

LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

Luis Ignacio POZO ROCHA

Sumario: I. *Introducción*. II. *Historia*. III. *Necesidad de construir un nuevo orden constitucional*. III. *Elementos esenciales*. IV. *Inmovilidad legislativa*. V. *Conclusiones*

I. Introducción

El objetivo de este trabajo es evaluar el estado en que actualmente se encuentra el derecho municipal en el municipio de Monterrey; conocer sus antecedentes históricos, con el propósito de hacer algunas sugerencias derivadas de este estudio.

Podemos advertir como problema, el atraso legislativo que sufre el derecho municipal en Monterrey así como en los demás municipios del estado de Nuevo León, como solución, a lo anterior, se propone la adopción de diversos elementos básicos que han sido desarrollados por la propia doctrina del derecho municipal, debiéndose de reconocer de que algunos ya han estado presentes en otras épocas. Por lo que hace a las propuestas mencionaremos que es necesario integrar dentro de la constitución local los siguientes principios: El republicanismo municipal, la adopción de la división de poderes municipales, la elección de los integrantes de los ayuntamientos a través de distritos, la creación de un municipio metropolitano de Monterrey y la facultad de establecer relaciones con otras ciudades.

De lo anterior podemos advertir que el problema que se plantea en esta investigación es el de una ineficaz regulación de los gobiernos municipales en el estado de Nuevo León, por lo que hace a su organización municipal.

Ante la pregunta ¿Por qué en Nuevo León se vive un atraso en la legislación municipal? hipotéticamente podemos afirmar, que el derecho municipal, en Nuevo León, no se determina por la doctrina jurídica, 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 dedicados a la exhibición de espectáculos para adultos; prostíbulos y bares de distinta índole; algunas organizaciones gremiales; las empresas dedicadas a la construcción y de desarrollo urbano; empresas prestadores del servicio de estacionamiento; transporte urbano y de grúas; entre otros, son los que determinan la orientación y alcance del derecho municipal, dejándose de lado principios menos egoístas.

A manera de ejemplo, y realizando una crítica constructiva, podemos citar que el actual sistema de imposición de multas o sanciones no guarda relación alguna con los principios constitucionales o con los principios municipales¹. Es de mencionarse también que de manera por demás indebida se toma acuerdos dentro del órgano colegiado, de la ciudad de Monterrey, es de mencionarse el dictado para dejar de aplicar determinada leyes municipales.² Casos igual de graves es lo que ocurre con el comercio ambulante en el centro de la ciudad de Monterrey, el cual se rige por normas ajenas al gobierno municipal, o bien la falta de cultura conservación de los edificios con un valor histórico o cultural del municipio, así como de la debida conservación de las áreas públicas municipales, que constantemente salen del patrimonio del municipio.

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 aceptados en Nuevo León y no tengan un adecuado desarrollo. No omitiendo señalar el gobierno paralelo municipal que se ejerce dentro de algunos ayuntamientos a través del crimen organizado. Hecho que ha sido

¹ Novena Época, No. Registro: 183496, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVIII, Agosto de 2003, Materia(s): Administrativa, Tesis: IV.2o.A.51 A, Página: 1781, MULTA FIJA. EL ARTÍCULO 131, FRACCIÓN V, DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL MUNICIPIO DE MONTERREY, QUE LA PREVÉ COMO SANCIÓN POR NO PAGAR CUOTA DE RELOJ ESTACIONÓMETRO, ES CONTRARIA A LOS ARTÍCULOS 22 Y 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

² Acta número 18 correspondiente a la sesión del R. Ayuntamiento de Monterrey del día 3 de julio del 2008.

LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL
Pozo Rocha

motivo de que se discuta y se proponga el relevar, a los ayuntamientos de las atribuciones conferidas en materia de seguridad pública.

No pretendo arribar a conclusiones definitivas, la verdad es que esta investigación es apenas un intento por dilucidar un añejo problema. Un 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 participando de la sociedad civil.

II. Historia

En el año de 1596 se funda la 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.³

A pesar de todo siempre se preservó el ayuntamiento como órgano de gobierno, es de mencionarse que 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 administra justicia y ordenar lo conducente para satisfacer las necesidades colectivas.⁴

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. Lo anterior es expuesto, por José de Jesús Ávila:

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,

³ Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, 6ª Edición, México, Porrúa, 2003, p.87.

⁴ *Ibidem*, p.90.

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.⁵

Por su muy particular desarrollo el Municipio de Monterrey fue cediendo grandes partes de su territorio para la erección de nuevo 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 el municipio inicialmente fundado.⁶

A raíz del proceso de industrialización generado a partir de finales del siglo XIX y XX, ha tenido como consecuencia que la población y la actividad económica, prácticamente se concentren en Monterrey y sus municipios vecinos, que originalmente también formaban parte de la ciudad.⁷

Por lo que hace a las legislaciones que han regido a nuestro estado en materia municipal, a partir de la vida independiente de nuestro país, son: El Reglamento para el Gobierno Interior de los Distritos del Estado Libre y soberano de Nuevo León, de 1826; la Ley sobre el Gobierno Interior de los Municipios, 1918; Ley Orgánica de los Municipios, 1963 y Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, 1991. Desde hace ya una década se ha discutido una nueva ley de gobierno municipal, sin embargo hasta el día de hoy, no existe una legislación vigente.

Del estudio de las anteriores, podemos encontrar el ejercicio material de las tres funciones de gobierno, realizadas a través de los órganos que tuvieron en cada época.

III. Necesidad de construir un nuevo orden constitucional

La necesidad de expedir una nueva legislación municipal en nuestro estado, en el cual establezca una adecuada estructura, es un asunto que nadie tiene la menor duda. Es más podemos advertir que han ocurrido demasiados

⁵ Martínez Cárdenas, Leticia, *et al.*, *La Guerra México – Estados Unidos su impacto en Nuevo León*, México, Editorial Senado de la República LVIII, 2003, p.290

⁶ Cavazos Garza, Israel, *La Enciclopedia de Monterrey*, México, Grijalbo, 1996, t III, p.158.

⁷ Nuncio, Abraham, *Visión de Monterrey*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 120.

LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL
Pozo Rocha

cambios desde 1991 año en que se emitió la legislación, los cuales sale sobrando enumerar. En este tema podemos advertir que ya no es un problema de cambios partidos en el poder, sino más bien lo que se requiere es la generación de una nueva cultura municipal, ya que si no se tiene ésta, difícilmente se podrían alcanzar una nueva cultura municipal, que sea reflejada en un texto legislativo.

Debemos considerar al derecho constitucional estatal, como el estudio de la Constitución del Estado, su legislación ordinaria y las disposiciones legislativas municipales.⁸

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.⁹

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.¹⁰ Dentro del ámbito de gobierno municipal podemos percatarnos de esto, por lo que nuestras instituciones deben adecuarse.

Rafael Aguilera Portales, considera que es indispensable, con el propósito de desarrollar un nuevo orden constitucional el adoptar las tendencias moralizadoras del derecho y de la política. De lo contrario se estaría fomentando el acrecentamiento de toda una serie de males sociales, que son tan comunes en nuestros días, como el desarrollo de las mafias y demás efectos accesorios. Por lo anterior se deben de buscar amplios consensos basados en los derechos humanos, buscar la creación de un sistema de normas dotadas de una justificación.¹¹

La construcción del derecho municipal en nuestro país es muy particular, desarrollándose éste no tanto por el estudio de las ideas desarrolladas por la propia doctrina, sino, obedeciendo a los postulados pragmáticos desarrollados por la propia Revolución. Sin embargo ya en el año de 1921,

⁸ Enciclopedia Jurídica Mexicana Tomo VIII, p. 179.

⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada Tomo II, México, 17ª Edición, Porrúa, 2003, p. 110.

¹⁰ Prado Maillard, José Luis, *Hacia Un Nuevo Constitucionalismo*, México, Porrúa, 2006, p. xv

¹¹ Aguilera Portales, Rafael Enrique, *op. cit.*, p.40.

Manuel Gómez Morín, destacaba la importancia del estudio del municipio como parte elemental del derecho público.¹²

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 discusiones que se realizan en la actualidad dentro de los órganos legislativos, no se realizan dentro de la teoría constitucional.¹³

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.¹⁴

IV. Elementos esenciales

Dentro de los ambientes en los que se realiza la discusión de las reformas municipales, prevalecen aún las ideas por demás arcaicas y anacrónicas en las cuales consideran al municipio como un órgano descentralizado por región, según lo expresado en su oportunidad por Gabino Fraga, debiéndonos de apartar desde ese concepto, si deseamos construir un nuevo derecho municipal.¹⁵

El republicanismo municipal

Dentro del libro denominado como *Tratado de Derecho Municipal* encontramos la tesis, al referirse a España, de que uno de los aspectos más complicados del régimen local, ha sido siempre el relativo a la distribución de las competencias, el régimen local es el tercer nivel institucional y de partición en el poder público las as corporaciones están dotadas de autonomía garantizada constitucionalmente.¹⁶

De igual manera que en nuestro país, según lo expresa Miguel Sánchez Morón, los municipios en los Estados Unidos son regulados a través de las legislaciones de los Estados, según lo expuesto por la doctrina emitida por el

¹² Rolland, Modesto C., *El desastre Municipal en la República Mexicana*, 3ª edición, México, 1952, p.7.

¹³ Carbonell, Miguel, (coord.), *Teoría de la Constitución*, Ensayos Escogidos, México, Porrúa, 2003, p. 109, p. 439.

¹⁴ *Ibidem*, p. 472.

¹⁵ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 28ª Edición, México, Porrúa, 1989, p. 218.

¹⁶ Muñoz Machado, Santiago (coord.), *Tratado de Derecho Municipal*, 2ª Edición, España, Cívitas Ediciones, 2003, t I, p.193.

LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL
Pozo Rocha

juez Dillon en el año de 1868, la cual establece que 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.¹⁷

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.¹⁸

Uno de los grandes problemas que se presentan, es la convivencia del gobierno municipal dentro de las capitales de los estados, y aquí surge la pregunta, cual debe ser la función de los gobiernos de los estados, la respuesta nos la otorga Miguel Lanz Duret quien determina que las funciones que deben de desarrollar los gobernadores, son funciones generales, y con una visión de la entidad federativa en su conjunto, sin intervenir en los asuntos particulares de cada ente municipal.¹⁹

La tesis básica, fundamental sobre la cual se debe de construir derecho municipal en Nuevo León, es la que traza la instauración de un Estado a partir del Municipio, el expositor de dicha tesis es el brasileño Ives Orlando Tito de Oliveira, el cual establece como conceptos fundamentales los siguientes:

Primero. Descentralización política y administrativa; Segundo. Derecho otorgado a cada Municipio de elaborar su ley orgánica; Tercero. Fijar nuevas directivas doctrinarias, determinando tres esferas de funciones, armónicas e independientes; caracterizando el Estado municipalista, más descentralizado en el desdoblamiento de sus funciones que el concepto de Estado Federal; Cuarto. Extensión del derecho de autonomía municipal; Quinto. Incompetencia de los Estados miembros para elaborar las leyes

¹⁷*Ibidem*, p. 194.

¹⁸Wright, Deil S, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Estudio Introductorio de José Luis Méndez, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 105.

¹⁹ Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen*, 3ª Edición, México, Porrúa, 1936, p. 408.

orgánicas de sus respectivos municipios; Sexto. Derechos de los municipios para abogar por su autonomía.

Lo anterior es expuesto de la siguiente manera:

En síntesis los conceptos fundamentales de la Teoría del Estado Municipalista, son: a) Descentralización política y administrativa entre órdenes la Unión, los estados miembros y los municipios. b) Derecho otorgado a cada Municipio de elaborar su ley orgánica, ejercitando el poder local constituyente. c) Fijar nuevas directivas doctrinarias, determinando tres esferas de funciones, armónicas e independientes; caracterizando el Estado municipalista, más descentralizado en el desdoblamiento de sus funciones que el concepto de Estado Federal. d) Extensión del derecho de autonomía municipal, por medios constitucionales. e) Incompetencia de los Estados miembros para elaborar las leyes orgánicas de sus respectivos municipios. Esta función constituye deber ser propia de éstos; o reformar la Constitución nacional, estableciendo de modo claro y positivo el que cada Municipio ejerza legítimamente su poder constituyente local. f) Derechos de los municipios para abogar por medio de sus representantes políticos por medidas necesarias para asegurar la efectiva autonomía municipal.²⁰

Dentro de los principios sostenidos, se encuentra el reconocimiento del municipio como anterior al Estado, y luego sometida a éste. Como consecuencia, el gobierno municipal contiene como principios fundamentales, su autonomía, lo organización de los servicios y la capacidad para disponer de recursos públicos.²¹

Haciendo un análisis propio de la teoría de Oliveira, es importante afirmar que uno de los principales elementos es la descentralización política y administrativa en tres ámbitos, nación, estados, y municipios, en cada uno ejerciéndose su poder constituyente local. Sosteniendo lo anterior en la tradición y evolución histórica, considerando que antes el Municipio lo era todo y el estado no era nada.²²

Como elementos adicionales, comenta Oliveira, la atribución desarrollada desde el año de 1891 en Río Grande del Sur, en la que cada municipio tiene derecho a ejercer su derecho de ser constituyente local, ampliar y desarrollar nuevas doctrinas para el ejercicio de sus funciones, ampliar los derechos

²⁰Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, 3ª Edición, México, Porrúa, 2005 p.198.

²¹ Oliveira, Ives Orlando Tito de, *Curso de Derecho Municipal*, Abeledo –Perrot, Argentina, 1960, p.68.

²² *Idem*

municipales a todos los municipios brasileños, incompetencia de los estados para elaborar leyes orgánicas, poder los municipios a través de sus representantes parlamentarios disposiciones que vayan en contra de sus intereses.²³

La teoría ya expuesta, aún hoy en día es motivo de estudio, Manuel González Oropeza, al disertar sobre la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988, señala que ésta ha elevado al municipio a la categoría de un verdadero orden de gobierno, con facultades legislativas y constitutivas.²⁴

En relación a la tesis expuesta es de mencionar, la Constitución cubana de 1940, ya consideraba la posibilidad de que los municipios se otorguen su propia carta municipal, pudiendo escoger entre diversas formas de gobierno, mencionando las siguientes: El de Comisión o el de Ayuntamiento y gerente, y el de alcalde y Ayuntamiento. 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.

La división de poderes municipales

En el campo de la doctrina del estudio del derecho municipal, existen dos autores que sostienen la necesidad de la aplicación de la división de poderes en el ámbito municipal, ellos son Teresita Rendón Huerta Barrera y Nestor Osvaldo Losa.

En la primera edición de la obra de 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:

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 difundiéndose y en algunos casos aceptándose.²⁵

²³ *Idem.*

²⁴ Cienfuegos Salgado, David, (coord.), *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, p. 481.

²⁵ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, p.303.

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.²⁶

Dentro de su misma obra, agrega 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.²⁷

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.”*²⁸

La elección de los integrantes de los ayuntamientos a través de distritos.

Es común que de manera ligera constantemente se invite a la participación de la comunidad en los asuntos municipales, sería más trascendente, el aspirar que dentro de los partidos políticos se realicen elecciones internas para que a través de distritos municipales se elija a quien va a representar a los vecinos, ante el que debiera de ser el órgano legislativo municipal.

²⁶ Losa, Néstor Osvaldo, *El derecho municipal en la Constitución vigente*, Argentina, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 1995, p. 73.

²⁷ *Idem*.

²⁸ *Ibidem*, p. 24.

LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL
Pozo Rocha

En cuanto de elección de los regidores, hay quien propone el ejercicio del voto diferenciado en contra de lo que se conoce como planilla cerrada, es decir, que se elija de manera diferenciada al presidente municipal y a los integrantes de su planilla, a lo anterior podemos citar la opinión de María de Lourdes Fuentes Díaz que expresa lo siguiente:

Con las elecciones municipales, se cristalizaron los anhelos democráticos por la alternancia del poder. Es por ello que, no obstante que en la actualidad existen procesos electorales con gran margen de certeza, limpieza e imparcialidad, debemos promover ante los poderes legislativos federales y estatales reformas en materia electoral que permitan la existencia de candidaturas independientes, así como eliminar las planillas cerradas y bloqueadas para elegir a las autoridades municipales, con la finalidad de posibilitar el acceso de diversas opciones políticas para que, de esta forma, se facilite la oportunidad de ejercer un voto diferenciado en el nivel municipal para el beneficio de la cultura política de todos los mexicanos.²⁹

Jaime Cárdenas Gracia al considerar las problemáticas y perspectivas del artículo 115, propone un sistema de mayoría en base a distritos municipales, sobre el particular propone:

Redefinir el sistema electoral municipal, transformando el esquema de planillas por uno de mayoría con distritos municipales, o bien, de representación proporcional en donde los diversos actores políticos se encuentren representados justamente. De esta forma, evitarían los mecanismos que sobrerrepresentan al partido mayoritario.³⁰

José Arturo Rodríguez Obregón, en el Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal realizado en octubre del 2003, expuso la necesidad que también se elija a los ediles de manera separada en base a distritos, proponiendo de manera textual lo siguiente: “Que los regidores que actualmente se eligen por planilla, junto con el presidente municipal y el síndico, se elijan por separado, en distritos uninominales. Aquí también la distribución de votos y de cargos de los partidos políticos.”³¹

²⁹Fernández Ruiz, Jorge, (coord.), *Régimen Jurídico Municipal en México*, México, Porrúa, 2003, p.176.

³⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada Tomo IV*, 17ª Edición, México, Porrúa, p. 243.

³¹ Valencia Carmona, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, México, Universidad Autónoma de México, 2005, p. 758.

Finalmente dentro del documento denominado “*Bases para una reforma constitucional en materia municipal*” propone la existencia de una distritación en base al territorio, lo cual se expone de la siguiente manera:

Cuando más notable resulta el desfase en la calidad de la representación política, como diversa y extensa sea la sociedad municipal. Lo anterior explica que en los municipios urbanos sea insistente la propuesta de elegir a los integrantes de los ayuntamientos mediante alguna distritación territorial, que permita sentar bases efectivas de representación política propia para los cargos de regiduría.³²

La creación de un municipio metropolitano de Monterrey

El gobernar una ciudad en su conjunto como Monterrey, resulta difícil dado a que dentro su área metropolitana convergen distintos municipios, los cuales en no pocas ocasiones les resulta difícil coordinarse. Tal vez en un ambiente de férrea disciplina partidista, que el que en su momento imperó, a través de algunos gobernadores durante la mayor parte del siglo pasado, esto no fue problema, pero en la actualidad, el poner de acuerdo a todas las autoridades que convergen en un mismo espacio geográfico, sí resulta complicado.

En relación al tema, la municipalista Esther Ponce Adame, considera como indispensable 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 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.³³

Me adhiero a la idea expuesta por Luis Ortega Álvarez dentro de la obra *Tratado de Derecho Municipal*, en la cual comenta como alternativas de

³²IGLOM, 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.

³³ Schmukler, Beatriz, et al, *Cooperación Internacional para el desarrollo en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 173.

LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL
Pozo Rocha

solución, las siguientes: 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.³⁴

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.³⁵

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.³⁶

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.³⁷

Lograr una coordinación metropolitana, con los elementos presentes en la actualidad resulta difícil, ya sea 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.

El derecho municipal trasnacional

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

³⁴ Muñoz Machado, Santiago, *et. al., op. cit.*, p. 1137.

³⁵ Zarza Mensaque, Alberto, *et al, Derecho Municipal*, Argentina, Avocatus, 2004., p. 78.

³⁶ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Buenos Aires, Editorial Driskill, 1991. p. 963.

³⁷ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª Edición, México, Oxford, 1999, p.245

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 Galván³⁸ que sostiene lo siguiente:

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.³⁹

Actualmente los gobiernos municipales carecen de la facultad de firmar acuerdos internacionales es indispensable consultar la actual legislación.

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

³⁸ 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

³⁹ Iglesias Martín, Antonio, *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*, España, Ariel Derecho, 2002, p. 321.

LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL
Pozo Rocha

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 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.

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.

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.

V. Inmovilidad legislativa

La inamovilidad legislativa tiene como principales beneficiarios a los grupos de presión que se ven beneficiados con el estado actual de cosas. Para comprender lo anterior resulta indispensable auxiliarnos del pensamiento de Michel Foucault.

Foucault dentro de su obra *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones* sostiene que no son los gobernantes quienes detentan el poder, desconociéndose quien lo ejercer realmente.⁴⁰ El autor ya citado nos habla de la posibilidad de construir un nuevo régimen político.⁴¹

Una tesis que pudiera explicar la denunciada inmovilidad, sería el hecho de que es más fácil tener una sola autoridad en un ámbito de gobierno, que tres. Situación que resulta conveniente a quien ejerce el cargo de presidente municipal y de algunos ciudadanos que pretenden incidir, de manera debida o indebida, legal o ilegal, en el ámbito de gobierno municipal.

Luego entonces, debemos de buscar el construir los consensos necesarios dentro del ámbito municipal a fin de construir un nuevo derecho municipal. Es de advertirse que los profesionales del derecho, al plantearse el tema de la modificación de un orden legislativo casi siempre manifiestan una conducta de carácter conservador, lo anterior debido a que los conceptos de carácter histórico se plantean como algo fuera de toda duda ya que se encuentran basados dentro del derecho natural.⁴²

Las universidades a través de sus investigadores deben desarrollar la construcción de un nuevo orden jurídico, tomando al Municipio como punto de referencia, considerando a los juristas como profesionales del Derecho, y señalando el camino a quienes detentan el poder político. A lo anterior podemos considerar lo que a continuación se transcribe: *El papel del jurista como político jurídico es desempeñarse, en la medida de lo posible, como un técnico racional. En este papel él no es conservador ni progresista. Como otros técnicos, el jurista se limita a poner su conocimiento y*

⁴⁰ Foucault, Michel, *Un diálogo sobre el poder y conversaciones*, Madrid, Alianza Editorial, 1981, p.31

⁴¹ *Ibidem*, p. 156.

⁴² Ross, Alf, *Sobre el Derecho y la Justicia*, 2ª Edición, Argentina, Editorial Eudeba, 1997, p. 438

*habilidad a disposición de otros, en este caso, de aquellos que tienen las riendas del poder político.*⁴³

VI. Conclusiones

Primera. El estado de Nuevo León cuenta con una gran tradición de sus instituciones municipales, las cuales aún en los momentos más difíciles de su historia cumplieron sus funciones.

Segunda. Es necesario y oportuno la construcción de un nuevo orden constitucional, pero debiendo ser este desarrollado de manera armónica.

Tercera. Se deben de adoptar los principios del republicanismo municipal, con el propósito de que cada municipio pueda emitir su propia constitución. Lo anterior con el propósito de que sea adoptado el principio de la división de poderes. Es indispensable también devolver a los ayuntamientos su inspiración parlamentaria y de representación popular, siendo indispensable que los integrantes de esta asamblea sean elegidos de manera directa a través del voto popular y de distritos municipales.

Cuarta. Considero que se debe conformar un solo municipio en el área metropolitana de Monterrey, toda vez representa una misma continuidad de población, debiéndose de analizar una nueva conformación para el resto del estado.

Quinta. Dentro de un nuevo orden constitucional a los municipios se les debe de reconocer la capacidad para mantener relaciones con otras ciudades, tanto del país como del extranjero.

Sexta. Es indispensable el incidir en los elementos de decisión, para construir un nuevo derecho municipal, en el cual Nuevo León, que lleva ya varios años de un constante aplazamiento. El inmovilismo legislativo se podría explicar por quienes consideran más fácil tener una sola autoridad en un ámbito de gobierno, que tres. Situación que resulta conveniente a quien ejerce el cargo de presidente municipal y de algunos ciudadanos que pretenden incidir, de manera debida o indebida, legal o ilegal, en el ámbito de gobierno municipal.

⁴³ *Idem.*