



---

# El parlamento municipal mexicano

RICARDO CISNEROS HERNÁNDEZ\*

## INTRODUCCIÓN

Uno de los temas más destacados de la reforma del Estado es, sin duda, el relativo al sistema de gobierno. En el debate nacional sobre el régimen conveniente para México discuten las opiniones de quienes consideran agotado el régimen presidencialista actual y sostienen que el remedio para los males políticos endémicos es el gobierno parlamentario; y las que sostienen que el parlamento es una especie rara a la práctica política mexicana. En esta materia no es correcto reducir los planeamientos a blanco y negro; deben, por el contrario, considerarse todos los posibles escenarios y experiencias; en ese contexto ha de tomarse en cuenta que México no tuvo un sistema presidencialista democrático, sino un régimen de partido único, corporativo y autoritario y es hasta ahora cuando está intentando transitar hacia la presidencia democrática y acotada por los poderes Legislativo y Judicial; situación que por su novedad no se puede juzgar agotada. También hace poco tiempo que se ha dado al Municipio la importancia real que anteriormente sólo tenía en el imaginario colectivo; por esa razón no nos hemos percatado que los municipios mexicanos están gobernados por parlamentos y por lo tanto esa experiencia ha de incluirse en el debate nacional como referente teórico y empírico; y dejar de considerar al parlamento como régimen extraño.

Por ello para deliberar sobre cual es la forma de gobierno que más conviene al México actual, es necesario considerar la historia y nuestra experiencia política. Históricamente las formas puras de gobierno se han definido por el método de elección y el número de personas que ejercen el poder; en síntesis son: el gobierno unipersonal que se ejerce por el Rey o monarca que invoca un derecho divino o de sangre para ocupar el trono; el conquistador, el tirano que se apropian del poder por la fuerza y el presidente electo por el voto de un sector de la población; y las formas colegiadas en las cuales un grupo de nobles, o paniaguados, o un consejo electo ejerce el poder público. Las características especiales de cada clase de gobierno, las motivaciones y objetivos trazan los perfiles que los distinguen con monarquía, tiranía, oligarquía, democracia, demagogia; o regímenes absolutistas, autoritarios, presidencialistas, o parlamentarios.

---

\* Maestría en Derecho por la Universidad Iberoamericana, Plantel Santa Fe. Certificado por la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A. C.

México desde la independencia se ha distinguido por ser constitucionalmente una República federal, democrática y presidencialista. Para descentralizar el poder público, instituyó el federalismo creando en el seno del país a los estados; así creó dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal; y entre ellos distribuyó las funciones y materias, dotando a cada una de las partes de jurisdicción; entendida como imperio, diferente. Al mismo tiempo los estados creados celebraron un pacto de unión entre ellos; esa alianza es la federación, en la cual coexisten el gobierno general o federal y los gobiernos de los estados asociados. Naturalmente ambos órdenes son presidencialistas. A nivel federal el titular del Ejecutivo es el presidente y en los estados los gobernadores.

Los estados miembros, o entidades federativas, están divididos en municipios. Los municipios en virtud de la reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución federal, están gobernados por ayuntamientos y de esa manera son un tercer orden de gobierno. Así, pues, la República es una pirámide con tres estructuras: federal, estatal y municipal; es evidente que, por congruencia política, debiese imperar el orden presidencial, en el cual el Poder Ejecutivo se encomienda a una sola persona electa por el voto popular y directo; sin embargo eso solamente sucede en la federación y los estados, en tanto los municipios rompen con ese molde y son gobernados por un parlamento denominado Ayuntamiento.

Efectivamente, conforme a la legislación, los municipios deben de ser gobernados por una junta denominada Ayuntamiento y no por un presidente municipal. El Ayuntamiento es el responsable de hacer los reglamentos; manejar la hacienda; crear dependencias y nombrar a los funcionarios; planear y supervisar las obras y servicios; tiene además la facultad de impartir justicia municipal. Sin embargo sobre el texto de las leyes se enseña la tradición presidencialista y tanto en el ánimo popular como en la operación real de los municipios, siempre se les considera gobernados por el presidente municipal y ellos se comportan desde el proceso electoral como órganos unipersonales de gobierno. De tal manera la realidad municipal es una paradoja, y como tal tiene múltiples efectos contradictorios y negativos.

Por lo expuesto, el propósito de este trabajo es demostrar que el Ayuntamiento es por definición, conformación y funciones, un parlamento. Para el desarrollo se sigue el método de la Escuela de la Exégesis que se distingue por el culto al texto de la ley, pero con las adecuaciones que surgen de la observación de la realidad socio-política. En el caso concreto, la exposición, la argumentación y las conclusiones se basan en la Constitución general de la República; la Constitución Política y el Código Municipal del Estado de Coahuila.

## II. FORMAS DE GOBIERNO

El Estado es un sistema jurídico, político, económico y social; el carácter conjunto de esos rasgos tipifica como estados monárquicos, absolutistas, socialistas o democráticos;

sin embargo las mismas formas de gobierno sirven para estados de distinta naturaleza. Sirve lo anterior para precisar que este trabajo trata solamente de las formas de gobierno parlamentarias y presidenciales con la intención de mostrar sinópticamente su desarrollo histórico, hacer un cuadro comparativo de sus fortalezas y debilidades y sobre todo, destacar que en México conviven ambos regímenes, el primero en los gobiernos municipales y el segundo en la federación y los estados.

La clasificación Aristotélica de las formas de gobierno subsiste; existen monarcas y tiranos; sistemas oligárquicos; parlamentos y presidentes con matices y métodos distintos. El parlamentarismo puede decaer en el asambleísmo, donde todo se decide por el cuerpo colegiado tras largas discusiones y el consecuente retraso en la ejecución de políticas, obras y servicios; el remedio para paliar esos efectos negativos, es aumentar las facultades ejecutivas del primer ministro. El presidencialismo en su forma pura concede un poder excesivo al titular del Poder Ejecutivo, para disminuirlo se incluyen formas *sui géneris* de parlamentarismo, como la intervención del Congreso en asuntos de carácter ejecutivo; la responsabilidad política de los secretarios de estado, o separando las funciones del jefe de estado y del representante.

En ese escenario debe juzgarse la naturaleza parlamentaria del Ayuntamiento, para estudiar y evaluar objetivamente su funcionamiento y resultados. En el Municipio, pasando sobre el texto legal, el presidente municipal se comporta como órgano unipersonal de gobierno, o bien como primer ministro con facultades extraordinarias; pero siempre relegando al Ayuntamiento, sin importar los costos. Por su parte el Ayuntamiento, por lo general, antepone a su papel de órgano gobernante la fidelidad de militante político y se convierte en caja de resonancia del presidente, o en oposición ciega del mismo; así las decisiones surgen del mayoriteo partidista y no de la deliberación razonada.

### III. GOBIERNO PARLAMENTARIO

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

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

La esencia del parlamentarismo es que el gobierno se ejerza por un grupo colegiado de funcionarios elegidos popularmente; a quienes se denomina parlamentarios que cumplen sus funciones de legislar y administrar mediante la discusión y negociación de sus

ideologías e intereses. Estas características han perdurado desde el origen hasta nuestros días.

### *1. Orígenes históricos*

El parlamento surge en la Edad Media bajo la denominación de asamblea estamental, que se integraba por la nobleza militar, el clero y los miembros de las ciudades, tuvo como facultades autorizar gastos de guerra al monarca, a cambio de privilegios y concesiones. Sirven de ejemplo: el Parlamento inglés, las Cortes españolas, los Estados Generales franceses y las Dietas alemanas. La figura del parlamento toma un gran relieve en Inglaterra en el siglo XVII, al imponerse como cuerpo deliberante sobre los intereses del monarca. Al respecto, existe como ejemplo histórico de la importancia del parlamento Oliverio Cromwell, quien encabezó una sublevación militar contra el Rey Carlos 1; después de triunfar en la guerra civil ordenó el enjuiciamiento del Rey, quien fue condenado a muerte por el parlamento y ejecutado en 1649.

De acuerdo a la experiencia histórica corresponde a los miembros del parlamento reunidos en asamblea deducir de los hechos que ellos conocen y de las impresiones que reciben de sus mandantes, las soluciones útiles para el bien común. El parlamento es la institución política donde se debate y delibera sobre la vida nacional; es el centro en que concurren las distintas corrientes ideológicas de una nación y de él emanan las disposiciones jurídicas que regulan la vida de la colectividad.

### *2. Parlamentos actuales*

Hoy existen diversas clases de parlamentos: el régimen monárquico con parlamento electo democráticamente; parlamento concentrador del poder, o con primer ministro preeminente; y parlamentos que degeneran en regímenes de asamblea. También existen sistemas presidenciales, acotados por prácticas parlamentarias. Las democracias actuales buscan formas en las cuales el poder sea un ejercicio de coparticipación y colaboración entre los poderes en que se divida el gobierno.

Así, según Duverger, no todo régimen donde haya un parlamento es un régimen parlamentario en un sentido técnico del mismo, ya que según él, se llama régimen parlamentario a un sistema político basado sobre la colaboración de poderes, donde el Ejecutivo está dividido en dos elementos: un jefe de estado y un gabinete ministerial que es responsable ante el parlamento.

Ignacio Burgoa opina que la colaboración de poderes no es atributo del sistema parlamentario clásico como el que funciona en Inglaterra, porque tal fenómeno no existe en el citado sistema, sino el de concentración funcional localizada en el parlamento, del que el gabinete no es sino un cuerpo gubernativo que brota de su seno, y cuyos miembros los ministros, están sometidos a él.

Giovanni Sartori, en su libro *Ingeniería Constitucional Comparada*, expone que los sistemas parlamentarios deben su nombre a su principio fundador, o sea, que el parlamento es soberano. Por tanto, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el parlamento: su característica primordial es que poderes Ejecutivo y Legislativo se comparten, esto equivale según lo comenta el citado autor a que todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y según sea el caso, destituidos, merced al voto del parlamento.

Conforme lo dicho el parlamento es un órgano colegiado integrado por ministros con funciones legislativas y de carácter administrativo o ejecutivo; cuyas decisiones se toman por mayoría de votos y se ejecutan por el primer ministro, o por el ministro competente según el asunto de que se trate. El género próximo es el congreso de representantes populares, integrado por diputados y senadores; la diferencia específica radica en que el Congreso esencialmente legisla y los diputados y senadores no pueden ser secretarios de estado; en tanto que la esencia del parlamento es legislar y ejecutar la administración pública; de tal manera que los ministros pueden ser, a la vez, legisladores y titulares de una de las carteras de gobierno.

### *3. Composición y funcionamiento del parlamento*

El parlamento es el cuerpo colegiado de gobierno que se integra con miembros de los distintos partidos o fuerzas políticas; el propósito es que todas las clases sociales, con sus distintos intereses económicos, sociales y culturales, estén representadas en el parlamento y tengan voz y voto propios en las deliberaciones nacionales. El número de ministros que deba integrar el parlamento se distribuye proporcionalmente entre los partidos políticos contendientes; naturalmente el partido con mayor votación obtiene más escaños o ministerios. El parlamento encarna la voluntad popular; hace las leyes; designa dentro de sus propios miembros al gabinete encargado de la administración de las decisiones parlamentarias y supervisa sus labores; presidido por el primer ministro, propuesto por el partido triunfador, quien es al mismo tiempo miembro del cuerpo parlamentario, jefe de la mayoría de representantes populares y jefe de gobierno.

### *4. Crisis parlamentaria*

Como todas las formas de gobierno democráticas instituidas para el bien común, el parlamento aspira a ser un sistema funcional y eficiente; para alcanzar ese ideal enfrenta diferentes problemas que corresponden al tipo o clase de parlamento de que se trate; en este apartado solamente se diferencian los regímenes parlamentarios atendiendo al tipo de primer ministro que tengan y éste se clasifica por la relación que guarde con los otros ministros; así tenemos regímenes donde el primer ministro prevalece sobre los otros ministros y regímenes en los que el primer ministro es igual a los otros. Estas fórmulas

son importantes para diagnosticar el funcionamiento del Ayuntamiento y las relaciones existentes entre el presidente municipal, los regidores y síndicos.

En los parlamentos donde son desiguales los ministros, el primer ministro prevalece sobre los otros porque él dirige al gobierno; es jefe del Ejecutivo con facultades para designar y destituir a los miembros del gabinete; por lo que difícilmente puede ser destituido por el voto del parlamento y permanece en el cargo aunque los miembros de su gabinete cambien. Esto concentra el poder en una persona y un partido político en detrimento de la representación y participación de todas las clases, o fuerzas políticas.

Por el contrario en los parlamentos en los cuales los ministros son iguales, el primer ministro es uno más entre todos; no designa a los integrantes del gabinete, quienes son impuestos por el voto de la mayoría; este sistema puede fácilmente degenerar en un gobierno por asamblea, en el cual todos los asuntos se politizan; la actividad legislativa se entorpece y la administración es lenta e ineficiente.

Una parte de la doctrina considera a los regímenes en los cuales una asamblea ejerce el gobierno, como formas desviadas o decadentes del parlamentarismo; otros piensan que no es así y sostienen que el principio básico del parlamento es precisamente la asamblea; por lo tanto ésta representa la forma original de ese régimen gubernamental. En opinión de Giovanni Sartori, la mayoría de las democracias latinoamericanas si abandonaran sus formas presidenciales, caerían directamente en el asambleísmo.

Las características del asambleísmo son que el poder no está unificado, sino disperso y atomizado; la responsabilidad casi desaparece del todo; hay poca o ninguna disciplina partidista; los primeros ministros y su gabinete no pueden actuar rápida y decisivamente; las coaliciones muy pocas veces solucionan sus desacuerdos y nunca tendrán seguridad de contar con el apoyo legislativo; los gobiernos nunca pueden actuar y hablar con una voz única y clara.

En síntesis para que el parlamentarismo supere las crisis anotadas requiere de un gobierno estable y efectivo. El parlamento funciona mejor cuando se aparta del prototipo y adquiere una forma semiparlamentaria en la cual se acota el poder del primer ministro y no opera de manera absoluta la soberanía parlamentaria para no desembocar en el asambleísmo.

#### IV. PRESIDENCIALISMO MEXICANO

En el sistema presidencial el gobierno del Estado se divide para su ejercicio en diversos poderes; comúnmente en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Ejecutivo se encomienda a una sola persona que es el titular de la administración pública, la representación interna y externa del país y además tiene facultades legislativas y jurisdiccionales, por lo tanto predomina sobre los otros poderes. En síntesis el presidente es el órgano de gobierno ejecutivo y unipersonal.

### *1. Gobierno federal*

En México el sistema de gobierno es presidencial. La República mexicana está organizada en un sistema federal constituido por entidades autónomas denominadas estados o entidades federativas; cada uno está conformado interiormente por municipios que gozan de un nivel de autonomía menor a la de los estados. El gobierno general, válido para todas las partes integrantes de la República es el federal y por lo tanto el titular del Poder Ejecutivo es el presidente del país. Así está precisado en la Constitución federal que al efecto establece que el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión, se deposita en un solo individuo que se denomina presidente de los Estados Unidos Mexicanos; a quien le otorga facultades para expedir reglamentos, nombrar al gabinete, procurador general de justicia, diplomáticos y mandos militares; presentar ante el Senado la terna para elegir a los ministros de la Suprema Corte; mandar a las fuerzas armadas y dirigir la política exterior.

### *2. Gobierno de las entidades federativas*

La Constitución general de la República no dispone de manera expresa que el Poder Ejecutivo de los estados se ejerza por un órgano unipersonal y en cambio sí les otorga libertad en todo lo concerniente a su régimen interior. Efectivamente la Constitución federal solamente impone que el poder público se divida para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; que no se reúnan dos o más poderes en una sola persona y no se deposite el Legislativo en un solo individuo y obliga a respetar y acatar las estipulaciones del pacto federal, las garantías individuales y los principios de la democracia representativa.

No obstante lo anterior, el sistema presidencialista se reproduce en las constituciones de cada una de las entidades federativas; así, en el caso de Coahuila está contemplado en el artículo 75 conforme al cual el Poder Ejecutivo del Estado se deposita en una sola persona que se denominará Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza; y en los artículos 82, 83, 84 y 86 se otorgan las facultades que, guardadas las proporciones debidas, son semejantes a las del presidente de la República.

## V. COMPARACIÓN DE LOS SISTEMAS Y CUADRO SINÓPTICO

En el sistema presidencial predomina el Poder Ejecutivo sobre los otros poderes; el titular del Ejecutivo proviene de la voluntad mayoritaria de la ciudadanía a través de la elección popular y aunque pudiere darse el caso de que sea designado por la asamblea legislativa, ésta carece de la facultad para deponerlo mediante el retiro de su confianza; por lo cual algunos sostienen que manifiesta con más autenticidad la democracia que el parlamentario; además en el sistema presidencial no existe supeditación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo; el Ejecutivo concentra la mayoría de las facultades y las ejerce directa y

personalmente, o por conducto de secretarios subordinados que él designa y destituye libremente.

Según las características del presidencialismo sus fortalezas son los poderes legales y las posibilidades reales de actuar con rapidez, oportunidad y eficacia en la atención de los asuntos públicos. Las debilidades son la concentración excesiva de poder que mina la vida democrática y hace que los gobernantes tiendan al autoritarismo y la corrupción.

El parlamento es esencialmente una asamblea de representantes populares, que concentra las funciones legislativas y las ejecutivas mediante la designación de los miembros del gabinete que deben ejecutar las decisiones parlamentarias. Las ventajas o aspectos positivos del sistema parlamentario, son la elección popular de los parlamentarios, la configuración del parlamento con personas de distintos partidos políticos e ideologías, garantiza la participación plural de la sociedad, el poder de control, supervisión y sanción que tiene sobre el órgano ejecutivo conformado por el consejo de ministros o gabinete.

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

#### Cuadro sinóptico

*Presidencialismo:* existe la separación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. El Poder Ejecutivo lo ejerce un órgano unipersonal, que es a la vez el jefe y representante del Estado; se elige en un proceso independiente a la elección del Poder Legislativo; la duración establecida en la Constitución no puede ser alterada por el Legislativo. Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo estén delimitadas por el principio de independencia de cada uno de ellos; aunque con un sistema de coordinación y de frenos y contrapesos y existe incompatibilidad constitucional para desempeñar simultáneamente cargos del Poder Ejecutivo y del Legislativo.

*Parlamentarismo:* el Poder Ejecutivo surge del seno del parlamento; los ministros titulares de carteras administrativas suelen seleccionarse de entre los integrantes del parlamento. El Poder Ejecutivo depende de la confianza parlamentaria. Las relaciones entre el parlamento y el Ejecutivo son de interdependencia con predominio del parlamento.

#### VI. GOBIERNO MUNICIPAL; ANTECEDENTES

Un sistema político es el conjunto de leyes que constituyen y regulan la forma del Estado, régimen de gobierno, elección de los gobernantes, derechos de los gobernados y funcionamiento de las instituciones; evidentemente las leyes deben de estar correlacionadas y ser coherentes entre ellas para que integren un organismo en el cual funcionen como los engranes de una maquinaria. De acuerdo a esta exposición es claro que si la federación y los estados miembros son gobernados por un régimen presidencialista, dicho sistema debiera ser también la forma de gobierno de los municipios en tanto que



ellos son las divisiones políticas de los estados. Empero tal cosa no ocurre y los municipios de la República mexicana son gobernados por ayuntamientos que son legalmente parlamentos. Así pues, el gobierno municipal es una excepción en el sistema presidencial mexicano.

El Ayuntamiento es semejante al parlamento, mas nunca se la ha prestado atención desde ese singular punto de vista y por lo tanto no se han estudiado sus elementos característicos y los efectos positivos y negativos que ese régimen genera. Me parece que los municipios y las organizaciones equivalentes siempre han sido, al menos formalmente, gobernados por asambleas; así el carácter parlamentario del Ayuntamiento es consustancial al Municipio; esta característica histórica en el caso mexicano ha perdurado desde la época precolombina hasta nuestros días; pero la mayor parte del tiempo lo ha hecho soterrada por la tradición presidencialista. Sirven para ilustra ese elemento fundamental de la organización municipal las siguientes referencias.

Escoger una época, un hecho, o un personaje histórico para explicar a partir de él un fenómeno social será siempre arbitrario; pero didácticamente útil e ilustrativo; también tienen esa limitación los orígenes y los nombres de los fenómenos sociales; una cosa es que la denominación dada por un pueblo a una forma de organización se imponga para definir en lo sucesivo con dicho nombre a las organizaciones análogas y otra que el mismo fenómeno no haya existido con distinto origen y nombre en otros lugares; eso ocurre con el Municipio sobre el cual existen diversas teorías para explicar su origen y naturaleza; además parece que en lo general dichas teorías mezclan aspectos sociológicos con elementos jurídicos, cuando lo correcto es diferenciarlos de acuerdo al objetivo del caso específico en estudio. Así desde la perspectiva jurídica el elemento a destacar en el análisis del Municipio debe ser la organización jurídica-política de un grupo humano determinado.

En el contexto anotado para conocer el origen, naturaleza y formas de gobierno de la organización jurídica-política de los grupos humanos con las características que corresponden al Municipio, deben distinguirse tres modelos fundamentales: el primero corresponde a la forma natural y primaria de organización en la evolución social de un grupo independiente que crea y aplica sus propias leyes; este modelo sirve lo mismo para explicar el origen del Municipio que del Estado; el segundo tiene su origen en las guerras de conquista y es el privilegio concedido por los conquistadores, u otros poderes a determinados asentamientos humanos para que se gobiernen con sus propias leyes y costumbres dentro de los límites del orden general; y el tercero postula al Municipio como la descentralización administrativa, o la descentralización política del poder público mediante las cuales a un grupo asentado en un territorio delimitado dentro del territorio nacional las leyes le otorgan la potestad de la administración pública, o una autonomía relativa para que se gobierne. En cuanto a las formas de ejercicio de gobierno municipal ha predominado el órgano colectivo; llámense consejo, asamblea; junta, Cabildo, Ayunta-

miento o parlamento. Desde esta perspectiva debe observarse la historia del Municipio en cada país para determinar su naturaleza.

### 1. Roma

En Roma el gobierno concedía a los pueblos conquistados que merecían su confianza el privilegio de ser municipios romanos; incorporaba legalmente a su territorio los pueblos conquistados y por lo tanto les imponía sus leyes, religión, lenguaje y gobierno, pero sin otorgar a los vencidos la calidad de ciudadanos. Mas si el pueblo derrotado demostraba lealtad a Roma, le concedía el carácter de Municipio; esto permitía que dicho pueblo continuara con sus leyes, gobernantes, religión, lenguaje y costumbres a cambio de aceptar la supremacía romana, pagar impuestos y respetar al ejército. Todo dentro de los límites fijados por las leyes romanas. Cicerón dice que en Roma el Municipio era una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de vecindad romana. Bajo el gobierno de Julio César, en el año 45 antes de Cristo, se expidió la *lex municipalis* que uniformó las bases según las cuales debían administrarse y estructurarse políticamente las ciudades a las que se había concedido el carácter de Municipio por el Estado romano.

### 2. España

En España es interesante observar como este concepto de la organización municipal entendida como privilegio concedido por el poder, tiene dos vertientes; la primera ocurre cuando España era territorio romano y Roma concedió a varios pueblos la prerrogativa de organizarse como municipios, entre ellos destaca la ciudad de Cádiz por haber sido la primera y por su permanencia. La otra vertiente tiene lugar durante la dominación musulmana, en ella las comunas españolas recibieron gran impulso por parte de los monarcas cristianos, quienes mediante estatutos, fueros u ordenanzas les permitieron gobernarse con sus propias leyes a cambio de la lealtad y colaboración a favor del Rey en la lucha por la llamada reconquista de España. Los municipios así organizados tuvieron entre sus derechos o fueros, el de asociarse en hermandades para defender sus derechos frente al Rey y de tener representación en las cortes o asambleas legislativas de los reinos.

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

### 3. *Tenochtitlan*

A propósito de los aztecas, se afirma que no hay ninguna base para buscar más allá de la tribu como forma primaria de organización social. La sociedad tribal está basada en las relaciones por el parentesco y no en una sociedad política. En función de ello muchos estudiosos de las culturas prehispánicas dicen que no se hallan en los pueblos prehispánicos auténticos estados con clases sociales diferenciadas, sino grupos tribales que en varios casos formaron confederaciones siempre de índole tribal. Alfonso Caso en su tesis titulada: *La Organización Política y Social de los Aztecas*, sostiene la existencia de auténticas clases sociales y una genuina organización estatal entre los aztecas. En ese escenario hay fuerte evidencia de que el calpulli era tanto una entidad basada en el parentesco y la unión de diversas familias como en la unidad residencial.

De ahí algunos afirman que una veta del origen de la organización jurídica-política prehispánica es el calpulli, al que atribuyen propiedades que lo asemejan a las organizaciones gentilicias romanas y también de organización estatal con división de clases, normas propias y gobernado por un consejo integrado por los jefes de las familias. Los calpulli fueron reconocidos por España, que los elevó, en algunos casos, al rango de municipios, repitiéndose así lo dicho respecto a esta organización como prerrogativa.

### 4. *La Nueva España*

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

Es interesante resaltar que en esa época el Rey concentraba los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin embargo esa ausencia de separación de poderes no impidió que los municipios de la Nueva España, y los españoles mismos, gozaran, al menos formalmente, de un limitada autonomía gubernamental y de cierta base democrática para la designación de los integrantes del Cabildo.

### 5. *La evolución del Municipio en México*

Durante la colonia, el Ayuntamiento actuó como forma decadente y pervertida de gobierno; los puestos de concejales se vendían al mejor postor y consecuentemente quienes los compraban u obtenían como prebenda los manejaban como parte de sus bienes pa-

trimoniales. La Constitución de Cádiz de 1812, tendió a reestructurar el régimen municipal dentro del sistema con que organizó al Estado monárquico español. Los miembros componentes de los ayuntamientos deberían elegirse indirectamente por los pueblos, sin que los cargos respectivos fuesen ni vitalicios ni vendibles y sin que los electos pudiesen ser nuevamente nombrados, a no ser que transcurrieran por lo menos dos años si así lo permitía el vecindario. Las facultades de los ayuntamientos consistían en la administración interior de los pueblos respectivos, habiéndose sujetado su actuación a la vigilancia y supervisión de las diputaciones provinciales correspondientes y del jefe político que era una especie de autoridad intermediaria entre éstas y los cuerpos municipales.

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

La Constitución de 1917 concibió al Municipio como una forma de descentralización política de la administración pública de los estados; conforme al texto del artículo 115, los municipios eran administrados, no gobernados, por ayuntamientos de elección popular y directa. Los ayuntamientos tenían facultades administrativas para la prestación de servicios y la ejecución de obras determinados por las leyes y gobiernos estatales, quienes les asignaban también los recursos económicos. En la reforma constitucional de 1983 se concedieron al Municipio facultades para emitir reglamentos; fuentes de recursos propias y se le asignó la prestación de servicios y obras exclusivos; pero continuó con el carácter de administración. En la reforma de 1999 se cambió sustancialmente el carácter del Ayuntamiento, elevándolo a la categoría de gobierno municipal con las funciones básicas de reglamentar, impartir justicia municipal y administrar; y además se les otorgaron potestades para decidir sobre el uso y destino de su territorio y para celebrar convenios con los municipios del mismo, o de otros estados. Curiosamente este gran adelanto corresponde al modelo del Municipio español señalado en los antecedentes.

## VII. EL AYUNTAMIENTO, PARLAMENTO MUNICIPAL:

### ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Recapitulando el parlamento es un órgano colegiado de gobierno integrado por ministros propuestos por distintos partidos políticos; cuya competencia es mixta, porque tiene funciones legislativas y de carácter administrativo o ejecutivo. Los ministros pueden ser a la vez legisladores y titulares de una de las carteras de gobierno que conforman el gabinete administrativo. Los asuntos se deliberan por los ministros y las decisiones se toman

por mayoría de votos; las leyes y las determinaciones administrativas se ejecutan por el primer ministro, o por el ministro competente según el asunto de que se trate.

Los ayuntamientos mexicanos encuadran justamente en el concepto de parlamento; tanto que el significado de Ayuntamiento y Cabildo corresponden a la idea cabal del parlamento. En efecto Ayuntamiento deriva del verbo ayuntar que significa juntar, unir unas cosas con otras, de tal manera que el Ayuntamiento es la acción y efecto de juntar, o la junta o reunión de personas. Cabildo, del latín *capitulum*, significa cuerpo o comunidad de eclesiásticos capitulares de una iglesia catedral o colegial. Ambos vocablos por extensión también significan corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para el gobierno y administración de un Municipio.

Para demostrar que el Ayuntamiento es un parlamento a continuación se exponen los elementos que lo distinguen: 1. Órgano colegiado de gobierno. 2. Integración y elección. 3. Funciones. 4. Discusión, deliberación y decisiones. 5. Ejecución de los reglamentos y acuerdos.

### *1. Órgano colegiado de gobierno*

Conforme a la Constitución general de la República el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita para su ejercicio en un solo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y de manera análoga la Constitución de Coahuila dispone que el Poder Ejecutivo del Estado se deposita en una sola persona denominada gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza; por lo que no existe duda que el Estado mexicano es presidencialista por el carácter unipersonal de los titulares de los poderes ejecutivos federal y estatal.

Así pues, en razón que los estados miembros de la federación tienen la obligación constitucional de adaptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división política y administrativa el Municipio libre; la estructura lógica indica que los municipios deberían seguir el modelo presidencialista de la federación y los estados y adaptar para su gobierno interior ese mismo régimen. Sin embargo el artículo 115 de la Constitución federal fractura esa consecución lógica y crea para los municipios una forma de gobierno totalmente distinta: el Ayuntamiento que no es otra cosa que un parlamento municipal. En efecto el 115 dispone que los municipios sean gobernados por ayuntamientos de elección popular directa, integrados por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

La Constitución Política del Estado de Coahuila, reproduce la disposición de la Constitución federal y, naturalmente, el Código Municipal del Estado desarrolla en varios artículos los postulados de las constituciones federal y local definiendo al Municipio como la entidad político-jurídica local, integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado en la cual se constituye el orden de gobierno más próximo a

la comunidad. Señala que los elementos fundamentales son población, territorio, organización y funcionamiento de sus órganos de gobierno y su hacienda. Respecto a la organización y funcionamiento dispone que el Ayuntamiento constituya la autoridad máxima que es independiente y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

El Código Municipal otorga al Ayuntamiento el carácter de cuerpo colegiado con facultades para deliberar, decidir y representar al Municipio. Calidad que confirma y robustece en otros apartados en los cuales insiste y precisa que los regidores son los miembros del Ayuntamiento encargados de gobernar y administrar, como cuerpo colegiado al Municipio. Los regidores en forma individual no tienen facultades decisorias pues éstas corresponden al Ayuntamiento sesionando colegiadamente como Cabildo. Para reforzar la naturaleza de gobierno colegiado y que el presidente municipal es solamente un miembro más establece que tanto el presidente como a los regidores y síndicos se les puede denominar munícipes, ediles o miembros del Ayuntamiento.

Siguiendo el orden de la exposición es evidente que los textos de las constituciones federal y local y del Código Municipal han instituido mediante el Ayuntamiento la forma parlamentaria para gobernar a los municipios; apartándose así del gobierno de una sola persona que es lo característico de los regímenes presidenciales.

## *2. Integración y elección*

En su oportunidad se expuso que el parlamento es el régimen en el cual el gobierno se ejerce por un órgano colegiado integrado por ministros y que dichos ministros pertenecen a distintos partidos políticos. Esa integración política plural de los parlamentos es una de sus características más destacadas y corresponde plenamente a los principios fundamentales de las sociedades libres: que son la democracia y representación. Se hace honor a la democracia mediante la elección popular y a la representación, porque tienen un lugar los partidos políticos y la población que votó por ellos a través de los ministros que les correspondan.

Pues bien, la composición de los ayuntamientos es análoga a la práctica parlamentaria: primero los ayuntamientos se conforman por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que determinen los ordenamientos legales; y ellos serán electos conforme al sistema de mayoría relativa y de representación proporcional; al respecto la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila, establece que los miembros de los ayuntamientos serán electos según el principio de mayoría relativa el presidente, un número determinado de regidores y un síndico. En atención al número de electores de cada Municipio los ayuntamientos podrán tener regidores de representación proporcional y un segundo síndico de primera minoría; los regidores de representación proporcional y el segundo síndico se asignan a los partidos políticos que

hayan obtenido, cuando menos, el porcentaje mínimo legal de votos y satisfagan los demás requisitos relativos a los porcentajes de votos que deban de obtenerse.

Así pues, los partidos políticos postulan candidatos a ocupar los puestos del gobierno municipal en una sola lista o planilla y los electores no votan por alguno de los miembros sino por todos ellos en conjunto; no se elige presidente municipal, se elige al Ayuntamiento; que por lo tanto es semejante a la práctica parlamentaria referente a la elección democrática de un cuerpo de gobierno y la integración política plural. En el Ayuntamiento se reúnen para gobernar como presidente, regidores y síndicos personas que fueron postuladas por distintos partidos políticos y configuran un colegio de gobierno donde todos tienen los mismos derechos de voz y voto para deliberar y decidir.

### *3. Funciones*

Otro de los elementos característicos del parlamento es la competencia mixta de que goza, en virtud de la cual concentra la titularidad y ejercicio de los poderes Legislativo y Ejecutivo. El parlamento hace las leyes y es también el responsable de la administración pública, que a grandes rasgos consiste en planear, programar, ejecutar y supervisar las actividades del Estado necesarias para la formación y fomento de la hacienda pública y la aplicación de los recursos económicos en la prestación de obras y servicios.

El artículo 115 constitucional, reconoce como gobiernos a los ayuntamientos y consecuentemente les otorga las facultades legislativas, jurisdiccionales y administrativas. Aclarando que la función legislativa en el caso del Ayuntamiento está limitada a la creación de reglamentos; por lo que en lo sucesivo se hará referencia a ella como facultad reglamentaria. Los ayuntamientos tienen, pues, facultades reglamentarias para aprobar, de acuerdo a las leyes estatales, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; facultades jurisdiccionales para la impartición de justicia municipal a través de un procedimiento administrativo que debe incluir los medios de impugnación y los órganos adecuados; la competencia material de la justicia municipal la constituye las controversias que se susciten entre el gobierno municipal y los particulares con motivo de la aplicación, o infracción de los reglamentos; y facultades administrativas para manejar su propia hacienda y destinar los recursos económicos a la prestación de servicios y construcción de obras.

### *4. Discusión, deliberación y decisiones*

El funcionamiento del Ayuntamiento es análogo al parlamento; todos los asuntos de su competencia deben de someterse a consideración del Ayuntamiento en pleno, quien delibera y decide. El Código Municipal de Coahuila establece que los asuntos competencia de los municipios se ejercerán a través del Ayuntamiento como órgano colegiado que debe deliberar y resolver los asuntos de su competencia en las sesiones de Cabildo, las

cuales pueden ser ordinarias, extraordinarias, normales, solemnes, públicas o secretas y los acuerdos se toman por mayoría de votos simple o calificada.

Existen dos disposiciones en el Código Municipal de Coahuila que confirman el carácter parlamentario del Ayuntamiento: una es la que dispone que las comisiones son órganos compuestos por miembros del Ayuntamiento y tienen por objeto el estudio, análisis y dictamen sobre asuntos que se les encomienden, o sobre un ramo administrativo especializado; con esta regla las comisiones de regidores intervienen directamente en la administración municipal como los ministros en los parlamentos. La otra establece que el Ayuntamiento dispone de un órgano ejecutivo que es el presidente municipal; de esa manera el presidente municipal no es el jefe o titular de la administración municipal sino únicamente el ejecutor de las decisiones tomadas y ordenadas por el Ayuntamiento.

#### *5. Ejecución de los reglamentos y acuerdos*

El presidente municipal como un miembro más del Ayuntamiento solamente tiene un voto, y el de calidad en caso de empate, por lo que participa en las deliberaciones y resoluciones de acuerdos pero no decide; quien decide es el Ayuntamiento por la voluntad de la mayoría de sus componentes. Así lo establecen la Constitución Política y el Código Municipal de Coahuila en las disposiciones que instituyen que la Presidencia Municipal es el órgano ejecutivo unipersonal que ejecuta las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y tiene su representación legal y administrativa.

### VIII. CONCLUSIONES

El Ayuntamiento es un órgano colegiado de gobierno similar al parlamento. Corresponde a la clase de parlamentos en los que el primer ministro es uno entre iguales; porque en el Ayuntamiento el presidente municipal solamente tiene un voto y es el ejecutor de las decisiones del Cabildo. La composición política plural provoca que las deliberaciones tiendan en algunas ocasiones al mayoriteo ejercido por los munícipes miembros del partido político dominante; o al asambleísmo rampante.

La concentración indiferenciada de las facultades reglamentarias, administrativas y de impartición de justicia vulnera los principios constitucionales de división de poderes y de imparcialidad.

La administración, que por naturaleza ha de ser expedita y oportuna, en el Municipio es complicada y lenta porque formalmente todos los asuntos deben deliberarse y aprobarse por el Ayuntamiento; una vez aprobados son ejecutados por el presidente y los directores bajo la vigilancia y supervisión de las comisiones de regidores y síndicos; y en algunos casos por consejos ciudadanos. Además de estos obstáculos se genera un estado de incertidumbre sobre la validez legal de los actos que se ejecuten por el presidente, o los directores sin haber sido previamente autorizados por el Ayuntamiento.



Por último es menester destacar la gran paradoja municipal que existe respecto del presidente municipal; conforme a los textos legales el presidente es solamente el órgano unipersonal responsable de ejecutar las decisiones del Ayuntamiento, pero en la realidad se comporta como si fuera titular del Ejecutivo en un régimen presidencialista, claro que para hacerlo debe obtener la voluntad de regidores y síndicos por lealtad política, u otorgamiento de prebendas en detrimento del sistema parlamentario.

El Ayuntamiento por su naturaleza parlamentaria puede llegar a ser un factor de equilibrio y un antídoto contra los excesos del poder público que concentran de manera unipersonal los presidentes de la República y los gobernadores de los estados; y el lugar de reunión de los representantes de las distintas clases sociales donde bajo la razón y el derecho se armonicen sus intereses en pro del bien común, fortaleciendo la democracia y la participación creativa de los ciudadanos en el gobierno,

Quizás fuera conveniente crear un órgano descentralizado del Ayuntamiento para impartir justicia municipal; acentuar la función reglamentaria del Ayuntamiento y fortalecer las facultades administrativas del presidente; todo sin menoscabo del régimen parlamentario que debe robustecerse, actualizarse y adecuarse al tamaño y recursos de los municipios para que sea un sistema de gobierno ágil, eficiente y económico que satisfaga las necesidades de seguridad, servicios públicos y justicia municipal de manera expedita y oportuna.