernos locales se han convertido en instituciones claves para detener los procesos de exclusión social, desarrollar políticas de inclusión y dar respuestas a los problemas que obstruyen la ciudadanía. Por todo lo expuesto, la UIM apuesta por la capacidad de los municipios iberoamericanos para paliar los efectos de la exclusión social, reducir la pobreza y erradicar la discriminación. Estamos convencidos que es tiempo de aunar esfuerzos entre el gobierno local y ciudadanía, de comprometernos a trabajar por el logro de los Objetivos del Milenio, de fomentar el diálogo, la cooperación, de visualizar cada comunidad en niveles óptimos de calidad de vida y trabajar desde ya por la inclusión social de los más desfavorecidos.⁶³³

⁶³² *Ídem.*
⁶³³ *Ídem.*

En el año 2006 durante el VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas realizado en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, versó sobre el desarrollo urbano y territorial como conclusión relevante podemos advertir la planeación debida de las ciudades a fin de evitar los desastres naturales, preocupación por los asentamientos realizados de manera irregular, los cual tienen como consecuencia la exclusión social de sus habitantes.⁶³⁴

Finalmente en el IX Congreso Iberoamericano realizado en Montevideo, Uruguay, en mayo de 2009, se denominó Seguridad vs Integración Social en las ciudades ¿Un binomio irreconciliable?, como tesis principales del evento son de mencionarse el restablecimiento de la seguridad, la convivencia y la cohesión social en las ciudades iberoamericanas como una prioridad de la agenda local, nueva líneas de actuación en las políticas públicas de seguridad, y la sostenibilidad de las políticas de seguridad requiere de la ampliación del papel de otros actores sociales.

El último evento de carácter municipal de carácter mundial fue el realizado el 5 de mayo de 2004 en París, Francia, en el cual se emitió la declaración final del congreso fundador de la organización *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*, la cual unió a las dos principales organizaciones Municipalistas, la UILA (Unión Internacional de Autoridades Locales) y la FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Locales). Dicha organización pretende constituirse en la voz unificada de los gobiernos locales y consideró al municipio como la pieza más cercana a la ciudadanía. Los principales temas son los siguientes: Desarrollo local sostenible en un mundo en proceso de globalización, Descentralización y democracia local, y Cooperación y diplomacia: un desafío para nuestras ciudades. En la mencionada declaración se considera lo siguiente:

Las ciudades, los gobiernos locales y las asociaciones de autoridades locales han desarrollado una amplia experiencia de intercambios y de relaciones internacionales. Han realizado contribuciones importantes a la Paz y al

⁶³⁴ *Ídem.*

desarrollo a través de la Cooperación Descentralizada y de la Cooperación Municipal Internacional.⁶³⁵

3. Capacidad de suscripción de acuerdos internacionales

La importancia de algunos municipios y ciudades es superior incluso a algunos estados y hasta países. Un ejemplo es el hecho que áreas metropolitanas como Monterrey tienen alrededor 2.166.000 habitantes, y países enteros como El Salvador tienen 5,517,000 habitantes, o bien considerando a México Distrito Federal como una sola unidad política éste tiene 8,831.000 habitantes y 15,650,00, su área metropolitana incluyendo varios municipios del estado de México. Cabe hacer la aclaración que se considera únicamente con fines ilustrativos a Monterrey y al Distrito Federal como un municipio, siendo que para todo es sabido que se integran sus áreas metropolitanas, en el caso de Monterrey, por diversos municipios y en el caso del Distrito Federal, también por municipios pero han sido mal llamados éstos como delegaciones. Es importante destacar las corrientes de fusionar municipios cuando su expansión urbana ha logrado la fusión con otros municipios.

En la presente época las relaciones internacionales no solo se dan de carácter formal entre los propios países, sino también las ciudades y los municipios desarrollan con importante papel. Es de resaltar la opinión de Enrique Tierno Galván⁶³⁶ que sostiene lo siguiente:

⁶³⁵ DECLARACIÓN FINAL DEL CONGRESO FUNDADOR, "Ciudades, gobiernos locales: el futuro del desarrollo", Paris, 5 de mayo de 2004. <http://www.cities-localgovernments.org>

⁶³⁶ Tierno Galván, Enrique (1918-1986). Político y profesor español. Catedrático de Derecho político en las Universidades de Murcia (1948-53) y de Salamanca desde 1953, luchador destacado contra el franquismo, en 1957 fue encarcelado y en 1965 expulsado de su cátedra por motivos políticos. En 1967 fundó el Partido Socialista del Interior, que en 1974 cambió su nombre por el de Partido Socialista Popular (PSP) y en 1978 se fusionó con el PSOE. Diputado en las elecciones de 1977 y 1979, tras el triunfo del PSOE en las municipales de 1979 se convirtió en alcalde de Madrid, cargo que ocupó hasta su muerte. Potenció la imagen cultural y castiza de la capital de España, con profundo sentido humanista, y alcanzó vasta popularidad. Obras principales: Humanismo y sociedad (1958), Anatomía de la conspiración (1962), Diderot como pretexto (1964), Babeuf y los Iguales (1967). © Salvat Editores, S.A. 1999

El profesor Enrique Tierno Galván, al crear la Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica, hablaba del nacimiento de un Derecho Municipal Transnacional como futuro sistema de relaciones entre las ciudades, más allá del orden interno de los Estados y de la propia naturaleza jurídica del Derecho Internacional que -como pone de relieve el profesor Parejo- proporciona un cauce y un marco propio y específico para la acción de agentes y actores sin subjetividad internacional, a través de las organizaciones no gubernamentales, integradas por entidades creadas por sujetos con personalidad no tanto de Derecho Internacional como de Derecho estatal interno.⁶³⁷

Para determinar la capacidad o no de los ayuntamientos en la celebración de los acuerdos internacionales es indispensable consultar la actual legislación.

En la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del estado de Nuevo León en su artículo 26 establece lo siguiente: “Son atribuciones y responsabilidades de los Ayuntamientos: a).- En materia de Régimen Interior: IV.- Celebrar por razones de interés común, convenios de coordinación con otros Ayuntamientos o instancias de Gobierno”.

Por otra parte en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal señala que un Ayuntamiento podrá celebrar convenios de coordinación administrativa con otro o varios Ayuntamientos para los más variados fines pero no menciona que puedan ser de carácter internacional.

Por su parte la Constitución establece dentro de su artículo 115 que las leyes de los estados fijarán los requisitos en los cuales se realicen los convenios en los que intervenga el municipio, sin embargo, de manera textual no faculta los ayuntamientos a celebrar ninguna clase de convenio en materia internacional. Existe un caso que lejos de facilitar la función municipal la complica como es el cuándo deseen prestar de manera asociada un servicio público dos municipios deberán de contar con la aprobación de las legislaturas de los estados.

⁶³⁷ *Óp. cit.*, Iglesias Martín, A., p. 321.

La facultad del Estado nacional para la celebración de tratados es exclusiva del Estado, lo anterior es definido por Iglesias Martín de la siguiente manera:

La competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales encuentra virtualidad práctica en la institución del Tratado Internacional, que regula las relaciones políticas entre los Estados, estableciendo obligaciones que vinculan a las partes que los suscriben, mediante el procedimiento constitucionalmente establecido en cada país.⁶³⁸

En la Ley Sobre la Celebración de Tratados, publicada el día 2 de enero de 1992, en su artículo 1 contempla la posibilidad de que los municipios podrán celebrar no tratados, sino acuerdos interinstitucionales entre el gobierno municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. El tratado es definido dentro de la propia legislación como:

El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución. Por lo que hace al acuerdo interinstitucional éste es definido como:

El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales

⁶³⁸ *Ibidem*, p. 320.

extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.

El artículo 7 de la Ley sobre la celebración de tratados considera que las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo.

En materia municipal no se ha suscrito ningún tratado que obligue a nuestro país asumir algún compromiso; es de advertirse que las declaraciones realizadas por diversos organismos de carácter municipal son exhortaciones o invitaciones para incorporar diversos conceptos. Hay que señalar que algunos conceptos de la actual Constitución del estado y la actual legislación municipal son contrarios a los cambios legislativos realizados en materia municipal como consecuencia de las reformas al artículo 115 y más aún podemos advertir que se han desarrollado algunos adelantos que han quedado plasmados en distintas declaraciones.

Es de mencionarse la alta responsabilidad de los gobiernos municipales para alcanzar el desarrollo de la población. Sin embargo, el actual sistema legislativo de Nuevo León se puede afirmar que es anacrónico. Por lo anterior, tomando en cuenta la responsabilidad de los municipios éstos deberían de poder suscribir cualquier tratado o acuerdo interinstitucional sin necesidad de contar con el beneplácito de una autoridad que pertenece a otro ámbito de competencia como lo es la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La anterior conclusión se ha llegado tomando en consideración la naturaleza propia de los municipios y su correspondiente autonomía. En relación a lo anterior es oportuno citar a Teresita Rendón Huerta Barrera quien sostiene lo siguiente:

Después de haber analizado las diferentes posiciones doctrinales sobre la sustantividad jurídica del Municipio, llego a las siguientes conclusiones: No es un organismo descentralizado por región, no es un órgano que ejerza poderes concesionados, de facto es un ente antártico territorial, de jure es y debe ser autónomo, constitucionalmente es “libre” y de hecho y de derecho es un ámbito de gobierno. Se despeja toda duda y confusión, si se parte de la base de que es el Municipio un ámbito de gobierno. Efectivamente, es la esfera primaria de la organización estatal y su naturaleza jurídica es precisamente la de un ámbito de gobierno. Así nuestro orden constitucional se reconocen tres entes –Federación, Entidades Federativas y Municipios, que respectivamente ejercen competencias distintas pero no opuestas.⁶³⁹

De lo anterior podemos sostener los municipios válidamente deberían de poder suscribir tratados y acuerdos interinstitucionales ya que forma parte de un ámbito de gobierno que ejerce funciones distintas a los otros dos, es decir, el federal y el estatal.

4. Cooperación descentralizada y de desarrollo local

Ante las responsabilidades que enfrentan los municipios mexicanos, es necesario contar con los recursos, tanto financieros como técnicos, que les permitan ejercer plenamente sus funciones. Existen en el mundo, actualmente, diversas organizaciones cuya función principal es colaborar con el desarrollo de las comunidades locales. Es de advertirse que no obstante de la participación de nuestro país en los organismos especializados de las Naciones Unidas, el desarrollo de las actividades de los mencionados organismos no tiene en la actualidad relación alguna con los municipios de Nuevo León.⁶⁴⁰

⁶³⁹ *Óp. cit.*, Rendón Huerta Barrera, T., nota 329, p. 135.

⁶⁴⁰ Schmukler, B. (2008) *Cooperación Internacional para el desarrollo en México*, Miguel Ángel Porrúa: México, p. 121

La municipalista Esther Ponce Adame, dentro de la obra titulada *Cooperación Internacional para el desarrollo en México*, afirma que, las entidades municipales de nuestro país no han sabido aprovechar la oferta de cooperación internacional que existe en el mundo, lo anterior es expuesto de la siguiente manera:

De hecho, si comparamos el caso de México con el de sus vecinos latinoamericanos nos percatamos que nuestro país es uno de los países de la región que más se ha tardado en aprovechar los nuevos parámetros y ofertas de la cooperación hacia los estados y municipios, a excepción de aquellas ciudades y estados que por su vocación histórica y ubicación geográfica se han visto constantemente beneficiados, por lo que es importante que haya una política pública de cooperación internacional que incorpore de forma real estos nuevos actores y a sus temas.⁶⁴¹

En relación a lo anterior, menciona la autora que de los pocos proyectos que llegan a nuestro país, se puede apreciar que Monterrey permanece aislado, siendo superado por otros municipios del país. Afirmando de manera textual:

Cabe aclarar que si bien en esta misma región encontramos la tercera zona conurbada en importancia del país, que es la de la ciudad de Monterrey, se registra en la ciudad y en general en el estado de Nuevo León, una baja participación de la cooperación internacional proveniente de fuentes bilaterales y multilaterales y canalizada por el gobierno federal, al contrario de lo que sucede en la ciudad de México y el Estado de México, que en ambos se localizan la mayor parte de los proyectos.⁶⁴²

A fin de desarrollar debidamente la cooperación internacional, Ponce Adame realiza las siguientes propuestas: El desarrollo del gobierno municipal, una política de cooperación enfocada al desarrollo territorial, impulso de procesos de coinversión, incentivar las relaciones de cooperación descentralizada, estrategias de inclusión de más estados y municipios, mayores esquemas de trabajo

⁶⁴¹ *Ibidem*, p. 122.

⁶⁴² *Ibidem*, p. 124.

horizontal, mayores estrategias de apropiación por parte de los beneficiarios de los proyectos, una agenda de cooperación más clara y definida, y modificaciones tanto al marco regulatorio interno entre ámbitos de gobierno como a la ley sobre la celebración de tratados.⁶⁴³

De lo anterior, podemos considerar que en el mundo existe una muy importante tradición de asociación de los municipios que inició formalmente con la IULA en el año de 1913. Continuando con ese espíritu se realizaron esas reuniones en: La Habana, 1938; Santiago de Chile, 1941; Nueva Orleans, 1950; Montevideo, 1953; Panamá, 1956; y Río de Janeiro, 1958.

En el año de 1985 se celebran dos eventos de suma importancia para el derecho municipal, por una parte se suscribió la Declaración Universal de la Autonomía Local emanada del XXVII Congreso Mundial de la Unión Internacional de Administraciones Locales (IULA) y por otra parte se suscribió en la ciudad de Estrasburgo la Carta Europea de las Autoridades Locales por los Estados miembros del Consejo de Europa.

A través de la Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana, de 1993, se desarrolló con una nueva etapa en las declaraciones internacionales de carácter municipal, lo anterior con motivo del V Centenario del Descubrimiento de América. Se fundamenta la citada declaración bajo los principios de paz y solidaridad y así como la participación de la comunidad. Dentro de la Declaración de Autonomía local y la Carta Europea destacan los siguientes conceptos: el concepto de autonomía local, la protección de los gobiernos locales, la estructura administrativa de los gobiernos locales, el derecho a la seguridad social de los servidores públicos municipales, el establecimiento de una carrera burocrática, el derecho a contar con recursos financieros, el pertenecer a asociaciones locales, y el derecho establecer lazos internacionales y finalmente que se establezcan institutos de investigación sobre los gobiernos locales.

⁶⁴³ *Ibidem*, p. 165.

Finalmente dentro de la Declaración de Cartagena de Indias sobre la Autonomía Local de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, destacan lo siguiente: la instauración del Defensor Municipal Iberoamericano, que dirija recomendaciones a los poderes públicos, así como el Consejo Consultivo Municipal Iberoamericano, a fin de impulsar un desarrollo de una cultura municipalista y el desarrollo de la cátedras de derecho local comparado en los centros de enseñanza.

En los sucesivos congresos se han emitido diversas declaraciones; en Cuernavaca, Morelos (1996) se estableció una exhortación para el desarrollo y respeto a la ecología, en el ámbito municipal. En el siguiente realizado en Córdoba se estableció la necesidad de crear un binomio de gobernabilidad y participación, así como la necesidad de que los gobiernos municipales cuenten con los recursos necesarios. En el año 2000 en Baeza, se declaró que la globalización le ha dado al municipio una relevancia para las decisiones políticas, así como se estableció el reclamo, que cuando existan reuniones de jefe de estado, se exija la representación municipal. Dentro del enunciado de las declaraciones, se establece que los modelos de desarrollo deben de aceptar las características propias de cada país. Finalmente, consagra la necesidad de una redistribución orientada a garantizar la solidaridad y el equilibrio social entre las ciudades y los individuos.

La Declaración de Santo Domingo, en el año 2002 es eminentemente de carácter económico y considera que es indispensable explotar las propias fuentes de riqueza y fuentes de financiamiento que no requieran mayor inversión. El Congreso de la UIM realizado en la ciudad La Antigua, Guatemala en el año del 2004 titulada, tiene por objetivo el análisis de la ¿Exclusión social? Por ello se determinó que es a partir de los gobiernos municipales en donde se debe de fomentar la participación de todos los ciudadanos. En el año 2006 durante el VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas realizado en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, versó sobre el desarrollo urbano y territorial como conclusión relevante podemos advertir la planeación debida de las ciudades a fin de evitar los desastres naturales, preocupación por los asentamientos realizados de manera

irregular, los cuales tienen como consecuencia la exclusión social de sus habitantes.

Finalmente en el IX Congreso Iberoamericano realizado en Montevideo, Uruguay, se denominó Seguridad vs Integración Social en las ciudades ¿Un binomio irreconciliable?, como tesis principales del evento son de mencionarse el restablecimiento de la seguridad, la convivencia y la cohesión social en las ciudades iberoamericanas como una prioridad de la agenda local, nuevas líneas de actuación en las políticas públicas de seguridad, y la sostenibilidad de las políticas de seguridad requiere de la ampliación del papel de otros actores sociales. El 5 de mayo de 2004 se realiza en París, Francia, la organización *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* que se constituye como el organismo internacional que será la voz unificada en el mundo de los gobiernos municipales.

En la presente época las relaciones internacionales no solo se dan de carácter formal entre los propios países, sino también las ciudades y los municipios desarrollan un importante papel. Actualmente los municipios no pueden suscribir tratados internacionales, sino únicamente acuerdos interinstitucionales, con la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Se propone que se debería de poder suscribir cualquier tratado o acuerdo interinstitucional sin necesidad de contar con el beneplácito de una autoridad que pertenece a otro ámbito de competencia como lo es la Secretaría de Relaciones Exteriores. La anterior conclusión se ha llegado tomando en consideración la naturaleza propia de los municipios y su correspondiente autonomía y la tesis sostenida por Enrique Tierno Galván que considera que en la actualidad en las grandes ciudades se está desarrollando un derecho municipal transnacional como futuro sistema de relaciones entre las ciudades.

Con el propósito de ejercer plenamente las funciones de gobierno es necesario auxiliarse de las ventajas que ofrece lo que se ha llegado a llamar como la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Local.

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO:

EL MONTERREY METROPOLITANO

Sumario: 1. Concepto de Metrópoli. 2. El fenómeno metropolitano de Monterrey. 3. Alternativas de soluciones a los problemas de conurbación.

En nuestros días se han modificado los conceptos tradicionales de ciudad y por lo tanto, existe la necesidad de que se realicen las debidas investigaciones en el campo del derecho municipal, lo que se puede considerar ya como un problema metropolitano. Una de las manifestaciones de los fenómenos urbanos es el hecho de que una ciudad al ir creciendo va formando continuidades de carácter demográfico y los límites de carácter formal van desapareciendo; existe un importante debate sobre la necesidad de que existan soluciones de carácter integral, así como también de la constitución de un gobierno en el ámbito metropolitano.

Son de mencionarse las muy particulares características que existen dentro de la zona metropolitana de Monterrey, y de los fenómenos que presentan en relación a otras ciudades como lo son Ciudad Juárez y Guadalajara, debemos de considerar que en el plano de los hechos que lo que se conoce como el Área Metropolitana de Monterrey que se determina y establece a través del derecho positivo a través de diversos decretos ha sobrepasado ya esos límites.

El tener un área metropolitana de esas características nos obliga a considerar nuevas formas de gobierno, debiéndose evitar los conflictos que se presentan cuando diversas autoridades confluyen en un mismo espacio, y ejercen ahí sus funciones. Podemos adelantar que el problema que presenta el Área Metropolitana de Monterrey es un problema de carácter jurídico, en parte, y que

aún no ha encontrado una solución y que es necesario contar con los profesionales del derecho.

Por lo que hace a los problemas metropolitanos es de advertirse que existen alternativas de solución, uno basados en la fusión de las entidades municipales colindantes y otros en la coordinación reconociendo su propia autonomía.

1. Concepto de metrópoli

Álvaro Portillo afirma, que en la actualidad pese a que son formalmente responsables los gobiernos municipales se ven imposibilitados en ejercer sus funciones plenamente; destaca que existen condiciones de la sociedad urbana en un ambiente capitalista que son un impedimento; debe de tenerse en cuenta que la institución municipal se desarrolló en un ambiente colonial y corporativista en diversos países y momentos de la historia; es de agregarse que existe un efecto migratorio hacia las grandes ciudades haciéndolas cada vez más grandes; no obstante lo anterior, los municipios subsisten formalmente dentro de las constituciones nacionales. Las anteriores observaciones fueron expuestas de la siguiente manera:

Los gobiernos municipales, formalmente aún responsables de la administración de las ciudades, cada vez son más impotentes para ejercer su función. Disminuidos en sus atribuciones, y en el proceso de adaptación a su nuevo papel de administradores de una sociedad urbana de relaciones sociales capitalistas, han perdido el papel protagónico que tuvo en la sociedad corporativa que lo vio nacer. De la ciudad colonial, cabeza de puente de la conquista política, económica y espiritual, sometida a la fuerza centrífuga de un territorio al conocer y dominar, la ciudad contemporánea. Atrae hombres y riquezas, sin ofrecerles mucho a los primeros y exportando buena parte de las segundas. Pese a ello, en la ideología política municipal y cierta conciencia de su fortalecimiento en aras de una redistribución del poder que las propias constituciones nacionales se han encargado de mantener.⁶⁴⁴

⁶⁴⁴ *Óp. cit.*, Bobbio, N., p.263.

Alberto Zarza señala que la concepción clásica de la ciudad consistía en un entorno homogéneo compuesto por edificaciones, separado territorialmente de otra ciudad.⁶⁴⁵

Por lo que hace al surgimiento de la ciudad podemos afirmar que ésta surge cuando el hombre por sus necesidades de comunicación, ayuda mutua, variedad de poblaciones, considera necesario habitar con otras personas que complementen su actividad, o que colaboren en una defensa común.⁶⁴⁶

Se debe de considerar a la ciudad no como un asentamiento colectivo, sino como un sistema colectivo de interrelaciones de diversos grupos. Al respecto podemos citar lo siguiente:

De lo dicho precedentemente, resulta fácil advertir que no resulta más que anecdótico conceptuar a la ciudad por su forma, por su estructura física o como simple sede de un asentamiento colectivo. Otros aspectos deben tenerse en cuenta para redimensionarla a fin de alcanzar un concepto estático para pasar a contemplarla como un sistema de interrelaciones dinámicas entre individuos y grupo, porque -al decir Melvin Webber- es la interacción no el lugar lo que constituye la esencia de la ciudad y de la vida urbana.⁶⁴⁷

En nuestro país, y en el mundo en general, a partir de la Revolución Industrial se han establecido grandes centros urbanos, teniendo esto por consecuencia la disminución de la población rural.⁶⁴⁸

Se ha reconocido en la metrópoli el fenómeno de la aglomeración que no se sujetan dentro de los parámetros clásicos, y al ir creciendo tiene por consecuencia su fusión en una nueva ciudad. Al respecto podemos citar lo siguiente:

⁶⁴⁵ Zarza Mensaque, A. (2004) *Derecho Municipal*, Avocatus: Argentina, p. 75.

⁶⁴⁶ *Ibidem*, p. 65.

⁶⁴⁷ *Ibidem*, p. 75.

⁶⁴⁸ *Ídem*.

La metrópoli. En el extremo opuesto, excediendo todos los límites de superficie y población con que se habían desarrollado las ciudades hasta bien entrado el siglo XIX, fueron surgiendo enormes aglomeraciones urbanas que ya no caben dentro de los marcos tradicionales. Son centros urbanos que van desbordando su exceso de población hacia las zonas limítrofes, en las que forman nuevas ciudades que pronto se confunden en una sola con la ciudad madre.⁶⁴⁹

Existen características propias del área metropolitana como lo son una alta densidad demográfica, una prevalencia de una zona edificada a la que no lo está, es una unidad diferenciada contexto económico, y tiene una gran cantidad de necesidades.⁶⁵⁰

Ricardo Miguel Zuccherino, dentro de su obra *Derecho Municipal Argentino y Comparado* destaca la obligación de que las ciudades sean objeto de investigación, también considera que es un fenómeno importante y que por lo que representa despierta ciertos temores, a lo anterior comenta:

La ciudad -cual asentamiento humano de densidad considerable, de integridad notoria y complejidad creciente- es una de las figuras más añejamente apasionantes y en el presente un fenómeno deslumbrante y asustante a la vez. Si reparamos que la vida moderna es esencialmente vida de las ciudades, el interés crece aún más. Atendiendo a la problemática de la ciudad -coloso, la obligación investigativa se toma ineludible-.⁶⁵¹

Por lo que hace a la definición de ciudad Zuccherino podemos considerar a ésta como la suma de las tendencias del hombre para vivir en grupo que pasó a constituir una sociedad, considerando que el hombre tiene una vocación de vivir junto con otros semejantes. El autor ya citado sostiene lo siguiente:

Nuestra posición. Tesis de la causal eficiente emergente del espíritu gregario de la criatura humana. Sostenemos, que la ciudad es la resultante natural de una causa eficiente -entendida como una suma de las causas convergentes a la producción de un mismo y sólo efecto-, que no es otra cosa que la

⁶⁴⁹ Enciclopedia Jurídica Omeba (1991) Tomo XIX, Buenos Aires, Editorial Driskill, p. 963.

⁶⁵⁰ *Op. cit.*, Zarza Mensaque, A., p. 76.

⁶⁵¹ Zuccherino, R. M. (2006) *Derecho Municipal Argentino y Comparado*, La Ley: México, p. 347.

tendencia, congénita en el hombre, de agruparse y de vivir en sociedad, lo que representa la expresión de su arraigado espíritu gregario.⁶⁵²

Zuccherino realiza una clasificación no basada únicamente en el aspecto del número de habitantes, sino que realiza cada población, considerando estas las siguientes: 1) pueblos o villas; 2) ciudades; 3) grandes ciudades; 4) ciudades–coloso.⁶⁵³ La mencionada clasificación es desarrollada de la siguiente manera:

1). Los pueblos o villas. Son aquellos poblados que cuentan con una población inferior a los 500 habitantes y en los cuales se prestan servicios públicos municipales tenidos como elementales. 2). Las ciudades. Estamos frente a agrupamientos humanos con signos característicos de densidad, integración y complejidad que los colocan función de ser centros administrativos, comerciales, educativo – culturales y sociales en general. Su densidad poblacional supera los 5000 habitantes y se extiende hasta las 100.000 almas. 3). Las grandes ciudades. Aquí se presentan complejos –pivots en materia política, económica, administrativa, financiera, profesional, educativa, cultural y social. Su importancia poblacional oscila entre los 1000.00 y 1.000.000 de habitantes. 4). Las grandes ciudades –coloso. Presentan todas las patologías posibles generadas por estallidos urbanos incontenibles. Por ejemplo: los casos de Nueva York, San Pablo o Buenos Aires. Aquí la población excede –a veces con largueza y con un crecimiento asustante- el millón de almas.

Se ha llegado a hablar de la expansión incontenible tanto vertical como horizontal de las ciudades, dicho fenómeno se encuentra presente alrededor del mundo, al referirse a la anterior Zuccherino, comenta:

Generalmente su expansión es incontenible, tanto en lo vertical como lo horizontal, originando este último aspecto el preocupante fenómeno de los conurbanos o áreas metropolitanas, dramáticas expresiones a flor de piel del llamado “estallido demográfico”. Así, los supuestos de Tokio, Nueva York, Londres, Moscú, París, Buenos Aires, Los Ángeles, Shangai, Chicago, México

⁶⁵² *Ibidem*, p. 349.

⁶⁵³ *Ibidem*, p. 350.

Distrito Federal, Calcuta, San Pablo y Río de Janeiro, entre más de treinta de singular importancia en el presente.⁶⁵⁴

Al presentarse el problema de las grandes ciudades los límites van desapareciendo, llegándose al extremo de no coincidir los límites políticos del municipio con la realidad geográfica, económica y las distancias entre sus centros de trabajo. En relación a lo anterior es de citarse lo siguiente:

En estas monstruosas metrópolis, en continua expansión, los límites geográficos y sociológicos no llegan a coincidir nunca con los límites políticos del municipio, porque la realidad demográfica va dejando siempre retrasado al límite jurídico. Esta falta de concordancia entre ambos límites produce dificultades y conflictos que vienen a sumarse a los muchos que resultan de la heterogeneidad de su población las notorias diferencias de clases, las distancias crecientes entre la vivienda y el lugar de trabajo que el trabajador ya no puede cubrir por sus propios medios, y la complejidad y costo cada vez mayores de los servicios públicos locales.⁶⁵⁵

Las grandes ciudades generan dos efectos migratorios, primeramente uno del campo hacia la ciudad y luego otro de la ciudad hacia los suburbios, lo anterior es descrito de la siguiente manera:

Vislumbramos ya, desde esta apretada síntesis, cuál es el proceso de configuración de las áreas metropolitanas, proceso que se caracteriza por el tránsito desde una etapa de crecimiento desmesurado de la ciudad central y otra que inicia y consolida el progreso demográfico y afirmación de los números circunvecinos. Este proceso es magistralmente descrito por Blumenfield cuando afirma que: *La migración centrípeta, es decir, la que se dirige desde el campo hacia la ciudad, continúa con la misma intensidad, pero en ese momento inicia otra oleada migratoria de igual potencia, si bien en sentido inverso, es decir, centrífuga, desde la ciudad propiamente dicha hacia los suburbios. La interacción de estas dos tendencias ha engendrado una nueva forma de asentamiento humano, que es la metrópolis.*⁶⁵⁶

⁶⁵⁴ *Ídem.*

⁶⁵⁵ Enciclopedia Jurídica Omeba (1991) Tomo XIX, Editorial Driskill: Buenos Aires, p. 963.

⁶⁵⁶ *Op. cit.*, Zarza Mensaque, A., p. 75.

Se puede afirmar que las grandes de concentraciones de población, como lo son las metrópolis, generan problemas al urbanismo, a los cuales no ha podido brindar soluciones integrales.⁶⁵⁷ Considerándose como los problemas básicos o principales la falta de capacidad financiera y el déficit de vivienda.⁶⁵⁸

En ocasiones las ciudades, al buscar el ser más competitivas y participar dentro de los procesos de globalización, los gobiernos municipales, han tratado de encontrar un ambiente más propicio para la captación de capitales, pero no se cuidó el desarrollo urbano, teniendo por consecuencia que se presenten desequilibrios sociales y un crecimiento desordenado dentro de la estructura urbana, todo por incorporarse de manera rápida al mundo global.⁶⁵⁹

El fenómeno de la concentración se hace presente en las siguientes manifestaciones: las grandes concentraciones de población que caracterizan a la ciudad moderna, las constantes migraciones internas de la campiña a la ciudad, y la irrefrenable tendencia de la ciudad–coloso a expandirse mediante el acopamiento de las áreas adyacentes de la población.⁶⁶⁰

Algunos autores consideran que el problema básico de las áreas metropolitanas es la falta de un gobierno, con la suficiente capacidad financiera y competencia para afrontar las funciones que debe cumplir. Lo anterior es expuesto a continuación:

Pero uno de los inconvenientes fundamentales que el fenómeno enfrenta es la inexistencia de un órgano de gobierno con capacidad financiera y competencia necesaria para afrontar los problemas que el área plantea. Valga el ejemplo de la ciudad de Buenos Aires, en la que se encuentra la Capital Federal y veintitrés municipios colindantes, con los mismos problemas a enfrentar e idénticas urgencias que satisfacer en la gran urbe. Indudablemente que, de manera aislada, cada uno de esos municipios se encuentran jurídica y financieramente imposibilitados para afrontarlos.⁶⁶¹

⁶⁵⁷ *Ibidem*, p. 76.

⁶⁵⁸ *Ibidem*, p. 77.

⁶⁵⁹ Arce Macías, C. (2005) *Ciudades del Siglo XXI: ¿Competitividad o Colaboración?*, Miguel Ángel Porrúa: México, p.267.

⁶⁶⁰ *Óp. cit.*, Zuccherino, R. M., p. 359.

⁶⁶¹ *Óp. cit.*, Zarza Mensaque, A. p. 77.

2. El fenómeno metropolitano en Monterrey

Ismael Aguilar Barajas dentro de su trabajo denominado *El proceso de urbanización del Área Metropolitana de Monterrey: Algunas reflexiones de la experiencia reciente* destaca la influencia que es ejercida por el vecino estado de Texas, con el cual se mantienen importantes intercambios de carácter académico, lo cual es expuesto de la siguiente manera:

Tradicionalmente Monterrey ha mantenido fuertes vínculos con la economía de los Estados Unidos, concretamente con Texas. En los últimos años se han presentado y fortalecido diversas formas de interrelación entre el AMM y Texas, que van de la compra de bienes, de servicios médicos, al turismo, los viajes de negocios y las relaciones académicas. Este intenso intercambio ha venido conformando (o quizá reconfigurando) una nueva economía regional transfronteriza que ha colocado a Monterrey como una capital industrial de mayor orden.⁶⁶²

Por sus muy particularidades, la ciudad de Monterrey ha desarrollado un efecto de concentración desde la formación misma de la ciudad, incluso como ya se ha mencionado en otros apartados del presente capítulo, su influencia es regional. Podemos afirmar que ésta fue fundada con ese propósito, de ahí su nombre original, Ciudad Metropolitana de Nuestra Señora de Monterrey y no fue hasta después de su fundación cuando de ese gran territorio por diversas razones se fue desmembrando creando diversos municipios.

En la actualidad, la actividad de la región se encuentra altamente concentrada, cuando entendamos y aceptemos esta concentración, tendremos mayores posibilidades para entender su funcionamiento y la posibilidad de planear políticas más adecuadas a la realidad.⁶⁶³

Consideraciones eminentemente sostenidas por derecho positivo afirman que según lo establecido en el decreto que establece el Programa Regia Metrópoli, publicado en el Periódico Oficial del Estado número 146 de fecha 15 de

⁶⁶² Aguilar, Adrián Guillermo, *Procesos metropolitanos y grandes ciudades, Dinámicas recientes en México y otros países*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 223.

⁶⁶³ Arce Macías, Carlos, *et. al, op. cit.*, p.285.

noviembre del 2004, los municipios conurbados son los siguientes: Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, San Pedro Garza García, Santa Catarina, General Escobedo, García y Juárez, Nuevo León. Lo anterior tomando base a mediante Decreto del Ejecutivo Estatal publicado en el Periódico Oficial del Estado.

Sin embargo, en el plano de los hechos y desde el plano del derecho natural podemos apreciar que en la actualidad los límites establecidos en 2004 se encuentran rebasados por los desarrollos realizados en los municipios de Ciénega de Flores, Zuazua, Marín y Pesquería. Existen opiniones de considerar al sur el municipio de Santiago, Allende, y otras más atrevidas para considerar al norte al municipio de Sabinas Hidalgo.⁶⁶⁴

Es indispensable desarrollar una nueva forma de gobernar al área metropolitana, con los problemas actuales y las posibilidades, en relación a lo anterior es de citarse lo siguiente:

El Área Metropolitana de Monterrey tiene la ineludible necesidad de avanzar hacia una gestión más acorde con los retos actuales y potenciales. Se tiene un amplio consenso en que México necesita más voluntad y capacidad para planear sus ciudades y regiones, y que esta necesidad es particularmente sentida en el AMM.⁶⁶⁵

La ausencia del gobierno dentro de los gobiernos metropolitanos es algo que está presente en la actualidad, reconociéndose que prevalecen las fuerzas del mercado en la gestión metropolitana, tomándose en cuenta al gobierno únicamente cuando se presenta una crisis, desperdiciando así la oportunidad de realizar una función pública en el desarrollo. Dentro de la obra de Adrián Guillermo Aguilar, se afirma lo siguiente:

⁶⁶⁴ *Óp. cit.*, Aguilar, A. G., p. 226.

⁶⁶⁵ *Ibidem*, p. 244.

Según lo que se observa en la experiencia reciente, no parece que la gestión metropolitana vaya a tener una fuerte prioridad en los gobiernos estatales o nacionales. Más bien, serán las fuerzas del mercado las que dicten las pautas de la expansión metropolitana y que la política pública será utilizada cuando haya crisis, perdiendo así la oportunidad de conceptualizar a la ciudad tanto como un conductor como una manifestación del proceso de desarrollo.⁶⁶⁶

Afirma Ismael Aguilar Barajas que los planes no abordan los temas de fondo ya que no se conoce su funcionamiento, no existe un objetivo que alcanzar dentro del área metropolitana. No existe un estudio económico, siendo éste un elemento básico y del cual debe partir todo estudio. Al respecto afirma:

La mayoría de los planes que han abordado la problemática metropolitana están lejos de contener realmente los asuntos de fondo, entre otras cosas porque no se conoce bien a bien su funcionamiento y ha faltado claridad de qué hacer realmente con el área metropolitana. Todavía no se dispone de una radiografía de la economía metropolitana y de la dinámica de la acelerada suburbanización. Si la estructura económica metropolitana no se entiende bien, lo más probable es que el diseño de política encuentre serias dificultades, lo que ha ocurrido en la mayoría de las estrategias orientada a la desconcentración metropolitana y al fortalecimiento del desarrollo fuera de la metrópoli.⁶⁶⁷

Al confluir dentro de un mismo espacio la autoridad municipal y la autoridad estatal, así como en el área metropolitana se presentan varios gobiernos municipales, con todo lo que ello implica, se ha llegado a afirmar que no existen planes municipales coherentes y en ocasiones no se alcanzan acuerdos con los demás gobiernos municipales. Lo anterior es expuesto por el Aguilar Barajas, quien sostiene:

Además de estos nuevos intentos, los municipios metropolitanos cuentan con sus propios planes de desarrollo. Una rápida revisión de éstos, sin embargo, no proporciona espacio para el optimismo de una gestación metropolitana

⁶⁶⁶ *Ibidem*, p. 250.

⁶⁶⁷ *Op. cit.*, Arce Macías, C, p. 299.

coherente. Llama especialmente la atención el caso de Monterrey, cuyo plan municipal resulta de escasísima utilidad. En general, estos planes cuentan con un diagnóstico muy deficiente, siendo particularmente notoria la ausencia de la vertiente económica y de prospectiva, así como de vínculos con las agendas de los otros municipios metropolitanos.⁶⁶⁸

Las acciones de gobierno no han sido efectivas, presentándose una falta de coordinación de los problemas que se presentan y las propuestas correspondientes, lo que hace necesario de que los planes consideren los avances y rezagos además de contemplar todos los factores que pueden considerarse dentro del desarrollo de un área metropolitana. Considerando que se deben de combatir los rezagos, pero también desarrollando avances.⁶⁶⁹

El desarrollo metropolitano de la ciudad de Monterrey se puede considerar como deficiente, no obstante que dentro de los foros oficiales esto no se reconoce. Repitiéndose el patrón de otras ciudades y estudios realizados, se ha tenido un crecimiento desordenado, el centro ha perdido importancia, y se ha presentado una suburbanización de manera acelerada, si bien existen áreas regeneradas dentro del centro del área metropolitana, también existen zonas que permanecen sin serlo aún. Aguilar Barajas afirma:

Si el patrón de urbanización refleja el grado de desarrollo de una metrópoli, es claro entonces que en el caos del AMM hay mucho por hacer. A pesar de todos los planteamientos oficiales en el sentido contrario, la ciudad ha mantenido un patrón de crecimiento muy desordenado. Como ocurre con otras metrópolis del mundo, el municipio central ha venido perdiendo dinamismo a expensas de una suburbanización acelerada. Esto representa retos tanto para estas áreas que no hay ninguna fuente en el documento actual se despueblan así como para los suburbios. Si bien se han regenerado partes del centro, todavía subsisten amplios espacios que muestran un rostro de decadencia y abandono, y que se localizan a unos pasos de las áreas más “agradables”.⁶⁷⁰

⁶⁶⁸ *Ibidem*, p. 296.

⁶⁶⁹ *Ibidem*, p. 302.

⁶⁷⁰ *Ibidem*, p. 301.

Dentro del análisis desarrollado por Ismael Aguilar Barajas expone como los grandes problemas del área metropolitana: la vialidad, el transporte público y el drenaje. Afirma que la constitución de suburbios en la ciudad es alentada por las autoridades municipales. Esto tiene como consecuencia inmediata la depredación de cerros y esto a su vez genera trastornos tales como deslaves, que tienen como consecuencia un costo a la sociedad. Lo anterior es expuesto de la siguiente manera:

En general, la vialidad y el sistema de transporte público así como la infraestructura de drenaje son temas pendientes. Recuérdese al aspecto que las lluvias moderadas son suficientes para desquiciar la ciudad. Por otra parte, se tiene una expansión acelerada de suburbanización, con muy escaso control (y a menudo incentivada) por parte de las autoridades municipales. Esta suburbanización consume cada vez más espacios verdes, especialmente en cerros aledaños, con serias implicaciones en la ecología regional. Las construcciones sobre la sierra representan una agravante adicional: en la temporada de lluvias, son comunes los deslaves, los cuales no sólo ponen en riesgo la seguridad de muchas familias, sino que también representan costos para el resto de la sociedad.⁶⁷¹

Héctor Antonio Padilla Delgado realizando un análisis de otras grandes metrópolis, como lo es Ciudad Juárez el cual también puede ser aplicado al área metropolitana de Monterrey, señala que las ciudades presentan indicios de efectos que atacan su estructura gracias a la globalización y al capitalismo neoliberal.⁶⁷²

Los planes oficiales, desde hace ya varios años han considerado necesario el desarrollo de otros centros de población. Sin embargo, la realidad ha sido que Monterrey, como municipio se ha despoblado y se han acrecentado los asentamientos suburbanos, en otros municipios. Este fenómeno no se encuentra debidamente aceptado dentro de los planes que se realizan por parte de los gobiernos.⁶⁷³

⁶⁷¹ *Ídem.*

⁶⁷² *Ibidem*, p. 516.

⁶⁷³ *Ibidem*, p. 294.

Dentro de diversos foros académicos se ha destacado la importancia que el centro de Monterrey se regenere, considerando las grandes ventajas ya instaladas y que algunos espacios fueron desocupados y puestos en venta en virtud de que los cierres de empresas o el abandono de las instalaciones. Si bien es cierto se han presentado desarrollos importantes en lo que se considera como la parte antigua de la ciudad, también lo es que a los grandes inversionistas y propietarios de grandes extensiones municipales les es más atractivo desarrollar grandes concentraciones habitacionales en lugares remotos donde los costos de la tierra son menores a los que pudieran tener en otras zonas sin importarles en mucho la falta de los servicios y funciones de carácter público que podrían requerir los habitantes de las citadas viviendas, ello sin mencionar los perjuicios que se podrían ocasionar dentro de diversas áreas de carácter ecológico. En relación a lo anterior podemos citar lo siguiente:

Es también justo decir que si bien aisladamente, estos planes refieren varios de los asuntos que se observan como retos o rezagos del funcionamiento metropolitano: crecimiento urbano descontrolado, en muchos casos sobre áreas de gran importancia ecológica; retos por enfrentar términos de atención social, infraestructura vial y de comunicaciones; reubicación de asentamientos irregulares; e impactos nocivos de las inundaciones. El caso de Monterrey subraya la necesidad de revitalizar el centro metropolitano.⁶⁷⁴

En ocasiones los gobiernos han realizado actos y proyectos que no se encuentran relacionados con los planes.⁶⁷⁵ Ante una visión aparente pesimista podemos considerar la opinión de Ricardo Vergara expresada dentro de la publicación argentina denominada como *Derecho Municipal*, en la cual sostiene importantes principios para desarrollar un nuevo modelo de gobierno en las ciudades metropolitanas. Se puede afirmar que es un problema de carácter jurídico, que aún no ha encontrado una solución satisfactoria. Debiéndose destacar las teorías,

⁶⁷⁴ *Ibidem*, p. 297.

⁶⁷⁵ *Ídem*.

así como diversas legislaciones comparadas, cada una de estas presentando una dosis de particularidad.⁶⁷⁶

En base a las observaciones realizadas es de advertirse que tampoco se ha alcanzado una solución integral en la cual se alcancen todos los intereses en pugna, es de considerarse que no existe un órgano capaz que tenga las competencias necesarias, que tienen diseminadas los distintos municipios, y que tenga la capacidad económica para ejercer la función. Ricardo Vergara, comenta:

No obstante ello, este fenómeno urbano que hemos descrito, como se ha dicho, no ha encontrado aún una solución integral que satisfaga todas las expectativas y concilie los intereses en pugna que en torno a ella gira. Y uno de esos problemas insolubles reside en la carencia de un órgano capaz que disponga de la competencia necesaria que se hallan diseminadas entre los distintos municipios del área y que cuente con la correspondiente capacidad económico financiera de afrontarlos.⁶⁷⁷

La solución a los problemas que enfrentan las metrópolis debe de ser desarrollado por los profesionales del derecho, siendo esto una actividad de gran importancia y mucho esfuerzo, debiéndose tener presente el principio de la eficacia en los servicios que se presten y la democracia en el gobierno.⁶⁷⁸

3. Alternativas de solución a los problemas de conurbación

Esther Ponce Adame considera como un dispensable el que las ciudades metropolitanas presenten una nueva forma de organización política, llegando a plantear incluso una unificación a sus diversos gobiernos. Al respecto expone:

Los municipios metropolitanos, geográficamente, conforman vecindad con las capitales o las principales ciudades de los estados, lo cual exige la coordinación entre diferentes instituciones e instancias de los gobiernos municipales. Inclusive se ha llegado a plantear la necesidad de crear una

⁶⁷⁶ *Óp. cit.*, Zarza Mensaque, A., p. 77.

⁶⁷⁷ *Ídem.*

⁶⁷⁸ *Ibidem*, p. 78.

instancia de gobierno política y administrativa o un gobierno metropolitano, como existe en otras ciudades del mundo. Los municipios metropolitanos presentan una población superior a 100,000 habitantes.⁶⁷⁹

Dentro de la obra *Tratado de Derecho Municipal*, Luis Ortega Álvarez comenta como alternativas de solución: la anexión de municipios menores a uno mayor, transferencia de funciones y servicios públicos de los municipios menores a otro dominante, transferencia otro ámbito de gobierno algunas o del total de las atribuciones, la cooperación entre los entes municipales, y la Creación de un órgano de gobierno superior. Lo mencionado, es expuesto a continuación:

En fin, las soluciones a nivel de gobierno de las áreas metropolitanas y de capitalidad metropolitana son variadas pudiendo señalarse ejemplificativamente las siguientes: Anexión por parte del Municipio central de los pequeños Municipios que se sitúen dentro del área. Atribución al Municipio central de los pequeños Municipios que se sitúen dentro del área. Atribución al Municipio central de las facultades de planificación de servicios y territorio, manteniéndose las competencias de los Municipios del área, pero subordinadas a los objetivos de planificación. Atribución al Municipio central del estatuto de ente territorial superior (Departamento, Provincia, etc.). Fórmulas cooperativas de asociación entre Municipios para la gestión común de determinados servicios (agua, transporte, bomberos, etc.). Creación de un ente local superior, cuyo territorio coincida con el del área. Creación de una o varias entidades no territoriales (Agencias) en las que distintas entidades territoriales (estatales, provinciales, locales) delegan atribuciones para fines específicos. Atribución de las funciones propias del área al ente territorial superior (Región, Departamento o Provincia).⁶⁸⁰

Agrega, Ortega Álvarez que dichas soluciones se pueden aplicar de manera individual o conjunta, pero considera identificar el peso que tiene el municipio principal y la relación de otras entidades de gobierno. Las anteriores ideas son expuestas de la siguiente manera:

Todas ellas son igualmente válidas y, según los casos, pueden concurrir más de una, de forma que se adopte la que mejor se adapte a las necesidades de

⁶⁷⁹ *Óp. cit.*, Schmukler, B., p. 173.

⁶⁸⁰ *Óp. cit.*, Muñoz Machado, S. [coord.], p. 1137.

desarrollo metropolitano. Pero, a nuestro juicio, dos son las variables a tener en cuenta para su concreción: De una parte, el peso que tiene el Municipio capital respecto a los del resto del área y especialmente, si corren a su cargo los principales servicios públicos que dotan al área de su funcionamiento conjunto. De otra parte, la relación entre el territorio del área metropolitana existente de facto y el territorio de otras unidades político-administrativas superiores, como pueden ser las provincias.⁶⁸¹

Por lo que hace a Ricardo Vergara destaca, al igual que el autor anteriormente citado, la anexión de municipal, el sistema de predominio de un municipio mayor, el sistema de cooperación. Aclara que del sistema de cooperación usado en España, tiene como consecuencia la creación de agencias, o entes colectivos, por lo expuesto es de citarse lo siguiente:

En general, el elenco de soluciones preconizadas por el derecho comparado y la doctrina, pueden sintetizarse del siguiente modo: Sistema de anexión de los municipios circundantes: Consiste en la agregación de las unidades municipales menores al núcleo central, es decir a la organización político administrativa de la ciudad nuclear o principal. Sistema de predominio de municipio central: Dentro de este sistema, el municipio central ejerce un predominio sobre el área, de manera tal que sus instituciones de gobierno asumen las competencias principalmente en aquellos espacios cuyo desarrollo metropolitano es mononuclear, es decir, en aquellas áreas en que el proceso se caracteriza por la migración centrípeta, o sea de la periferia hacia la ciudad central. Sistema de cooperación municipal con creación de una entidad: Consiste fundamentalmente en la celebración de convenios de cooperación entre los distintos municipios componentes del área. Sistema de cooperación intermunicipal mediante la creación de entes para fines específicos. Para lograr operatividad dentro de este sistema, se acude a la formación de entes o empresas colectivas para el cumplimiento de determinados servicios que son comunes al área (transporte, salubridad, etc.). Sistema de entidad "ad hoc" de composición estatal y local: Este sistema ha sido adoptado en España y consiste en que el gobierno del área es entregado a una entidad creada al efecto, en cuyo seno se integran representantes del Estado nacional y de los municipios radicados en el área. Sistema de incorporación a la administración del Estado Nacional: Consiste fundamentalmente en anexar al gobierno de la ciudad al Estado nacional, cuando aquélla sea la capital del país o provincia de que se trate.⁶⁸²

⁶⁸¹ *Ídem.*

⁶⁸² *Óp. cit.*, Zarza Mensaque, A., p. 78.

Una solución para el problema de la falta de coincidencia de la realidad sociológica y la realidad jurídica es la absorción por parte del municipio predominante hasta abarcar la ciudad entera.⁶⁸³

De los inconvenientes que se pueden presentar, al aplicarse dicha solución es el hecho de que algunas continuidades de población abarcan dos estados distintos, al respecto es de citarse, la siguiente opinión:

Esta solución, que puede ser conveniente, no es siempre legalmente viable, pues la ciudad, en su expansión, puede exceder los límites del Estado. Así ocurre con la mayor metrópoli del mundo actual, la ciudad de Nueva York, que en su realidad geográfica, económica y sociológica, se extiende sobre tres distintos Estados de la Unión Americana (Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut). Es también el caso de la ciudad de Buenos Aires, que invade con la realidad humana, a la vecina provincia de Buenos Aires.⁶⁸⁴

En relación al problema planteado, Elisur Arteaga Nava afirma que cuando los municipios no cuentan con los elementos básicos éstos deben de desaparecer, esto debe manejarse con suma prudencia, ya que puede ser motivo de conflictos.⁶⁸⁵

En relación a lo anterior podemos citar la siguiente tesis emitida por la Suprema Corte de la Nación la cual es la siguiente:

MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN.⁶⁸⁶

En el anterior criterio podemos destacar que la competencia para crear municipios corresponde a cada entidad federativa; que ésta creación debe realizarse bajo los límites del artículo 115, que deberán de estar contemplados los requisitos dentro de la Constitución Local y no en normas secundarias; además de considerar de

⁶⁸³ Enciclopedia Jurídica Omeba (1991) Tomo XIX, Editorial Driskill: Buenos Aires, p. 963.

⁶⁸⁴ *Ídem*.

⁶⁸⁵ Arteaga Nava, E. (1999) *Derecho Constitucional*, (2ª Edición), Oxford: México, p.245

⁶⁸⁶ Novena Época, Registro: 176520, Instancia: Pleno Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Diciembre de 2005 Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 151/2005, Página: 2298.

manera analógica los conceptos desarrollados dentro del último párrafo de la fracción I, para su creación deberá contar con las dos terceras partes de sus integrantes, concediendo a los municipios afectados la posibilidad de ofrecer pruebas.

Las metrópolis francesas tales como París, Lyon y Marsella son gobernadas a través de los departamentos y de los ayuntamientos. En el caso de París se divide en 20 distritos cada uno con su ayuntamiento. El prefecto de la policía es designado por el presidente de la República.⁶⁸⁷

Es de advertirse que en las capitales de de los diversos países es común adoptar regímenes en podrían ser considerados como antidemocráticos, ya que el poder es ejercido directamente por el gobierno nacional. Al respecto es de citarse lo siguiente:

Este motivo de orden político, al que suele sumarse la extraordinaria importancia de la ciudad capital por su riqueza, población y extensión, hace que el régimen municipal de esas ciudades sea generalmente excepcional, dependiendo sus autoridades locales más directamente del gobierno nacional. El caso de Francia es típico, pues allí la ley general sobre organización municipal se aplica a todos los municipios, con la sola excepción del municipio de París, que está sujeto a distintas disposiciones y una mayor dependencia del gobierno nacional. La ciudad de Washington, donde no existen autoridades municipales electivas, es otro ejemplo en este sentido.⁶⁸⁸

Existe en España una gran cantidad de municipios los cuales han tenido que asociarse para la mejor prestación las funciones públicas, incluso al formar mancomunidades; a éstas se les otorga una personalidad jurídica y tienen el derecho de asociación. A lo anterior expone:

Hoy día en España existen 8,082 municipios, de los cuales el 86% cuenta con una población inferior a los 5 mil habitantes, y en total agrupan solamente 16% de la población, un dato más: el 84% de los municipios españoles no supera

⁶⁸⁷ *Óp. cit.*, Zarza Mensaque, A., p. 73.

⁶⁸⁸ Enciclopedia Jurídica Omeba (1991) Tomo XIX, Editorial Driskill: Buenos Aires, p. 963.

los 100 kilómetros de superficie. En razón de esta fragmentación, se ha fomentado el asociacionismo municipal, que ha encarnado esencialmente en las llamadas “mancomunidades”, las cuales han existido desde hace bastante tiempo en el país; dichas mancomunidades municipales, a las cuales se les otorga personalidad jurídica, se fundamentan en el derecho de los municipios a asociarse con otro para la ejecución en común de obras y servicios determinados.⁶⁸⁹

A partir de 1924 se permite a los el régimen de carta para aquellos municipios con características especiales. A partir de la posguerra se establecieron regímenes especiales en especial para Madrid en el año de 1963 y 1985. La Ley de Grandes Ciudades o Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (Ley 57/2003, de 16 de diciembre) puesta en marcha por el gobierno de España; entró en vigor el 1 de enero de 2004, es una ley que regula a las grandes ciudades españolas como Bilbao, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza.⁶⁹⁰

De la mencionada legislación podemos considerar la constitución de la Conferencia sobre asuntos locales, dentro de la citada entidad los titulares del gobierno de las grandes ciudades y de los diversos ámbitos de gobierno, forman parte de un órgano de discusión, contemplado por la propia ley.

Como propuesta de solución a los problemas que enfrenta el área metropolitana, bajo el principio de coordinación de varios municipios, podemos citar a Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Pedro Torres Estrada en su trabajo denominado *El marco jurídico constitucional de las áreas metropolitanas Especial referencia al caso de la de Monterrey*.⁶⁹¹

El llegar a concretar una modificación al sistema actual de gobierno del Área Metropolitana, sería una acción más que jurídica, de carácter político, siendo necesarias diversas negociaciones. Lo anterior es sostenido por Gutiérrez Salazar y Torres Estrada, de la siguiente manera:

⁶⁸⁹ *Óp. cit.*, Zarza Mensaque, A., p. 77.

⁶⁹⁰ *Idem.*

⁶⁹¹ http://www.itesm.mx/egap/que_es_egap/inv_pub/egap_der_05_05.pdf

Aunado de lo anterior, debemos de reconocer que el diseño único de un modelo de áreas metropolitanas resulta muy complejo, ya que regularmente las motivaciones de este tipo de procesos de asociación o coordinación conlleva una gran carga de carácter político más que de carácter jurídico, por lo cual su configuración dependerá en gran medida de las negociaciones o acuerdos que se den entre las partes que desean unirse con un determinado fin.⁶⁹²

Es de citarse el artículo 115 fracción III, inciso i, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 132 de la Constitución del estado de Nuevo León, el primero contempla lo siguiente:

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

El segundo:

Las demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales, socioeconómicas, capacidad administrativa y financiera de los municipios, los que previo acuerdo entre sus ayuntamientos y sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden. Cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

⁶⁹² *Ídem.*

En opinión de los autores, dentro de las áreas metropolitanas debe de existir una unidad del sistema legislativo, ya que no es lo ideal que dentro de una continuidad demográfica se existan diversas normas. Debiéndose tener presente que los municipios a través de la autonomía deben de regir su vida y según su muy particulares consideraciones. La mencionada tesis es expuesta de la siguiente manera:

Es en este punto tan importante de la vida de los municipios en donde se le debe de dar unidad a su sistema normativo, ya que no es viable que en una gran ciudad de una calle a otra existan distintos tipos de normas que rijan un mismo acto. El espíritu del principio de autonomía normativa consiste en que los municipios pudieran regir sus vidas según sus necesidades y circunstancias.⁶⁹³

Afirman los autores, ya citados, que existe la posibilidad de llegar a construir una zona metropolitana con todas las ventajas que ello implica. Lo que queda en duda es la forma en que se podría alcanzar un consenso de carácter político. Lo anterior es expuesto de la siguiente manera:

Como ya nos dimos cuenta, después de haber hecho un repaso por las principales disposiciones que regulan las áreas metropolitanas, los municipios del Estado de Nuevo León tienen la posibilidad constitucional y legal de llegar a conformar una fuerte zona metropolitana con muchas dificultades y competencias que pueden llegar a unión y cohesión a los distintos planes de esfuerzos municipales, además de poder buscar tener un destino común de ciudad. El gran capítulo por resolver y por afrontar es la voluntad política que debe de tener cada uno de los integrantes de este nuevo ente de organización, pues como ya lo disertó Lasalle, las cuestiones de derecho constitucional no sólo son cuestiones de derecho sino de poder y es aquí en este punto en donde sólo el consenso político y el entendimiento es el que puede llegar a conformar una nueva forma de organización llamada área metropolitana con todo lo que esto lleva.⁶⁹⁴

⁶⁹³ *Ídem.*
⁶⁹⁴ *Ídem.*

De las soluciones ya consideradas están por una parte las que sostienen la posibilidad de suprimir y fusionar municipios y por la otra la que propone su libre asociación para crear y desarrollar un área metropolitana. En base a las consideraciones debidamente expuestas dentro del presente trabajo consideramos como indispensable el que analicemos la integración de un gobierno municipal en el área metropolitana de Monterrey. Sabemos que por una parte existen tradiciones e historias muy propias de cada municipio, sin embargo, creemos también que se ha logrado formar una sola continuidad demográfica que nos permite considerar al área metropolitana de Monterrey en los hechos como un solo municipio.

Lograr una coordinación metropolitana con los elementos presentes en la actualidad resulta difícil, no sólo por el variado mosaico de partidos políticos que la gobierna, sino también por las percepciones particulares que puedan tener cada uno de los integrantes de los gobiernos municipales. Como consecuencia de la propuesta, debemos de considerar una ampliación del número de los integrantes del gobierno municipal con el propósito de que se encuentren debidamente representados ante el ayuntamiento.

Un argumento importante que apoya la percepción de que el área Metropolitana de Monterrey puede ser considerado como un solo ente, es el hecho de que dentro de legislación estuvo la posibilidad de que los integrantes de los ayuntamientos del área metropolitana podían tener su residencia en cualquiera de los municipios del área conurbada. Dicho planteamiento además ha sido constantemente propuesto por diversos partidos políticos sin que hasta el momento haya sido adoptado. En relación a lo anterior, no podemos omitir el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que quien gobierne un municipio debe de contar con su residencia en él.⁶⁹⁵ Una segunda tesis sería además el reconocer que constantemente en los ayuntamientos se pretenden realizar acciones de *homologación* de diversas

⁶⁹⁵ Juicio de revisión constitucional electoral número SUP-JRC-024/2000, promovido por el Partido Acción Nacional, por conducto de Alejandra Margarita Fernández Garza de Sepúlveda y Gregorio Hurtado Leija, en contra de la resolución de veinticinco de febrero del año dos mil, dictada por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, en el juicio de inconformidad JI-002/2000, interpuesto por dicho instituto político.

funciones de gobierno como lo son los reglamentos, considerando que una misma continuidad demográfica no puede ser gobernada por distintos reglamentos.

Finalmente, de lo anterior podemos advertir que los gobiernos municipales carecen actualmente de condiciones para ejercer plenamente sus funciones. A partir de la revolución industrial se han tendido crecimientos desmesurados de las ciudades, lo que ha tenido como consecuencia la constitución de las áreas metropolitanas.

Es necesaria la investigación de las áreas metropolitanas dada su complejidad creciente, la cual se torna ineludible. En el mundo en general se presentan ejemplos de áreas metropolitanas como lo son las ciudades de México, Guadalajara, Río de Janeiro, Sao Pablo, Calcuta, entre otras. Al crecer un municipio predominante éste va formando continuidades demográficas que tienen como consecuencia que los límites se vayan perdiendo. Dentro de las mismas se presentan efectos migratorios al crecer constituir la ciudad y de crecimiento cuando la gente empieza a buscar vivir en las áreas conurbadas.

Al desarrollarse un área metropolitana se hace más difícil el ejercer funciones de gobierno, así como contar con los recursos necesarios para realizar ésta función. El Área Metropolitana de Monterrey presenta desde hace varios años los fenómenos del crecimiento metropolitano, así como el crecimiento incontenible de la ciudad, rebasando ya los límites contemplados dentro de la legislación.

Por lo anterior, es ineludible el proponer nuevas formas de gestión para atender el citado fenómeno. De entre las tesis que se consideran para instituir un gobierno de carácter metropolitano la doctrina considera entre otras medidas que un municipio mayor absorba a otro menor o bien, que exista asociación de los municipios para ejercer sus funciones y los servicios públicos. Es de mencionarse además la creación de entidades de gobierno en las cuales participan las autoridades locales. De las anteriores tesis proponemos la fusión de los municipios del Área Metropolitana para el ejercicio de las funciones públicas.

Conclusiones

Por una parte, debemos de tener presente que siendo la tesis del presente trabajo: *El cómo los grupos de presión en el municipio de Monterrey influyen considerablemente sobre el ejercicio del gobierno municipal, a través de las disposiciones legislativas municipales*, y considerando como pregunta qué guió la investigación: *¿Por qué en Nuevo León existe el problema de la racionalidad en el proceso de producción normativa del Republicano Ayuntamiento de Monterrey?* Podemos comprobar la tesis y dar respuesta a la pregunta planteada al advertir lo siguiente.

En el caso de Monterrey se dio la existencia de grupos de presión en la década de los cuarenta en nuestra ciudad, los cuales simpatizaban originalmente con el Partido Acción Nacional, pero que después de la elección del año de 1949 y por diversas orientaciones realizadas a los más altos niveles, simpatizaron con el partido oficial. Es importante la observación realizada en su momento, en relación a la elección de 1994, y el triunfo en Monterrey del PAN en la ciudad se debió a un acuerdo de carácter político.

La relación entre los grupos de presión y el ejercicio del gobierno, también se manifestó en el caso de que una compañía fabricante de cerveza y el logro que se prohibiera el consumo y producción del pulque en el municipio de Monterrey y en el resto del estado.

En el caso de la subasta de los terrenos que ocuparon la Penitenciaría del estado, encontramos la oportunidad de un grupo de inversiones, para despojar a la ciudad de un bien de carácter histórico el cual se encontraba en un terreno que originalmente era municipal. Por lo que hace a la concesión a perpetuidad al comercio ambulante de algunas calles y en la condonación a la deuda contraída por un sindicato para la adquisición de un terreno para ahí ejercer la actividad comercial, encontramos la capacidad de los sindicatos para influir en despojo de las áreas públicas.

En la decisión de dejar de aplicar diversas disposiciones legislativas en relación de los relojes estacionómetros y en la regularización por parte del Ayuntamiento al legalizar establecimientos que expenden bebidas alcohólicas, estos dos actos implican diversas responsabilidades, pero gracias a que no existe una clara división de las tareas del gobierno, estos no se pueden sancionar, dejándose que se ejerciten en entidades colectivas como el ayuntamiento para así evitar la imposición de una sanción, ya que de hacerse esto sería muy complicado.

Para tratar de entender el ejercicio del poder, las ciencias formales como el derecho no brindan las herramientas necesarias para hacerlo, por lo que se hace necesario el uso de un análisis orientado a la práctica; es necesario considerar al grupo de presión, no como algo determinado, sino como algo abstracto que busca un fin determinado, que en ocasiones son utilizados los partidos políticos para alcanzar sus propósitos, y tienen relaciones de distinto tipo con los partidos; debemos de aspirar que absolutamente todos los intereses legítimos de la sociedad se encuentren representados ante el gobierno, pero cada grupo en su gobierno interno, debe de preservar los valores democráticos de elección de sus dirigentes y de la rendición de cuentas, en cuanto a los recursos que maneja.

Los postulados de Foucault, adquieren plena comprobación dentro del estudio al señalar de que el poder es algo inminente a la clase dominante, puede ser apreciado en los casos planteados; también se demostró que el poder no necesariamente está en el Estado sino que puede estarlo en los grupos de presión; que no es piramidal, que existen mecanismos y áreas de acción, el poder produce lo real, lo cual es logrado por la norma la cual tiene un carácter más amplio que la propia ley, finalmente hay que considerar que el la población busca como evadir el cumplimiento de las leyes.

Finalmente, recordando la tesis del presente trabajo consistente, *El cómo los grupos de presión en el municipio de Monterrey influyen considerablemente sobre el ejercicio del gobierno municipal, a través de las disposiciones legislativas municipales*, y al fijarse como pregunta qué guía la investigación: *¿por qué en Nuevo León existe el problema de la racionalidad en el proceso de*

producción normativa del Republicano Ayuntamiento de Monterrey? Podemos comprobar la tesis y dar respuesta a la pregunta planteada con la debida interpretación de la doctrina desarrolla por Bentley que en síntesis sostiene que no se puede brindar una respuesta para el entendimiento de los problemas que aquejan a las ciudades en base a las teorías eminentemente jurídicas, sino, nos debemos de auxiliar de los métodos cualitativos, llegando a comprender el poder ejercido de los grupos de presión dentro de los gobiernos municipales, hecho debidamente comprado en la ciudad de Chicago. Es por ello de que hasta el momento no ha existido una verdadera intención en resolver los problemas de Monterrey, ya que únicamente se pretende hacer en base a métodos cuantitativos, en base a cifras, y no en base una discusión de carácter racional, considerando la acción *estratégica* y no la teoría de la *acción comunicativa*.

Al respecto, nuevamente comentamos que Habermas, Taoulmin y Perelman consideran que las cuestiones prácticas se pueden resolver en base a la razón, es decir, racionalmente. Que para alcanzar, es indispensable la aceptación de los demás. Los enunciados normativos deben de ser consideramos más bien correctos o incorrectos; considerando a la argumentación no como una serie de preposiciones, sino más bien como un diálogo; el concepto de *acción comunicativa* es contrario al de *acción estratégica*, el primero tiene como finalidad el diálogo y el otro basado en la amenaza de sanciones o promesas de gratificaciones.

De manera adicional y la hipótesis planteada al inicio de la investigación referente a que Monterrey presenta, en la actualidad, serios problemas para que su gobierno, en el ámbito municipal, ejerza plenamente sus funciones y preste debidamente los servicios públicos, podemos afirmar que fueron comprobadas.

Con el propósito de alcanzar la racionalidad en el proceso de producción normativa del Republicano Ayuntamiento de Monterrey, debemos de considerar que el municipio de Monterrey posee una historia propia, a la cual estamos obligados a conocer; son de mencionarse, las leyes municipales de los años de 1826, 1918, 1963 y 1991; debemos también advertir que el municipio de

Monterrey originalmente ocupaba la superficie de la ahora llamada área metropolitana, dado su crecimiento en los últimos años; consideramos la expedición de ordenamientos municipales desde la independencia y en sus diferentes etapas de la historia, en todos ellos se establece un reconocimiento, de hecho, a las funciones básicas de los ámbitos de gobierno.

La coexistencia entre el Municipio de Monterrey y los dos restantes ámbitos de gobierno es difícil bajo la actual regulación, ya que bajo el régimen federal se ha dejado a los estados la facultad de legislar en materia municipal, presentándose algunos inconvenientes tales como la omisión legislativa; la legislatura del Estado al momento de regular a los municipios y en especial en lo referente al municipio de Monterrey, han buscado en no pocas ocasiones restringir sus facultades.

Por lo que hace a la controversia constitucional 46/2004 interpuesta por el municipio de San Pedro Garza García, podemos advertir la forma en que la legislatura del estado de Nuevo León evadió el cumplimiento de la misma al determinar como una potestad el contar o no con los órganos de justicia administrativa, no obstante, los elevados principios municipales que se discutieron en dicho fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto al ejercicio real del poder municipal, podemos advertir que en la ciudad existen poderes que pudieron ser apreciados en los casos planteados, tales como la concesión realizada a diversas entidades sindicales de algunas calles de la ciudad, teniendo por consecuencia, advertir que el poder no se encuentre propiamente en el Estado.

Por lo que hace a los elementos indispensables a fin de alcanzar una racionalidad en el proceso de producción normativa del Republicano Ayuntamiento de Monterrey, se debe de reconocer la existencia del derecho municipal y considerar que solamente a través de este puede actuar en el ámbito municipal; es de advertirse que se debe de buscar una conciliación entre el derecho y la filosofía, el reconocer a los ayuntamientos como un producto jusnaturalista y que

la sociología nos brinda la oportunidad de entender los fenómenos; finalmente es necesario adoptar el método de la argumentación jurídica como una herramienta indispensable para el derecho municipal y superar otros métodos que en la actualidad ya resultan obsoletos.

Los principios básicos del derecho municipal son: la autonomía, descentralización, diversidad de la institución municipal, la solidaridad y la subsidiaridad; pero podemos afirmar que el primero, como el básico el fundamental, de dónde los demás son derivados.

En los últimos años tanto en México como en Argentina se ha desarrollado una teoría de división de poderes municipales; es de mencionarse que actualmente, las funciones municipales se ejercen de una manera confusa en algunos ayuntamientos como lo es, el de Monterrey. Como los sistemas más desarrollados en el mundo podemos mencionar la comisión, los órganos duales, el sistema de gerente y el de la división de poderes. Considerando éste último como el más acertado; finalmente, es de advertirse que en la Constitución de la República de Cuba, de 1940, se determinaba que los ayuntamientos serían los que adoptaran su forma de gobierno.

El gobierno municipal ejerce una innegable función legislativa ejercida a través del ayuntamiento; las disposiciones emanadas, de éste, pueden clasificarse como de gobierno y de policía, a través de distintos fallos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado las características que deben de tener dichos ordenamientos; debemos de mencionar también que existen sentencias, también contrarias a los más elementales principios del municipalismo. Consideramos necesario que los integrantes del poder legislativo municipal sean electos a través de distritos municipales; es de señalarse que no existe vinculación entre los ciudadanos y los integrantes del órgano legislativo municipal; los distritos deberán de basarse en conceptos sociológicos y de vecindad perfectamente delimitados. La función ejecutiva, es ejercida, a través del presidente municipal. Sin embargo, esta función no se encuentra adecuadamente regulada, al no adoptarse plenamente el principio de división de poderes; al gobernar el poder

ejecutivo municipal, tiene la obligación, debe procurar el resolver la mayor cantidad de necesidades colectivas, dichas funciones de gobierno es la brindar servicios y obras de carácter público, así como realizar actividades económicas residuales.

La función jurisdiccional es ejercida a través de diversos actos realizados por los órganos de gobierno municipal, en los cuales se realizan actos materialmente jurisdiccionales; es a través del ejercicio de estas función es el que la sociedad pueda vivir de una manera armónica.

En la actualidad consideramos como necesario, otorgar un reconocimiento a la participación de los municipios para establecer relaciones con sus similares y con asociaciones nacionales y extranjeras. Diversas entidades municipales han emitido declaraciones en las que se han establecido valiosos conceptos para los gobiernos municipales; hemos de mencionar además que los gobiernos deben de poseer la capacidad de suscribir acuerdos internacionales, sin la intervención de otros entes, ajenos a su ámbito de gobierno. Por lo que hace a las declaraciones realizadas, en ellas se han establecido conceptos que son de gran trascendencia y aplicabilidad en nuestro ámbito; debemos de considerar que la constitución de asociaciones municipalistas data desde principios de este siglo, y que se han venido realizado a lo largo de la historia.

Proponemos que los municipios del área conurbada de Monterrey se fusionen en uno, para así volver a lo que originalmente fue el municipio, ya que bajo la actual configuración municipal resulta muy difícil el ejercicio de las funciones y la prestación de servicios municipales; debemos de mencionar que constantemente han existido intentos para coordinarse sin lograr resultados en ello.

Ante la actual realidad de la legislación municipal se debe de proponer el construir un derecho municipal propio y no limitarse a repetir los postulados considerados ya en la Constitución General. Uno de los propósitos que deben de alcanzarse es el hecho de que las normas deben adaptarse a una nueva realidad.

En el caso particular de Nuevo León y de Monterrey hemos de advertir que casi diez años de la aprobación de las reformas al artículo 115 de la Constitución, existe un rezago. No obstante, los reclamos realizados como el realizado por el municipio de San Pedro Garza García, promovió la Controversia Constitucional número 46 / 2006, en contra de la omisión legislativa realizada por el Congreso del Estado al no adecuar la legislación a los cambios realizados. Lamentablemente el congreso le dio un cumplimiento esquivo a esa obligación de reforma quedando pendientes diversas leyes de expedirse, pudiéndose afirmar que hasta el momento, no se ha cumplido plenamente con esa obligación.

Con el propósito de que el municipio de Monterrey alcance un desarrollo en el derecho local, consideramos indispensable el desarrollo de la cátedra de derecho municipal en las universidades e institutos de capacitación política del estado, así como la fundación de institutos dedicados a éste apasionante tema, todo ello con el propósito de crear una cultura del municipalismo.

También se considera indispensable un replanteamiento de la relación municipio - federación, diseñando al Estado a partir del propio municipio, la actual estructura de la legislación municipal no brinda a los municipios una adecuada legislación, llegándose a invadir las atribuciones municipales, proponemos que se establezca una adecuada ley reglamentaria en materia municipal, ya que en ocasiones no se expiden debidamente las disposiciones legislativas estatales correspondientes. De manera alternativa, al planteamiento anterior, se propone que en este caso la legislación municipal de Nuevo León realice una adecuada y que se adopten conceptos, principios y valores del derecho municipal. Sea a través de una reforma local o federal, se deben de adoptar los siguientes principios: la división de poderes municipales, la libertad de relaciones con otros entes, el desarrollo de las áreas metropolitanas y la elección democrática de los regidores. Para lograr lo anterior se propone que sean adoptados los principios y valores de la teoría de la acción comunicativa de Habermas, proponiendo un mayor conocimiento en el desarrollo de la teoría municipal para así darle una mayor racionalidad a la discusión.

Para la comprensión de los problemas municipales de Monterrey, no podemos recurrir a las doctrinas jurídicas basadas en el juspositivismo del siglo XIX. Podemos advertir durante el desarrollo del presente trabajo como elementos propios del gobierno municipal a través de diversas épocas los siguientes: los grupos de presión, el ejercicio del poder y las normas legislativas.

Tomando el pensamiento de Alberto Zarza, se debe de considerar a la ciudad no como un asentamiento colectivo, sino como un sistema colectivo de interrelaciones de diversos grupos. Si bien es cierto, podríamos considerar la existencia de los grupos de presión como algo condenable debemos considerar a estos como parte de la sociedad y como un elemento necesario para que ésta se desarrolle; lo que no se puede permitir es que estos grupos permanezcan en la oscuridad. Con el propósito de mejorar el ámbito de gobierno municipal se considera indispensable la construcción de la racionalidad en el proceso de producción normativa del Republicano Ayuntamiento de Monterrey, integrando la doctrina de Jürgen Habermas basado en la discusión sobre bases racionales de las normas legislativas, para que el orden establecido no únicamente beneficie a ciertos grupos, es necesaria la integración de la ciudadanía, a fin de que pueda también participar en dichas discusiones, debiéndose entender que dicha participación debe de ser parte de la esencia democrática de cada sociedad.

Apéndices

Iniciativa y dictamen realizado para la supresión de la producción del pulque en el estado de Nuevo León.

CC. Diputados: Observando la condición de nuestro pueblo humilde en estos últimos tiempos, se advierte que se principia a retroceder de lo que habíamos progresado pues los nuevoleonenses nos ufanábamos de que en Nuevo León no se veían transitar ebrios por nuestras calles, como desgraciadamente sucede en otros estados; pues nadie escapa lo perjudicial que es para la sociedad, la familia y la patria misma, que sus hijos sin pesar las consecuencias, se entreguen en las garras terribles del vicio de la embriaguez. Nuevo León, podemos decir, es uno de los estados de la República, en donde se consume menos bebidas embriagantes, pues por sí solos, los nuevoleonenses no son amantes del desastroso vicio a que me he referido; pero desgraciadamente en estos últimos tiempos se empieza a generalizar entre las clases humildes, el uso, o ya del alcohol, que quizá por su elevado precio no lo pueden obtener, pero sí están acostumbrándose, en proporción alarmante, el uso del Pulque que está causando los mismos estragos que causa el alcohol, pues actualmente se han multiplicado las pulquerías, que no existían en Monterrey y eso hace que una gran parte de los hombres con que cuentan nuestras industrias, estén pervirtiéndose, entregándose de una manera inconsciente de lleno al vicio de la embriaguez, sin importarles el abandono de sus familias, la destrucción de su organismo y lo que es peor, el tristísimo nivel en que colocan a nuestro querido estado de Nuevo León. Ya que principiamos a ver hombres tirados en nuestras avenidas y calles que no saben ni cuando obscurece o amanece, que no les importa cumplir con sus deberes ciudadanos, y ya también, se han cometido varios crímenes que han tenido su origen en el uso del Pulque. Esto en mi concepto es un mal que debemos de tratar de corregir, sino, prohibiendo completamente desde luego la venta de toda clase de bebidas embriagantes, porque esto sería materia de un estudio más detenido y de más meditación, sí creo que debemos de decretar la prohibición de la venta del Pulque, ya que al presente es un mal que apenas principia a desarrollarse, puesto que solamente en Monterrey se vende, sin haber invadido afortunadamente otros municipios del Estado y o ser al presente muchos los intereses particulares que se lesionan con esta disposición. Por lo expuesto, CC Diputados tengo el honor de sujetar a la deliberación de ustedes el siguiente proyecto de decreto: Único. Queda prohibido desde el día 1 de junio del presente año, la venta de Pulque en el estado. Monterrey, a 15 de mayo de 1919. Sala de Comisiones del H. Congreso del Estado. José Treviño.

Dictamen, este se emitió el día 19 de mayo de 1919

Gobernación. Comisión especial. CC Diputados. A los suscritos fue turnada la iniciativa del C. Diputado José Treviño sobre que se prohíba la venta de pulque en el Estado y habiendo hecho el estudio respectivo, manifestamos a ustedes lo siguiente: Por varios conceptos es de tomarse en consideración la iniciativa de referencia, puesto que ella tiende sino a extinguir de una manera

total la embriaguez, sí de reprimirla en parte, con lo que es suficiente para aceptarla ya que con ello resulta beneficioso sobre todo para la clase obrera.

Diversas causas hay para ello y mencionaremos aunque sea las principales en apoyo a la iniciativa. Siendo, como es, el pulque una bebida poco aceptable en nuestro Estado pero que desgraciadamente de día en día va aumentando su consumo, es un deber de la Legislatura dictar desde luego las medidas que crea conveniente para evitar los males que el consumo de esa bebida trae, como lo dispone la segunda parte de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución General de la República.

Con la supresión de la venta de la bebida embriagante que nos ocupa, sin duda alguna que disminuirá un tanto la criminalidad y se evitará en muchos hogares la miseria y el triste espectáculo que presentan algunos amantes del alcoholismo; y por lo mismo, si se toma en cuenta que en nada se perjudican los elaboradores del pulque puesto que en la actualidad se produce en pequeña escala; que la Hacienda Pública en muy poco la afecta y que según los datos recabados, la bebida en cuestión por su mala calidad produce efectos desastrosos en el organismo de las personas que la consumen, no vemos inconveniente alguno para que se acepte la iniciativa.

El plazo que se fija para que empiece a surtir sus efectos la prohibición lo estimamos muy corto para que llegue a conocimiento de todos los Municipios del Estado; y en tal virtud a nuestro juicio creemos que debe ser ampliado.

Como en la iniciativa no se fijan penas a los contraventores, la Comisión estima debe imponérseles las penas de que habla el artículo 796 del Código Penal ya que el pulque para prohibirlo se toma en consideración que es una bebida nociva a la salud.

Por lo anterior, sometemos a vuestra deliberación el siguiente proyecto de Decreto:

Artículo 1. Desde el día primero de julio del año en curso queda prohibida la venta de pulque en el Estado.

Artículo 2. Los contraventores de la anterior disposición sufrirán las penas de que habla el artículo 796 del Código Penal. Sala de Comisiones del H. Congreso del Estado. Monterrey, 19 de mayo de 1919.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F. (1993) *La implementación de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa: México.

- - (1994) *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa: México.

Aguilar, Adrián Guillermo, (2004) *Procesos metropolitanos y grandes ciudades, Dinámicas recientes en México y otros países*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2004.

Aguilera Portales, R. E. (2010) *Ciudadanía y Participación Política en el Estado Democrático y Social*, Porrúa: México.

Andrade Sánchez, J. Eduardo, (2006) *Derecho Municipal*, México, Oxford.

Arce Macías, C. (2005) *Ciudades del Siglo XXI: ¿Competitividad o Colaboración?*, Miguel Ángel Porrúa: México.

Arteaga Nava, E. (1999) *Tratado de Derecho Constitucional*, t. II, Oxford: México.

- - (1999) *Derecho Constitucional*, (2ª Edición), Oxford: México.

Atienza, Manuel, (2004) *Las razones del derecho*, Universidad Autónoma de México.

Bentley, A., (1908) *The Process of Government*, The University of Chicago Press, Chicago.

Bielsa, R. (1962) *Principios de Régimen Municipal*, Editorial Abeledo–Perrot: Argentina.

Bobbio, N. (1994) *Diccionario de Política*, (8ª Edición), Siglo XXI Editores: México.

Cabrero Mendoza, E. (2005) *Acción Pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica: México.

Cámara de Diputados (2002) *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Tomo IV, Editorial Miguel Ángel Porrúa: México

Carmona Romay, A. G. (1955) *La Autonomía Financiera Municipal a la Luz de la Escuela Sociológica del Municipio*: Madrid.

Carbonell, M. (2003) [coord.], *Teoría de la Constitución, Ensayos Escogidos*, Porrúa: México.

Cárdenas Gracia, J. (1992), *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica: México.

- (2006), *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, Universidad Autónoma de México: México.

Carey, M. J. (2006) *Límites a la reelección y representación legislativa*, México, CIDE.

Cavazos Garza, I. (1996) *La Enciclopedia de Monterrey*, Grijalbo: México.

Cerutti, M. (1992) *Burguesía, Capitales e Industria en el norte de México*, Alianza Editorial: México.

Cisneros Farías, G. (2005) *Derecho Sistemático*, Porrúa: México.

Conchello, J. Á. (1980) *El Trigo y la Cizaña*, Grijalbo: México.

De la Garza, S. F. (2002) *El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno*, (3ª Edición), Epressa; México.

Del Castillo Velasco, J. M., (1994) *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, IJ-UNAM, Edición Facsimilar: México.

De Coulanges, F. (1974) *La Ciudad Antigua*, (2ª Edición), Porrúa: México.

Delgadillo Gutiérrez, L. H. (1999) *Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso*, Porrúa: México.

De Pina Rafael y Otro (1990) *Diccionario de Derecho*, (17ª Edición), Porrúa: México.

Domínguez Michael, C. (2005) *Vida de Fray Servando*, Era: México.

Dromi, J. R. (1980) *Federalismo y Municipio*, Ediciones De palma: Argentina.

Duverger, M. (1980) *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, (6ª Edición), Ariel: México.

Fernández Ruiz, J., (2002) *Servicios Públicos Municipales*, INAP: México.

--(2003) *Seguridad pública Municipal*, Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política: México.

- (2003) *Régimen Jurídico Municipal en México*, Porrúa: México.

- (2005) *Poder Legislativo*, Porrúa: México.

Foucault, M. (1981) *Un diálogo sobre el poder y conversaciones*, Alianza Editorial: México.

--(2008) *La verdad y las formas jurídicas*, Editorial Gedisa: Argentina.

Fraga, G. (1989) *Derecho Administrativo*, (28ª Edición), Porrúa: México.

Galán Wong, L. (2002) *Alba y Horizonte*, Universidad Autónoma de Nuevo León: México.

Galindo, B. (2005) *El provincialismo nuevoleonés en la época de Parás Ballesteros*, Universidad Autónoma de Nuevo León: México.

Garza Guajardo, G. (1986) *Las Cabeceras Municipales de Nuevo León*, UANL: México.

García de Madero, M. T. (1989) *et al., Memorias de los diputados del PAN a la LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO DE NUEVO LEON, 1985 – 1988*, Editorial Epressa: México.

García, T., (1991) *Apuntes de Introducción al estudio del Derecho*, (29ª Edición), Porrúa: México.

González Morfín, E. (2003) *Temas de Filosofía del Derecho*, Noriega: México.

González Luna, E., (1974) *El Municipio Mexicano y otros Ensayos*, Editorial Jus: México.

González Ramos, J. (1996) *MTY400 Avance o Retroceso, ilegalidad e ilegitimidad del Proceso Electoral de Monterrey, 1994*, México.

Gordillo, A. (2000) *Tratado de Derecho Administrativo*, (4ª Edición), t. II, Fundación de Derecho Administrativo: Argentina.

Guillén T. (2004) *Innovación y Continuidad del Municipio Mexicano Análisis de la Reforma Municipal de 13 Estados de la República*, Editorial Miguel Ángel Porrúa: México.

Gutiérrez y González, E. (1993) *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Porrúa: México.

Habermas, Jürgen,(1989) *La teoría de la acción comunicativa*, Taurus: Argentina.

--- (2005) *Facticidad y Validez*, (4ª Edición), Editorial Trotta: España.

--- (2002) *Acción Comunicativa y Razón sin Transcendencia*, Paidós: España.

--- (2010), *Teoría de la acción comunicativa*, 3ª Edición, Trotta: España.

Hernández, Antonio M. (2003) *Derecho Municipal, Parte General*, Instituto de Investigaciones Jurídicas: México.

IGLOM, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, *Bases para una Reforma Constitucional en Materia Municipal*, Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LIX Legislatura.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (1993) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada)*. UNAM: México.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (2003), *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, (17ª Edición), Porrúa: México.

Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, (1997) *XI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Argentina, Editorial IIHD, t III.

Iglesias Martín, A. (2002) *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*, Ariel: España.

IGLOM, *Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LIX Legislatura: México.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (1998) *Diccionario Jurídico Mexicano*, (12ª Edición), México, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México.

Kelsen, H. (1979) *Teoría General del Estado*, (15ª edición), Editora Nacional: México.

-- (2003), *Teoría Pura del Derecho*, Porrúa: México.

Korn Villafañe, A. (1936) *Derecho Público Político*, Librería Santa Catalina: Buenos Aires.

Lanz Duret, M. (1936) *Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen*, (3ª Edición), Porrúa; México,

Livas Cantú, J. (1983) *Corrupción y Burocracia Municipal, La resistencia al cambio*, Editorial Plata: México.

Losa, Néstor O. (1995) *El derecho municipal en la Constitución vigente*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma: Argentina.

Loeza, S. (1999) *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994, Oposición leal y partido de protesta*, Fondo de Cultura Económica: México.

Madero, F. I., (1908) *La Sucesión Presidencial*, México, Editora Nacional: México.

Madero Belden, P. E. (1985) *500 HORAS DE HIELO*, Editorial Printagráfica: México.

Martínez Cárdenas, L. (2003) *La Guerra México – Estados Unidos su impacto en Nuevo León*, Editorial Senado de la República LVIII: México.

Muñoz Machado, S. [coord.] (2003) *Tratado de Derecho Municipal*, (2ª Edición), Cívitas Ediciones: España.

Nava Coello, P. R. (1988) *Las más importantes leyes y decretos*, (3ª Edición), H. Congreso del Estado de Nuevo León: México.

Núñez Torres, M. (2006) *La Capacidad Legislativa Del Gobierno Desde El Concepto De Institución, El Paradigma de Venezuela y España*, Porrúa: México.

Oliveira, I. O. T, (1960), *Curso de Derecho Municipal*, Abeledo –Perrot: Argentina, 1960.

Partido Acción Nacional (1995) *Foro Hacía El Municipio Libre en Nuevo León, Monterrey, 16–17 de junio de 1995*, México.

Paz Cuevas, C., *Las Asociaciones Municipales: Nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*, Editorial IGLOM.

Pontifes Martínez, A. (1988) *La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales/Secretaría de Gobernación: México.

Prado Maillard, J. L. (2006) *Hacía Un Nuevo Constitucionalismo*, Porrúa: México.

Quintana Roldán, C. (2001) *Derecho Municipal*, (5ª Edición), Porrúa: México.

- (2005) *Derecho Municipal*, (8ª Edición), Porrúa: México.

Recanséns Siches, L. (1998) *Filosofía del Derecho*, Porrúa: México.

Rendón Huerta Barrera, T. (1998) *Derecho Municipal*, (2ª Edición), Porrúa: México.

- (2003) *Derecho Municipal*, (3ª Edición), Porrúa: México.

Robles Martínez, R. (2003) *El Municipio*, (6ª Edición), Porrúa: México.

Rosatti, H. (1997) *Tratado de Derecho Municipal*, (2ª Edición), t IV, Editorial Rubinzal–Culzoni editores: Argentina.

Riva Palacio, A. (octubre-marzo, 24 y 25, 1987) *El Federalismo y la Reforma Municipal*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Federal y Municipal.

Rolland, M. C., *El desastre Municipal en la República Mexicana*, (3ª edición), México, 1952,

Schmukler, B. (2008) *Cooperación Internacional para el desarrollo en México*, Miguel Ángel Porrúa: México.

Sempé Minvielle, C., (2002) *Técnica Legislativa y Desregularización*, (4ª Edición), Porrúa: México.

Serra Rojas, A. (1988) *Derecho Administrativo*, (14ª Edición), Porrúa: México.

Taylor, S.J, (1987) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós: México.

Tena Ramírez, F. (1989) *Derecho Constitucional Mexicano*, (23ª Edición), Porrúa: México.

Torres Estrada, P. (2005) *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección, Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: México.

- [coord.] (2008) *La Reforma del Estado*, Porrúa: México.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo, *Boletín número 25 Guanajuato, enero – junio, 2000*, México, Talleres Gráficos del Gobierno del Estado de Guanajuato, 2000.

Ugarte Cortes, J. (1985) *La Reforma Municipal*, Porrúa: México.

Valencia Carmona, S. (2003) *Derecho Municipal*, Porrúa: México.

- [coord.] (2005) *El municipio en México y en el mundo*, México, Universidad Autónoma de México, p.381.

Vázquez Esquivel, E (2009), *Democracia y Procesos electorales en México*, UANL: México.

Valls Hernández, S. (2003) *Nuevo Derecho Administrativo*, Porrúa: México.

Villegas Basabilbaso, B. (1949) *Derecho Administrativo*, t. I, Tipográfica Editora Argentina: Buenos Aires.

- - (1954) *Derecho Administrativo*, t V, Tipográfica Editora Argentina: Buenos Aires

Weber, Max, (1996) *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica: México.

Wright, Deil S, (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Estudio Introductorio de José Luis Méndez, México, Fondo de Cultura Económica: México.

Yanome Yesaki, M. (2002) *La inconstitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares*, Editorial Elsa G. de Lazcano: México.

Zarza Mensaque, A. (2004) *Derecho Municipal*, Avocatus: Argentina.

Zuccherino, R. M. (2006) *Derecho Municipal Argentino y Comparado*, La Ley: Argentina.

Enciclopedias

Real Academia Española (1992) *Diccionario de la Lengua Española*, (21ª Edición), Espasa Calpe: España.

Enciclopedia Jurídica Mexicana (2003), Porrúa, México.

Enciclopedia Jurídica Omeba (1991), Editorial Driskill: Buenos Aires

ARTÍCULOS DE REVISTAS

Atisbo, *La mujer ejerce el voto, 1948, En una elección polémica*, Revista Atisbo, Número 5, año 1, noviembre – diciembre de 2005.

Atisbo, *La Penitenciaría del Estado*, Revista Atisbo, Número 22, año 4, septiembre – octubre de 2009.

Carmona Romay, Adriano G, *Ofensa y Defensa de la Escuela Sociológica del Municipio*, Revista de la Facultad de Derecho, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela, Enero – Abril 1962.

Cisneros Ramos, Carlos Francisco, *Controversia constitucional y la negligencia del legislador ante un mandato constitucional. El caso Nuevo León. Controversia Constitucional número 46/002*. Revista Nuestra Democracia, Número 5, Enero del 2006.

Faya Viesca, Jacinto, *Alcances e implicaciones Jurídico – Administrativas del Nuevo Artículo 115 Constitucional*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Federal y Municipal número 16 – 17 octubre 1984 – marzo 1985.

Fernández Ruiz, Jorge; Valencia Carmona, Salvador; Pérez López, Miguel; Núñez Mercado, Juvenal Alejandro, *“La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115”*, México, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Número 4 Enero - Junio 2001.

Pegoraro, Lucio, *Las funciones subsidiarias de la comparación en el estudio de los ordenamientos federales y del gobierno local*. (20 de mayo 2010)

http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_117_037.pdf

Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Investigaciones Jurídicas, DEFINICIÓN E IMPLICACIONES DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL*, Facultad de Derecho, Universidad de Guanajuato, No 65, Volumen VII, julio – diciembre 1998.

--*La importancia de la técnica legislativa para el diseño de un Código de Procedimientos Administrativos*, Boletín del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Número 18 julio-diciembre de 1996.

--*El Estado de Derecho y la Reglamentación Municipal*. Boletín del Tribunal de lo Contencioso Administrativo número 21 enero – junio 1998.

Riva Palacio, Antonio, *El Federalismo y la Reforma Municipal*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Federal y Municipal, Número 24 y 25, octubre 1986 – marzo 1987.

Torres Estrada Pedro, *Historia Constitucional del Estado de Nuevo León*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, Serie de documentos, serie de Derecho. (21 de enero del 2013)

http://www.itesm.mx/egap/que_es_egap/inv_pub/egap_der_05_02.pdf

--y Salazar Gutiérrez, Sergio Elías, *El marco jurídico constitucional de las áreas metropolitanas. Especial referencia al caso de la de Monterrey*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, Serie de documentos, serie de Derecho. (21 de enero del 2013)

http://www.itesm.mx/egap/que_es_egap/inv_pub/egap_der_05_05.pdf

Vázquez Esquivel, Efrén, *El problema de la racionalidad en el cumplimiento de las sentencias de amparo en México*, Conocimiento y Cultura Jurídica, Año 1, Número 1 de la 2ª Época, Enero – Junio de 2007, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Criminología.

-- *La interpretación Conforme en México (Dos de sus Antecedentes Teóricos: Kelsen y Huarte de San Juan*, Conocimiento y Cultura Jurídica, Año 2, Número 3 de la 2ª Época, enero – junio de 2008. Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Criminología.

--. *La estructura circular del sistema jurídico y la comprensión de las normas jurídicas como acuerdo de sentido*, Conocimiento y Cultura Jurídica, Año 5, Número 8 de la 2ª Época, julio – diciembre de 2010. Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Criminología.

---. *El problema de la racionalidad en el cumplimiento de las sentencias de amparo en México*, Conocimiento y Cultura Jurídica, Año 5, Número 9, enero – junio 2011. Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Criminología.

Zablotsky, E. *La escuela de Economía Política de Chicago*, CIENCIA HOY, Revista de Divulgación Científica y Tecnológica de la Asociación Ciencia Hoy, Volumen 6, número 32, año 1996, Buenos Aires.

Tesis

Vázquez Esquivel, E. *LA HERMENEUTICA JURIDICA DE HANS – GEORG GADAMER Y LOS OPERADORES DEL DERECHO EN MEXICO*, tesis sustentada para obtener el grado de Doctor en Derecho, Director de Tesis Dr. Germán Cisneros Farías, Ciudad Universitaria, julio del 2004. (Clasificación TD, K1, FDYC, 2004, .V3.), Capilla Alfonsina, UANL, Sala de Consulta, Ciencias Jurídicas.

ARTÍCULOS EN PERIÓDICOS

Martínez, Perla, Exige Suprema Corte informe sobre reformas municipales, Periódico El Norte, México, 5 de agosto del 2006, p. 1 A

Periódico El Norte, Sección Local, *Descalifica la ANEI consulta legislativa*, por Verónica Ayala (10-Feb-2011), (versión electrónica).

INTERNET

AALMAC, Asociación de Autoridades Locales de México A.C

<http://www.aalmac.org.mx>

AMMAC, Asociación de Municipios de México AC.

<http://www.ammac.org.mx>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

<http://www.clad.org.ve>

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

<http://www.cities-localgovernments.org>

Federación Nacional de Municipios de México.

<http://www.fenamm.org.mx>

Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales.

<http://www.flacma.org>

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

<http://www.indetec.gob.mx>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

<http://www.inafed.gob.mx>

La Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos, AC.

<http://www.iglom.iteso.mx>

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<http://www.juridicas.unam.mx>

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=gac>

Revista Jurídica Cuestiones Constitucionales

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=cconst>

Unión iberoamericana de Municipalistas

<http://www.uimunicipalistas.org/>