

# Reordenamiento de la participación ciudadana en el ámbito municipal

Edgar Danilo Domínguez Vera

## INTRODUCCIÓN

### I. Antecedentes

La forma tan particular de operar de los ayuntamientos tiene su origen en elementos prehispánicos e hispánicos. En 1519 Hernán Cortés fundó el primer ayuntamiento agregando ciertas costumbres étnicas cuya organización estaba en los Calpullis, organización político-administrativa integrada por varias familias y que podía reproducirse así misma.

Ahora bien, esta situación propició el nacimiento de los ayuntamientos que vistos en el terreno de la teoría de los sistemas de gobierno, nos damos cuenta que no se ajusta a ningún modelo teórico, esto es, en México la organización política primaria es singular y propia ya que por un lado, no se puede decir que es Republicano porque carece de división de poderes así como de pesos y contrapesos del poder, pero tampoco es Parlamentario porque los miembros del ayuntamiento no pueden formar parte de los órganos administrativos.

### II. MUNICIPIOS: VILLAS Y CIUDADES

En este apartado encontrará argumentos que determinarán algunas áreas de oportunidad para el perfeccionamiento de nuestras leyes en relación a la creación de nuevos municipios y la supresión de otros, así como la clarificación de los conceptos de Municipio, Villa y Ciudad.

De esta forma, el establecimiento de parámetros y procedimientos para la creación y supresión de municipios es una materia pendiente, poco clara, de lo que adolece nuestra Constitución Estatal y la ley que rige la vida de nuestras municipalidades.

Para entrar de lleno a este tema, es necesario definir ciertos conceptos que no están claros y que a lo largo de este artículo trataremos de abordar, lo que permitirá enriquecer la idea que actualmente tenemos del órgano de gobierno más cercano a los ciudadanos.

Empezaremos por analizar el artículo 63 de la Constitución Estatal en sus fracciones VI y XLII referente a las atribuciones del Congreso del Estado y que se relacionan al tema de la creación y supresión de los municipios así como de la elevación de las Villas a Ciudades.

Por un lado, en la fracción VI dice que el Congreso puede "Ordenar el establecimiento o supresión de municipalidades...". Por otro lado, en la fracción XLII dice que el Congreso puede "Elevar las Villas a las categorías de Ciudades por iniciativa de aquéllas y por conducto del Ejecutivo...".

Ante esta evidencia jurídica tenemos que aceptar que en Nuevo León, tal como lo dice el INEGI, los municipios están clasificados en Categorías Políticas que son: Villas y Ciudades, de esta manera deducimos que, un nuevo municipio puede establecerse como Villa ó Ciudad, pero no hay lineamientos para determinar con qué título se erigirá, sí como Villa ó como Ciudad.

Ahora bien, existe un camino para elevar una Villa a Ciudad pero no se precisa cómo se puede establecer un nuevo Municipio. Está claro que esta facultad pertenece al Congreso de Estado, pero no establece cuál es el procedimiento.

La ventaja de establecer claramente este procedimiento es que se dará certeza jurídica a quienes tienen una cierta inquietud al respecto, la desventaja, es que no se descarta la posibilidad de que cualquier persona o grupo de personas deseen establecer su "propio" municipio. Sin embargo, dado que dicho procedimiento actualmente no existe, tampoco se descarta la posibilidad del establecimiento de un nuevo municipio bajo caprichos políticos y sin objetividad jurídica. Por esta razón, no hay nada como el establecimiento de un estado de derecho con reglas claras, por lo que en un apartado posterior se propondrá una metodología que llene este vacío.

Cabe señalar que es necesario definir la terminología jurídica para comprender esta laguna. En primer lugar, hay que dejar claro que, de acuerdo a un documento del INEGI llamado "División Territorial del Estado de Nuevo León de 1810 a 1995" se utiliza, en la mayoría de los decretos del Congreso, la terminología "erigir una Villa", "erigir una municipalidad", "se concede el título de..." etc., por lo tanto, podemos deducir que la palabra correcta cuando se crea un nuevo municipio es esta "erigir", dicho término se da cuando se trata de una Villa, pero cuando se trata de cambiar el título a una Villa se debe utilizar el término de "elevar" a Ciudad.

De esta forma surge la pregunta, ¿puede establecerse un nuevo municipio desde su "nacimiento" con el título de Ciudad?, ¿O primero debe pasar un tiempo con el título de Villa?.

En forma personal, creo que cuando se concibe un nuevo municipio puede recibir desde el principio el título de Ciudad, en todo caso, los decretos del Congreso deberán decir "Se erige un nuevo municipio el cual se eleva a Ciudad con el nombre de ...". Es decir, ese municipio nunca fue Villa, sin embargo, por cuestión de orden, primero debiera erigirse un nuevo municipio como Villa y después, cumpliendo los requisitos de ley, podría elevarse a Ciudad.

Puede parecer que toda esta dialéctica es ociosa, sin embargo no lo es, porque se puede presumir que esta terminología, ni siquiera un gran político como lo fue Don Juventino González Ramos, en paz descanse, los

tenía bien claros, lo digo por la siguiente anécdota.

Don Juventino, fue presidente del Comité de Archivo y Biblioteca en la actual legislatura e impulsó la edición de folletos referentes a diversos municipios, uno de ellos reza en su página principal "García, Nuevo León 150 aniversario de su Elevación a Municipio". Al leer esto, me pareció algo extraño y me puse a investigar y encontré en el documento del INEGI lo siguiente:

La Constitución Política del Estado de Nuevo León del 5 de marzo de 1825 reconoce que Pesquería Grande es distrito municipal del estado.

La Ley Constitucional sobre el Gobierno Interior de los Distritos del Estado del 11 de noviembre de 1850 reconoce que Pesquería Grande es distrito o municipalidad del Estado.

El decreto #112 del 31 de marzo de 1851 que dice "Al Valle de Pesquería Grande se le denominará Villa de García".

Desde ese entonces y a la fecha, el municipio de García es reconocido como Villa, por eso creo que el título de ese folleto debió haber sido "García, Nuevo León, a 150 años de erigirse en Villa" o algo semejante. Pero definitivamente no puede hablarse de "elevación a Municipio" porque ya era municipio, si bien tenía otro nombre pero ya era una Municipalidad reconocida como Pesquería Grande.

Existe el caso de los Herreras cuyo decreto #57 del 9 de diciembre de 1874, según el INEGI, dice "Se erige una nueva municipalidad con el nombre de Villa los Herrera", en los mismos términos se encuentran los decretos #115 del 31 de mayo de 1935 de Anahuac; el decreto # 8 del 23 de febrero de 1863 de Ciénega de Flores; también el decreto # 18 del 14 de noviembre de 1883 de Dr. González y otros más. ¿Por qué el decreto de Villa de García no decía algo similar?. La respuesta es que no era nuevo el municipio sino el nombre y se reconocía como Villa.

La única respuesta que encontré a este error es que Don Juventino no tenía muy claros estos términos, porque siendo un hombre tan culto, como lo fue, de haberlos tenido no hubiera permitido que dicho folleto se publicara con semejante imprecisión.

Si esta especulación mía fuera inexacta, envío a Don Juventino, a donde quiera que esté, una disculpa.

Lástima que ya no está con nosotros, pues creo, que él estaría muy entusiasmado con este tema.

Por último, me hago dos preguntas, primera, ¿Debe existir un mecanismo que permita suprimir un municipio? y segunda ¿Debe existir un procedimiento que permita retirar a un municipio su título de Ciudad y regresarle el título de Villa?.

Personalmente considero que estos procedimientos son necesarios porque de lo contrario no habría certeza jurídica ni manera de reconocer que una ciudad puede ir desapareciendo paulatinamente hasta su extinción, como en la realidad puede suceder, entonces, si hay posibilidades de que acontezca, vamos a darle orden jurídico ante tal eventualidad. Una propuesta en este sentido la encontrará en un apartado posterior.

En resumen, podemos concluir que los municipios están clasificados por categorías políticas que son: Villa y Ciudad. Cuando se establece un nuevo municipio se debe hablar de "erigir" sobre todo si se le da el título de Villa. Cuando una Villa cambia de categoría política se debe hablar de "elevar" a Ciudad. Si un municipio nuevo "nace" con el título de Ciudad se debe hablar de "erigir un municipio el cual se eleva a Ciudad".

### III. NUEVA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Actualmente y producto de la última reforma a la Constitución General de la República en su artículo 115, el Congreso del Estado está obligado a modificar la ley que rige la vida interna de los ayuntamientos por lo que en este apartado encontrará una propuesta para el establecimiento de un artículo en la nueva Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal, mismo que servirá de fundamento para las demás propuestas que encontrará a lo largo del presente documento.

En primer lugar, se debe hacer énfasis que en el artículo 28 de nuestra Constitución Local se establece que el Estado de Nuevo León se encuentra dividido en las siguientes municipalidades y se enumeran los nombres de cada una de ellas.

En segundo lugar, si lo expuesto en el resumen del capítulo anterior fuera aceptado, es conveniente que en la nueva ley se establezca un artículo similar al 28 de la Constitución Local pero con un valor agregado, de tal forma que quedara con la siguiente redacción: Artículo # ¿?: En el Estado de Nuevo León los municipios están clasificados en Categorías Políticas que son Ciudades y Villas, esta ley reconoce las siguientes Villas y Ciudades: Ciudades: Allende, Anahuac, Apodaca, Aramberri, Cadereyta Jiménez, Cerralvo, Dr. Arroyo, Galeana, Gral. Escobedo, Gral. Terán, Guadalupe, Juárez, Lampazos de Naranjo, Linares, Montemorelos, Monterrey, Sabinas Hidalgo, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina y Villaldama. Villas: Abasolo, Agualeguas, Los Aldama, Bustamante, El Carmen, China, Ciénega de Flores, Dr. Coss, Dr. González, García, Gral. Bravo, Gral. Treviño, Gral. Zaragoza, Gral. Zuazua, Los Herrera, Hidalgo, Higuera, Hualahuises, Iturbide, Marín, Melchor Ocampo, Mier y Noriega, Mina, Parás, Pesquería, Los Ramones, Rayones, Salinas Victoria, Santiago y Vallecillo.

De lo anterior se pueden desprender dos valores agregados, el primero es que este artículo serviría de referencia histórica; ya que actualmente si queremos saber cuál de los municipios es Villa y cuál es Ciudad debemos tener acceso a documentos del INEGI, que por un lado, no siempre son fáciles de obtener, y por otro, en un momento dado pudiera suceder que esos documentos no estén tan actualizados como la misma ley. El segundo valor agregado es que se podrían implementar leyes o artículos que puedan decretarse para Ciudades y Villas; varios ejemplos los podrá encontrar en el siguiente apartado referente a la Integración del Ayuntamiento.

#### IV. INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

En este capítulo encontrará los argumentos en los cuales se basa la propuesta de disminuir el número de los integrantes de los ayuntamientos, sin afectar a la representatividad ni a la democracia y permitiendo un buen ahorro económico, en sueldos, a los municipios. Actualmente, el número de los integrantes del ayuntamiento está regido por el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y el artículo 220 de la Ley Estatal Electoral. El primero de ellos establece que "...con base en el número de habitantes del último censo de población, se determinará el total de los miembros del ayuntamiento..." , y en él se definen tres formas de determinar cuántas personas integrarán un ayuntamiento, analizaremos una por una. El segundo de éstos, establece que "Las regidurías de representación serán hasta el 40 de las regidurías que correspondan según la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal...".

##### 1) PRIMER FORMA DE INTEGRACIÓN DE UN AYUNTAMIENTO.

La primera forma de integrar un ayuntamiento, se respalda jurídicamente en el artículo 15 de la LOAPM fracción I y el artículo 220 de la LEE, de aquí, se puede deducir que en los municipios cuya población no exceda de doce mil habitantes, el ayuntamiento estará integrado por 8 personas, compuesto por un Presidente Municipal, un Síndico, cuatro Regidores de mayoría y dos de representación proporcional. De esta forma, de acuerdo al censo del 2000, en Nuevo León, hay 29 municipios que se encuentran en esta situación, lo cual representa el 56.86% de los municipios. También, de acuerdo al libro de estadísticas de Elecciones Nuevo León 2000, editado por la Comisión Estatal Electoral tenemos que...

##### LOS MUNICIPIOS CON MENOS HABITANTES Y ELECTORES SON:

a) Melchor Ocampo con 1,210 habitantes y 938 electores.

b) Parás con 1,224 habitantes y 1,095 electores.

c) Higuera con 1,371 habitantes y 859 electores. Análisis del Gasto Potencial en Nómina de los Integrantes del Ayuntamiento en los municipios de Melchor Ocampo, Parás e Higuera. De esta manera, si tomamos en cuenta el dictamen del Congreso del Estado respecto a los salarios que potencialmente podrían recibir los Presidentes Municipales así como los demás miembros del ayuntamiento tenemos que... En el municipio de Melchor Ocampo, el Presidente Municipal puede, potencialmente, ganar la cantidad neta máxima, es decir falta agregar los impuestos, hasta \$16,100 mensuales; los regidores \$6,444 y el síndico \$7,732.8. Esto, al hacerse un anualizado queda que el alcalde ganaría \$193,320, para los regidores que son seis, la erogación ascendería a \$463,968 y el síndico, que es uno ganaría \$92,793.6. En total la erogación en sueldos sería de \$750,081.6 al año; si tomamos en cuenta que el presupuesto de ingresos para el 2001 es de \$7,884,550, estamos hablando que los sueldos de los miembros del ayuntamiento representarían el 9.51%, sin contar aguinaldos, ni prestaciones, ni impuestos.

b) En el municipio de Parás, el Presidente Municipal puede, potencialmente, ganar la cantidad neta máxima, es decir, falta agregar los impuestos, hasta \$16,864 mensuales; los regidores \$6,745.6 y el síndico \$8,094.72. Esto, al hacerse un anualizado, queda que el alcalde ganaría \$202,368, con los regidores que son seis en total, habría una erogación por \$485,683.2 y el síndico ganaría \$97,136.64. En total, la erogación en sueldos sería de \$785,187.64 al año; si tomamos en cuenta que el presupuesto de ingresos para este año es de 9,031,294, estamos hablando que los sueldos de los miembros del ayuntamiento representarían el 8.69% sin contar aguinaldo, ni prestaciones, ni impuestos.

c) En el municipio de Higuera, el Presidente Municipal puede, potencialmente, ganar la cantidad neta máxima de hasta \$14,210 mensuales; los regidores \$5,684 y el síndico \$6,820.8, sin contar impuestos. Por lo tanto, la erogación anual por concepto de sueldos quedaría: el alcalde \$170,520, los regidores que son seis \$409,248 y el síndico \$81,849.6. El gasto total en sueldos sería de \$661,617.6 al año; si tomamos en cuenta que el presupuesto de ingresos para el año en curso es de \$6,958,240, estamos hablando que los sueldos de los miembros del ayuntamiento representarían el 9.50%, sin contar aguinaldos, ni prestaciones, ni impuestos.

De esta manera, y entrando al terreno de las propuestas, si pudiéramos reducir el número de los integrantes del ayuntamiento de manera que fuera un Presidente Municipal, dos regidores de mayoría, dos regidores de representación proporcional y un síndico, dando un total de seis integrantes, es decir, dos menos que con la estructura actual, el ahorro sería el siguiente: Ahorro Potencial del Gasto en Nómina de los Integrantes del Ayuntamiento en los municipios de Melchor Ocampo, Parás e Higuera

a. Melchor Ocampo potencialmente ahorraría \$154,656 al año, lo cual representa el 1.96% del presupuesto de ingresos.

b. Parás potencialmente ahorraría \$161,894.4 al año, equivalente al 1.79% del presupuesto de ingresos.

c. Higuera potencialmente ahorraría \$136,416 al año, que representa el 1.96% del presupuesto de ingresos. Ahora, la implicación política más importante sería que la oposición representaría el 33% de los integrantes del ayuntamiento, pues serían dos regidores de representación proporcional versus un alcalde, un síndico y dos regidores de mayoría.

Esto, lejos de debilitar a la oposición la fortalecería, pues de acuerdo al artículo 220 de la Ley Estatal Electoral párrafo tercero que dice "Las regidurías de representación proporcional serán hasta un cuarenta por ciento de las que correspondan... considerando al realizar estos cálculos, el redondeo al número absoluto superior más cercano, aún cuando en este procedimiento se sobrepase el cuarenta por ciento de las regidurías que correspondan".

Ante esta situación, en un municipio con cuatro regidores de mayoría relativa se dan dos de representación

proporcional, lo cual significa el 50% de las regidurías, pero cuando se toma en cuenta al Presidente Municipal y al Síndico este porcentaje cae al 25% de los integrantes del ayuntamiento, porque en total son ocho integrantes pero de ellos, son dos de oposición. Entonces, con esta propuesta elevamos a la oposición del 25% al 33% de los integrantes del ayuntamiento.

## 2) SEGUNDA FORMA DE INTEGRACIÓN DE UN AYUNTAMIENTO.

La segunda forma de integrar un ayuntamiento, se respalda jurídicamente en el artículo 15 de la LOAPM fracción II y el artículo 220 la LEE, de aquí, se puede deducir que en los municipios cuya población exceda de doce mil habitantes pero que sea inferior a cincuenta mil, el ayuntamiento estará integrado por 12 personas, compuesto por un Presidente Municipal, dos Síndicos, seis Regidores de mayoría y tres de representación proporcional. Con estos datos, vamos a repetir el ejercicio de los presupuestos y ahorros pero ahora con un solo municipio para no cansar al lector, en este caso, veremos el ejemplo con el municipio de Allende. Antes de pasar al ejercicio, es necesario hacer mención que de acuerdo al censo del 2000 hay 11 municipios en Nuevo León que tienen más de doce mil y menos de cincuenta mil habitantes, lo que representa el 21.56% de los municipios.

### ANÁLISIS DEL GASTO Y AHORRO POTENCIALES EN NÓMINA DE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE ALLENDE.

Ahora si, continuando con nuestro análisis, en el municipio de Allende, el Presidente Municipal puede, potencialmente, ganar la cantidad neta máxima, es decir, falta agregar los impuestos, hasta \$32,729 mensuales; los regidores \$13,091.6 y los síndicos \$15,709.92. Esto, al hacerse un anualizado, queda que el alcalde ganaría \$392,748, con los regidores que son 9, habría un gasto por \$1,413,892.8 y los síndicos, que son dos ganarían \$377,038.08. En total, la erogación en sueldos sería de \$2,183,678.9 al año; si tomamos en cuenta que el presupuesto de ingresos para el 2001 es de \$31,629,816, estamos hablando que los sueldos de los miembros del ayuntamiento representarían el 6.90%, sin contar aguinaldos, prestaciones, ni impuestos.

De esta manera, si pudiéramos reducir el número de los integrantes del ayuntamiento de manera que fuera un Presidente Municipal, tres regidores de mayoría y tres regidores de representación proporcional y dos síndicos dando un total de nueve integrantes, es decir, tres menos que con la estructura actual, el ahorro sería el siguiente: Allende potencialmente ahorraría \$471,297.6 al año, lo cual representa el 1.49% del presupuesto de ingresos.

Al igual que en el análisis anterior, la oposición se vería fortalecida al pasar de 25% al 33% del total de los integrantes del ayuntamiento, pues serían tres regidores de representación proporcional versus un alcalde, dos síndicos y tres regidores de mayoría.

Las preguntas después de estos análisis serían: ¿vale la pena tener una estructura de 8 miembros del ayuntamiento para 1,210 habitantes y 938 electores, en el caso de Melchor Ocampo?, ¿Se afectará a la democracia si reducimos el número de los miembros del ayuntamiento?. Una de las conclusiones medulares de este capítulo es que se puede presumir que el ahorro en los municipios, por concepto de sueldos, dado que se reduciría el número de los integrantes del ayuntamiento, equivaldría al 2% del presupuesto de ingresos, ya que en los cálculos aquí presentados, hace falta considerar los aguinaldos, prestaciones e impuestos.

La diferencia parece poca, pero puede ser la diferencia entre hacer baquetas o no a una calle, introducir drenaje o no a una calle, tener más policías o no, etc.3)

### TERCER FORMA DE INTEGRACIÓN DE UN AYUNTAMIENTO

La tercera y última forma de integrar un ayuntamiento se respalda, jurídicamente, en el artículo 15 de la LOAPM fracción III y el artículo 220 de la LEE, de los cuales se desprende que "En los Municipios cuya población sea superior a cincuenta mil habitantes, habrá un Presidente Municipal, dos Síndicos y los siguientes Regidores: en el caso de mayoría relativa seis Regidores más uno por cada cien mil o fracción que exceda de dicha cifra; y en el caso de los Regidores por representación proporcional, lo que correspondan, según la Ley Electoral del Estado" De esta forma, en el estado de Nuevo León hay 11 municipios con más de 50,000 habitantes que representan el 21.56% y son los siguientes: Montemorelos, Juárez, Linares, Cadereyta, San Pedro, Santa Catarina, Gral. Escobedo, Apodaca, San Nicolás, Guadalupe y Monterrey. La propuesta para estos municipios sería reducir en tres el número de regidores, esto es, cambiar la LOAPM para que en lugar de que diga "...en el caso de mayoría relativa seis Regidores más uno por cada cien mil o fracción..." que diga "...en el caso de mayoría relativa tres Regidores más uno por cada cien mil o fracción...", de esta manera el municipio ahorraría el equivalente al salario de tres regidores al año.

### ANÁLISIS DEL GASTO Y AHORRO POTENCIALES EN NÓMINA DE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE GRAL. ESCOBEDO.

Para analizar el impacto económico, con la estructura actual, tomaremos de ejemplo ahora al municipio de Gral. Escobedo, en este municipio, el Presidente Municipal puede, potencialmente, ganar la cantidad neta máxima, es decir, falta agregar los impuestos, hasta \$61,200 mensuales; los regidores \$24,480 y los síndicos \$29,376. Esto, al hacerse un anualizado, queda que el alcalde ganaría \$734,400, los regidores que son 10, en total habría una erogación por \$2,937,600 y los síndicos, que son dos, ganarían \$705,024. En total, la erogación en sueldos sería de \$4,377,024 al año; si tomamos en cuenta que el presupuesto de ingresos para el año en curso es de \$209,472,415, estamos hablando que los sueldos de los miembros del ayuntamiento representarían el 2.08%, sin contar aguinaldos, ni prestaciones, ni impuestos. De esta manera, si pudiéramos ahorrar el sueldo de tres regidores al año, lo

cual asciende a \$881,280, el impacto de ahorro en proporción el presupuesto de ingresos sería 0.42%, esto proporcionalmente es poco, pero nominalmente es significativo. La razón de esta situación es que en los municipios pequeños los sueldos del ayuntamiento representan entre el 6 y el 10% de su presupuesto de ingresos, mientras que en los municipios grandes, esta proporción cae cuando mucho al 3%. Al igual que en los análisis anteriores, la oposición se vería fortalecida ya que actualmente Gral. Escobedo tiene 13 integrantes, de los cuales 3 son regidores de oposición, entonces los partidos minoritarios representan el 23% del total de los integrantes del ayuntamiento, y con la nueva fórmula tendría 1 Presidente Municipal, 2 Síndicos, 4 regidores de mayoría relativa, 3 regidores de representación proporcional, en este caso la oposición representaría el 30%, lo cual implica el fortalecimiento de las minorías.

#### PROPUESTAS EN MATERIA LEGISLATIVA MUNICIPAL.

Para concluir este punto, y en base al censo de población del 2000 que establece que Nuevo León tiene 3,826,240 habitantes, las propuestas, en materia de legislación municipal, serían:

1. Modificar el artículo 220 de la LEE el cual actualmente dice "Las regidurías de representación proporcional serán hasta un cuarenta por ciento de las que corresponden según la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal...", la modificación a este artículo quedaría con la siguiente redacción "Las regidurías de representación proporcional serán hasta un cuarenta por ciento del total de los integrantes del ayuntamiento de mayoría relativa que corresponden según la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal..."

2. Establecer en la ley correspondiente que todos los municipios que tengan menos de medio por ciento de la población del Estado, de acuerdo al último censo, recibirán el título de Villa, esto es, menos de 19,131 habitantes, en esta lógica estarían 34 municipios, es decir, el 66.66% de los municipios. De esta manera se podrían clasificar las Villas en dos partes que serían: a. Las Villas, cuya población sea igual o inferior al 0.3% por ciento de la población en el Estado, es decir, menos de 11,478 habitantes, los miembros del ayuntamiento serán un Presidente Municipal, un síndico, dos regidores de mayoría relativa y los regidores que correspondan de representación proporcional. En total son 4 integrantes de mayoría relativa; al aplicar la nueva fórmula propuesta en el punto anterior queda con dos regidores de representación proporcional. En este rango de habitantes se encuentran 28 municipios lo que representa el 54.90% de los municipios. b. Las Villas, cuya población sea mayor al 0.3% y menor al medio por ciento de la población en el Estado, esto es, más de 11,478 y menos de 19,131, los miembros de ayuntamiento serán un Presidente Municipal, 2 síndicos, 3 regidores de mayoría relativa y los regidores que correspondan de representación proporcional. En total son 6 integrantes de mayoría relativa; al aplicar la nueva fórmula propuesta en el punto anterior queda con tres regidores de representación proporcional. En este rango de habitantes se encuentran 6 municipios lo que representa el 11.76% de los municipios.

3. Establecer en la ley correspondiente que las Ciudades se regirán bajo un articulado con una redacción similar al siguiente texto:

"En las Ciudades del Estado, es decir, los municipios con más del 0.5% de la población Estatal, esto es, con más de 19,131 habitantes, los integrantes del ayuntamiento serán un Presidente Municipal, dos Síndicos, y los siguientes Regidores: en el caso de mayoría relativa, tres Regidores por los primeros 50,000 habitantes más un Regidor por cada cien mil habitantes o fracción, después de los primeros 50,000 habitantes; y en el caso de los Regidores por representación proporcional, los que correspondan, según la Ley Electoral del Estado". Cabe hacer mención que en este rango de habitantes se encuentran 17 municipios lo que representa el 33% de los mismos.

Antes de continuar con el siguiente capítulo, deseo hacer saber que estoy consciente que puede surgir la pregunta ¿Si esto se acepta, qué vamos a hacer con los municipios que tienen menos del medio por ciento de la población del Estado y ya tiene el título de Ciudad?. Tal es el caso de Villadama, Lampazo de Naranjo y Cerralvo entre otros. Para esto lo invito a pasar al siguiente punto titulado Creación, Supresión y Redimensionamiento del Municipio, no sin antes analizar una propuesta con respecto a establecer una Nueva Mayoría Calificada para la toma de decisiones dentro de los ayuntamientos. **NUEVA MAYORÍA CALIFICADA.** En este apartado, se analizará la propuesta de una fórmula diferente para establecer la mayoría calificada que hoy por hoy es de las dos terceras partes de los integrantes de un cuerpo colegiado, cuyo establecimiento tiene como objetivo, sobre todo en el pleno del Poder Legislativo, tomar decisiones trascendentes con el consenso de más de una fuerza política.

Actualmente, dentro del Poder Legislativo, la gobernabilidad se puede garantizar al establecer que las decisiones puedan ser tomadas por mayoría simple, (la mitad más uno de los presentes). Sin embargo, cuando se toman decisiones trascendentes, tal como alguna reforma constitucional, se pide que estos cambios sean en base a la mayoría calificada.

En los Congresos Democráticos, ninguna fuerza política o partido político debe tener la mayoría calificada ya que el objetivo es que cuando se tomen decisiones de trascendencia, las minorías deban ser tomadas en cuenta necesariamente.

Actualmente, en Nuevo León y México, la mayoría calificada se compone de las dos terceras partes del total de los integrantes del cuerpo colegiado, esto es, un 66%, de esta manera, la integración de los Congresos está diseñada de tal forma que ningún partido político pueda tener los votos suficientes como para tomar decisiones con mayoría calificada.

Ahora bien, actualmente en Nuevo León, específicamente en los ayuntamientos, una sola fuerza política puede tener dicha mayoría calificada, de tal forma que es ocioso establecer leyes donde se pida mayoría calificada para la toma de decisiones dentro de estos cuerpos colegiados ya que no se cumpliría el fin último, que es tomar decisiones con más de una fuerza política. El objetivo de presentar una nueva fórmula para el

establecimiento de una nueva mayoría calificada es quitar ese fenómeno que es inadmisibles en un cuerpo realmente democrático.

Algunas decisiones que actualmente toman los ayuntamientos y que debería ser con mayoría calificada son las desafectaciones, sueldos de sus integrantes, comodatos, en fin lo relacionado al patrimonio municipal. Con la estructura y legislación actual no se garantiza el fin último de la mayoría calificada, por lo que después de hacer un estudio y aplicando todas las reformas que este ensayo se proponen, la mayoría calificada debe cambiar de las dos terceras partes a las tres cuartas partes, esto exclusivamente para los ayuntamientos.

En conclusión, el objetivo último de la mayoría calificada, en los ayuntamientos de Nuevo León, sólo se podrá garantizar aplicando las reformas aquí propuestas y cambiando la toma de decisiones trascendentes por mayoría calificada a las tres cuartas partes del total de los integrantes del ayuntamiento.

## V. CREACIÓN, SUPRESIÓN Y REDIMENSIONAMIENTO DEL MUNICIPIO

En este apartado, usted encontrará las propuestas para el establecimiento de los procedimientos para la creación, supresión y redimensionamiento de los municipios. Antes de seguir adelante, hago la aclaración que en la Constitución Estatal en su artículo 63 fracción XLII, está claro que para la elevación de Villas a Ciudades, la variable de la población no es la única, sino que textualmente dice "...tomando en cuenta el número de sus habitantes, sus condiciones económicas y los servicios públicos con que cuenta."

Sin embargo, reitero que es necesario que se establezca un ordenamiento bien claro porque de lo contrario estaríamos fomentando que aparezcan situaciones cuestionables como que por un lado, García con 28,920 habitantes y Santiago con 36,728 tienen el título de Villa, y por el contrario, Villaldama con 4,244 habitantes y Lampazos de Naranjo con 5,292, tienen el título de Ciudad. Además, se debe ver el beneficio en términos de ahorro presupuestal.

a) Proceso para la Creación de un Nuevo Municipio De esta manera, la creación de un nuevo municipio podrá tener los siguientes pasos:

1. Que los Municipios, sobre todo del área rural, establezcan un inventario sus centros de población, que les asignen un nombre para identificarlos, así como que se especifique a cuántos kilómetros se encuentra de la cabecera municipal y cuál es el tiempo promedio que se toma por la carretera más corta. No sería necesario establecer sus límites cartográficos.
2. Que se envíe este informe al Congreso y que emita un decreto con la información recibida. La solicitud se presentaría ante el Congreso del Estado, siempre y cuando, dicho centro de población cuente con más del medio por ciento de la población del Estado, de acuerdo al último censo de población.
3. El Congreso del Estado, a través de la Comisión de Gobernación y Organización Interna de los Poderes, emitiría el decreto correspondiente, ya sea aprobando o rechazando dicha solicitud.

## B) PROCESO PARA LA SUPRESIÓN DE UN MUNICIPIO

Antes de hacer propuestas para un proceso de supresión de un municipio es necesario aclarar que se espera que este procedimiento tarde, por lo menos, más de diez años, de tal forma que el Congreso del Estado pueda tomar su decisión en base a la información de mínimo, dos censos de población. Una vez hecha esta aclaración, propondremos los pasos a seguir para la supresión de un municipio, los cuales podrían ser los siguientes:

1. La solicitud para iniciar un proceso de supresión de un municipio, podrá hacerse a petición de un integrante de la legislatura, por decisión del ayuntamiento o a sugerencia del 25% de los habitantes, misma que se presentará ante el Congreso del Estado.
2. Sólo los municipios con menos del 0.03% de la población en el Estado podrán ser sometidos a proceso de supresión, para el caso actual de Nuevo León, con menos de 1,147 habitantes. Ningún municipio, hoy en día, cae en este rango.
3. El Congreso del Estado emitirá un dictamen que, en caso de ser aprobado, dirá "se declara al municipio tal, en proceso de supresión y el fallo final se dará en un plazo superior o igual a diez años pero no mayor a doce".
4. Si después del tiempo establecido, el municipio en cuestión permanece en los mismos niveles o peor de porcentaje de población, el Congreso podrá emitir el decreto final que lo declarará suprimido. En caso contrario, podrá emitir un decreto en el que se le retire el proceso de supresión.
5. Si un municipio se suprime, deberá formar parte de otro adyacente y cuya cabecera municipal esté más cerca en kilometraje ó en tiempo promedio de viaje por la carretera más cercana.

## C) PROCESO PARA EL REDIMENSIONAMIENTO DE UN MUNICIPIO

Por último, el proceso de redimensionamiento tiene como objetivo llenar el vacío que actualmente hay en la ley. Hoy por hoy, no existe la forma de que a un municipio se le retire su título de Ciudad, por lo tanto, el redimensionamiento sería el proceso inverso a elevar una Villa a Ciudad. En todo caso una Ciudad se redimensionaría a Villa.

Este redimensionamiento puede darse, principalmente, porque el municipio ha mostrado crecimiento negativo de su población, o porque ha crecido la población general del estado y aquél está estancado. Entonces, el proceso de redimensionamiento podría tener los siguientes pasos.

1. El proceso de redimensionamiento se podrá iniciar a petición de un integrante de la legislatura, por decisión del ayuntamiento ó a solicitud del 25% de los habitantes.
2. Sólo los municipios que tengan el título de Ciudad y cuya población sea inferior al medio por ciento de la

población en el Estado de acuerdo al último censo, podrán ser emplazados al proceso de redimensionamiento.

3. El Congreso del Estado, podrá emitir un decreto en sentido afirmativo o negativo.

## VI. REGIDORES POR ELECCIÓN DIRECTA

En este último apartado abordaremos la propuesta relacionada a que la elección de los miembros de ayuntamiento, específicamente los regidores, sean electos en forma directa y no por planillas como actualmente se realiza.

En forma breve, se expondrá los mecanismos de cómo está organizada la autoridad electoral para la realización de los comicios.

En la geografía electoral, todos los municipios están divididos en secciones electorales, en nuestra credencial de elector aparece un apartado que dice sección y enseguida un número. Una sección electoral es una porción geográfica perfectamente delimitada, misma que la autoridad electoral utiliza para organizar y definir la ubicación de las casillas.

Por ejemplo en el caso de Monterrey tiene 725 secciones electorales y diecisiete regidores de mayoría relativa. La intención sería que el municipio se dividiera en 17 partes con aproximadamente 43 secciones electorales cada una. Estos formarían "distritos municipales electores" y los regidores tendrían que hacer campaña proselitista para ganar la elección.

Actualmente, la ley orgánica de la Administración Pública Municipal en su artículo 29 establece que los regidores son los representantes de la comunidad en el Ayuntamiento, sin embargo, en la práctica, este órgano colegiado no guarda una relación cercana con el electorado pues no representa una porción geográfica debidamente delimitada por ser una fórmula que se presenta a la ciudadanía bajo el esquema de una planilla. El acercamiento entre ciudadanos y miembros del ayuntamiento serían parte de los beneficios que recibiría la población, entre otros.

Con respecto a los síndicos podrían continuar bajo el esquema de planilla, haciendo fórmula con el Presidente Municipal.

Con esta inquietud un grupo de diputados de la actual Legislatura del Congreso del Estado, tuvieron una reunión con personal de la Comisión Estatal Electoral. En dicha reunión, se expuso esta inquietud, ya que en el marco de la nueva Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal deseaban ver la posibilidad de fortalecer la democracia en los ayuntamientos, así como la participación ciudadana mediante la elección directa de los regidores y las conclusiones fueron: Sí existe la factibilidad técnica para hacer esta "distribución municipal" que requeriría de un trabajo aproximadamente de seis meses, pero existe el inconveniente de que en los municipios pequeños hay más regidores que secciones electorales.

Ahora bien, de acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) dice que, un municipio por más pequeño que sea, tendrá dos secciones electorales. Entonces, si el municipio más pequeño, actualmente tiene 4 regidores de mayoría y dos secciones electorales ¿cómo se dividiría el municipio en cuatro partes?. Lo de menos sería dividir geográficamente el municipio en cuatro partes pero se violaría una figura jurídica electoral como lo es la sección electoral y dado que las secciones son definidas por una autoridad federal como lo es el IFE entonces, por sus implicaciones jurídicas y presupuestales, la posibilidad de la elección de regidores por votación directa bajo el esquema actual en los municipios pequeños queda descartada, sin embargo, en los municipios grandes queda firme.

La solución a este problema se encuentra en las propuestas abordadas en este ensayo, pues se propone que los ayuntamientos más pequeños tengan 2 regidores de mayoría relativa y como habría dos secciones electorales, entonces este impedimento queda superado.

## CONCLUSIONES

Actualmente, como se integran las planillas de candidatos a miembros de un ayuntamiento dentro de los partidos políticos, es muy cuestionable, de difícil selección y que dificulta la participación ciudadana en el órgano de gobierno más cercano al ciudadano.

Si tomamos en cuenta que un ciudadano, para llegar a ser regidor debe congraciarse con el candidato a Presidente Municipal dentro su partido político, una vez que llega, lejos de ser representante de la comunidad puede tomar una de las tres actitudes. Primero, representar más los intereses de su partido político que los de la ciudadanía. Segundo, tomar una actitud entreguista y sin críticas a la figura del alcalde, o tercero, ser un duro crítico sin fundamento racional, con oposición obsesiva a todo lo que proponga el alcalde, por eso, vemos que la estructura actual de los ayuntamientos lejos de impulsar una sana Participación Ciudadana, la entorpece, la enrarece y la estropea. Podemos, dentro de las conclusiones, dar un sin número de razones para comprender que el problema de la operatividad en los ayuntamientos viene desde su concepción e integración, sin embargo, basta con señalar que es evidente que el ciudadano está y se siente ajeno a los miembros que forman parte de los ayuntamientos.

Por tal motivo, considero que hoy que el Congreso del Estado está en proceso de crear la Nueva Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal, es el momento adecuado para realizar propuestas y hacer de los Municipios y de los Ayuntamientos ese órgano que dé respuestas claras, concretas, precisas y prontas a las necesidades de la población todo esto sustentado en una Participación Ciudadana ágil, moderna y con un nuevo espíritu.

Muchas Gracias...

## BIBLOGRAFÍA

- Constitución Política del Estado de Nuevo León.
- "División Territorial del Estado de Nuevo León de 1810 a 1995". Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática.
- "García Nuevo León: 150 aniversario de su elevación a municipio". Garza Hildebrando S., H. Congreso del Estado, 25 de marzo del 2001.
- Periódico Oficial. Gobierno Constitucional del Estado de Libre y Soberano de Nuevo León. Viernes 29 de diciembre del 2000, Num. 156. Presupuestos de Ingresos de los municipios de Melcho Ocampo, Parás, Higuera, Allende y Gral. Escobedo, paginas 33, 40, 47, 46 y 16 respectivamente
- Dictamen de las Comisiones Unidas Primera, Segunda y Tercera de Hacienda y Desarrollo Municipal del H. Congreso del Estado de Nuevo León. 30 de junio 2001.
- XX Censo de Población y Vivienda. Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal.
- Ley Estatal Electoral.
- Curso para Regidores. Universidad Mexicana del Noreste, 2000.