

EL GOBIERNO MUNICIPAL Y LA NECESIDAD DE CONSTITUIRLO CON BASE EN LA SEPARACIÓN DE PODERES

María del Rosario QUIÑÓNEZ PAYÁN

El problema a investigar en mi proyecto de tesis de doctorado es de interés nacional, y trata acerca de que el ejercicio actual del gobierno municipal contraviene las disposiciones constitucionales establecidas en los artículos 39, 49, 115, fracción I, y 116; por lo tanto, el problema es investigar de qué naturaleza son los factores que impiden que el municipio se constituya como un nivel de gobierno (con separación de poderes) y si es necesario, para el desarrollo municipal, el ejercicio de su gobierno, acorde a las disposiciones mencionadas. Las soluciones del trabajo podrían conducir a reformas en el marco de la Constitución política local y posteriormente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o a la inversa.

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.

Nuestro problema central en esta investigación es que la célula básica de la organización política de nuestro país debe organizarse y ejercer su gobierno conforme a lo establecido en el artículo 49 constitucional, rela-

tivo a la división de poderes, y de que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, cuestión ésta que choca con la forma de gobierno municipal actual, donde el ayuntamiento, como órgano colegiado, presidido por el presidente municipal, ejerce las funciones de Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, con lo cual contraviene el mencionado artículo 49 de nuestra carta magna, entre otras disposiciones constitucionales, además de que consideramos de utilidad práctica para las personas que habitamos los municipios, quienes serían beneficiadas, al constituirse el gobierno municipal en un gobierno que se ejerza en Poder Legislativo municipal, Poder Ejecutivo municipal y Poder Judicial municipal, pues los frenos y contrapesos de cada poder municipal traerían consigo un mejor tratamiento a los problemas propios de los habitantes, una mejor atención a la problemática social, política, jurídica, económica, fiscal, etcétera, de los pobladores.

La importancia de desarrollar esta investigación, es lo actual y oportuno de plantear algunas ideas que contribuyan a que el gobierno municipal, para su mejor desempeño, divida sus funciones en ejecutivas, legislativas y judiciales, que podrían convertirse en verdaderos frenos y contrapesos, y obligarían a que se tuviera un ejercicio de gobierno más apegado a las necesidades de la población. La constitución y ejercicio de los tres poderes municipales permitirá estar en plena concordancia y armonía con los artículos 39, 49, 115 y 116 de nuestra carta magna, y la célula básica de nuestro sistema de gobierno, base de la división territorial y de organización política y administrativa de los estados, tendría un verdadero acercamiento con la población para el beneficio de ésta, pues las funciones de frenos y contrapesos le darían plena autonomía al municipio en México, puesto que los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal verían restada su capacidad de influir en el ejercicio del propio gobierno municipal.

Queremos delinear el cómo se integrarían los tres poderes del municipio para su ejercicio como gobierno. ¿El presidente municipal integraría el Poder Ejecutivo? ¿El ayuntamiento o cabildo integraría el Poder Legislativo? ¿Cómo y quiénes integrarían el Poder Judicial? Además de delinear el ámbito de competencia de ese Poder Judicial municipal ¿cómo se elegiría a cada uno de los poderes?

De los siguientes autores seleccionamos las definiciones teóricas y conceptuales que darán sustento a nuestra reflexión: Reynaldo Robles Martínez (1987), Carlos F. Quintana Roldán (1987), Teresita Rendón

Huerta Barrera (1998), Eduardo López Sosa (1999), entre otros, quienes han aportado interesantes estudios históricos y reflexiones teóricas y jurídico-políticas acerca del gobierno municipal en México. Eduardo López Sosa y Teresita Rendón Huerta Barrera, doctrinarios municipalistas, pugnan abiertamente por la necesidad de que el gobierno municipal se ejerza a través de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La presente investigación se orienta por la siguiente interrogante central:

1. ¿Mediante qué reformas jurídicas o estrategias políticas sería posible la organización y funcionamiento del gobierno municipal, con arreglo a la separación de poderes?

Otras interrogantes a responder son:

1. ¿De qué naturaleza son los principales factores y problemas que impiden que el municipio se organice y funcione como un nivel de gobierno, con separación de poderes, tal como lo prescriben los artículos 39, 49, 115 y 116 de la carga magna?
2. ¿A qué se debe que el ejercicio actual del gobierno municipal contraviene las disposiciones constitucionales de la división de poderes, establecidas en los artículos 39, 49, 115 y 116?
3. ¿Por qué es necesario, para el pleno desarrollo municipal, el ejercicio del gobierno municipal a través de la separación de poderes?
4. ¿Cómo se conformarían los tres poderes al interior del gobierno municipal?

Nos proponemos lograr los siguientes objetivos de investigación

Objetivo central

1. Proponer reformas jurídicas y estrategias políticas mediante las cuales sería posible la organización y funcionamiento del gobierno municipal, con arreglo a la separación de poderes.

Otros objetivos

1. Determinar la naturaleza de los principales factores y problemas que impiden que el municipio se organice y funcione como un nivel de gobierno, con separación de poderes, tal como lo prescriben los artículos 39, 49, 115 y 116 de nuestra carta magna.

2. Demostrar que la estructura y el ejercicio actual del gobierno municipal contraviene las disposiciones constitucionales establecidas en los artículos 39, 49, 115 y 116.
3. Demostrar la importancia y necesidad social de que en el ejercicio de su gobierno el municipio se divida en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para su mejor funcionamiento, y se traduzca este ejercicio en más beneficios para la población y un mayor ejercicio de la democracia.
4. Elaborar una propuesta de iniciativa de ley para reformar el artículo 115 constitucional, relacionado con el ejercicio del gobierno municipal a través de la separación de poderes.

El 23 de diciembre de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e incorpora las reformas y adiciones del H. Congreso de la Unión, aprobadas los días 17 y 25 de junio de 1999, respectivamente.

Artículo 115. ... conforme a las bases siguientes:

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 esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva* y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado...

II... 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...

Artículo Segundo. Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

Las cursivas en el texto nos indican lo que fue reformado o adicionado; de manera general, observamos que se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; se reforma el párrafo segundo...¹ Estas reformas al artículo 115 constitucional contienen nuevas notas que erradicarán del discurso oficial el hablar del municipio como un “orden de gobierno”. Ahora debe decirse con toda propiedad “nivel de gobierno”. Con las reformas se termina la estrecha visión de quienes veían al municipio sólo como un orden y no como nivel de gobierno. En efecto, las reformas se orientaron mucho a las precisiones doctrinarias, dejando clara la autonomía del municipio y su carácter competencial. Antes se decía que el ayuntamiento no tenía competencias, sino que el poder que ejercía el municipio derivaba de una voluntad política superior y que las bases que daba la Constitución para ejercer su poder eran continuación de capacidades de otros niveles de gobierno. Antes de las reformas, la Constitución no era clara, y hoy sí expresa “... la competencia que esta Constitución otorga al *gobierno municipal* se ejercerá por el Ayuntamiento”.

En efecto, hay muchos aspectos a considerar: primero, un nivel de gobierno que se reconoce por tener una esfera propia de competencias que son otorgadas por una ley constitucional a un gobierno municipal. El municipio dejó de ser un ente administrativo para reconocerse como ente de gobierno.

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 23 de diciembre de 1999, Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¿Qué quiere decir el Constituyente Permanente con el término “gobierno municipal”? No lo sé a ciencia cierta. Sin embargo, desde el punto de vista de los principios constitucionales, los entes que son niveles de gobierno, como lo son la Federación y los estados, se ejercen a través de la división de poderes. Es lógico pensar que al reconocerse al “gobierno municipal” como nivel de gobierno, éste también debiera estructurarse y ejercerse a través de la división de poderes. Las reformas significan un avance importante, pues antes de la reforma se tenía la idea de que el municipio era un ente descentralizado —descentralización por región, decía Gabino Fraga—, y su gobierno, elegido bajo el sistema democrático representativo, un consejo de administración.

Se pueden apreciar las verdaderas consecuencias en cuanto a ente de gobierno, autoridad para expedir leyes y órgano de administración. Como ente de gobierno, se establece una diferencia mejor explicada entre el ente jurídico llamado municipio y el ente de gobierno llamado ayuntamiento. Esta separación no es superflua, sino de fondo. Faltó una distinción adicional que sería la de cabildo, que corresponde a la descripción de un ayuntamiento sesionando. Claro, estos términos van poco a poco arraigando a medida que la cultura municipalista es adoptada por todas las comunidades. Mientras tanto, tenemos ya una separación muy clara entre dos sujetos diferentes que guardan una relación inseparable: el municipio y su autoridad o gobierno, al cual se le denomina ayuntamiento. Es de esperarse que una nueva reforma nos lleve a implantar el ejercicio del gobierno municipal, a través de la división de poderes.

En la fracción I se establece que “Cada municipio será *gobernado* por un ayuntamiento de elección popular y directa”, en lugar de la redacción anterior, que decía *administrado*. Se asienta, pues, en el ordenamiento constitucional, con claridad, la función del ayuntamiento en el municipio como orden gubernamental, y no solamente como una entidad administrativa. Es reconocido el municipio como el primer orden de gobierno y el más cercano a la población. Puede ser que en el fondo del asunto esté la definición de federalismo: los estados y no los municipios son el eje del pacto federal mexicano. Se sostiene que se es una federación de estados, no una federación de municipios. Sin embargo, esta interpretación viene, de alguna forma, a cuestionar el estatuto del municipio como un orden de estado y de gobierno, que es justamente lo que trata de reafirmar la reforma de 1999, al artículo 115.

Sin pretender arribar a conclusiones, queremos destacar que en las consideraciones asentadas líneas arriba percibimos las siguientes contradicciones:

¿Es o no es el municipio un orden de estado y de gobierno, al mismo nivel que el gobierno federal y los gobiernos estatales? ¿Son los estados el eje del federalismo o es un federalismo de estados y municipios que funciona de manera cooperativa? Las reformas de 1999 contribuyen a reafirmar al municipio como un orden de gobierno al mismo título que los órdenes federal y estatal. La reforma es un avance; sin embargo, se queda corta en cuanto al ejercicio del gobierno municipal.

El municipio mexicano es un nivel de gobierno, es un poder público, forma parte del sistema federalista de nuestro país. Por tanto, si el gobierno federal y el gobierno estatal se ejercen a través de la división de poderes, en los términos del artículo 49 constitucional, correlacionado con el artículo 116, necesaria y obligatoriamente llegaremos a la conclusión de que el gobierno municipal debe ejercerse no por una forma de gobierno de comisión impropia, pues ésta violenta la forma de gobierno de los niveles de gobierno federal y estatal, sino por el ejercicio de la división de poderes, de acuerdo con los mencionados artículos constitucionales. La función ejecutiva, en el ejercicio del gobierno municipal, debe ser desempeñada por una sola persona, denominada “el presidente municipal”, en quien recaerá la responsabilidad de la administración pública, siendo una función unipersonal.

Siguiendo *el principio constitucional de que no podrán reunirse dos o más funciones o “poderes” en una sola persona o corporación*, por tal motivo la función legislativa, para el régimen de gobierno y administración municipal, así como la de inspección relativa al cumplimiento de las disposiciones de observancia general, debe recaer exclusivamente en el cuerpo de regidores a los cuales se les llamaría *cabildo* de un ayuntamiento. Será el cabildo del cuerpo deliberante, colegiado, plural y legislador el que tenga la competencia para expedir la normatividad en el ámbito de la municipalidad, pero además para vigilar e inspeccionar todo el ejercicio de la competencia municipal.

La función del Poder Judicial. Es necesario que al municipio se le devuelva la figura de juez menor municipal, que fue suprimido el 20 de agosto de 1928, ya que este juez municipal existió por muchos años en México, y en varios estados era un funcionario judicial con competencia exclusiva en el territorio municipal, menor, por tratar asuntos de poca

trascendencia en el ámbito estrictamente judicial, aunque de gran importancia para la convivencia social. Era electo popularmente, al mismo tiempo y para el mismo periodo que el ayuntamiento; los juzgados menores municipales tenían una naturaleza sui géneris, pues administrativamente dependían de la administración municipal, y jurisdiccionalmente eran controlados por el tribunal superior justicia; así, paulatinamente se fue suprimiendo la figura y la función, hasta que de hecho se cercenó totalmente la facultad judicial en el nivel municipal. Rescatar el principio de la división de poderes, repartiendo el poder público, para tener un mejor control y un mejor funcionamiento, en beneficio de la sociedad. Se integraría el gobierno municipal por: Poder Ejecutivo, el presidente municipal; Poder Legislativo, el cuerpo de regidores (cabildo), y Poder Judicial el juez menor municipal.