

BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA AMPLIACIÓN DEL PERIODO DE LOS AYUNTAMIENTOS

José Antonio RAMÍREZ GUZMÁN

El esquema federal mexicano, conforme al cual debe organizarse la República, prevé la existencia de tres niveles de gobierno, todos ellos designados mediante el ejercicio del voto ciudadano: el federal, estatal y municipal.

El municipio es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales e históricas, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un ayuntamiento electo a través de sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo, en síntesis es la entidad local básica de la organización territorial del Estado.

Se considera que el municipio es la conjunción política y social de la comunidad que se manifiesta en una organización jurídica y territorial, que le asegure un gobierno propio con un carácter representativo del interés colectivo y que sea a la vez el medio de enlace directo con el Estado.

De igual manera se puede recurrir a la teoría de Hans Kelsen para identificar los elementos del municipio que son: población, gobierno y territorio; el gobierno municipal en este caso es la que representa el poder público de la localidad que pertenecen a la misma jurisdicción en tanto que se encuentran en el espacio dentro del cual tiene validez la representatividad de un ayuntamiento.

Es innegable que el municipio es una de las principales instituciones en la organización jurídica, política y social de nuestro país, es la instancia de gobierno más directa a todos y cada uno

de los mexicanos y por ende a quien corresponde el manejo y cuidado de los intereses colectivos vecinales de la población radicando en la circunscripción territorial.

Resulta evidente que el municipio es, pues, la célula básica de la organización política y administrativa de México; institución que nació a partir de la incapacidad de las familias de lograr la satisfacción de intereses comunes, más amplios que los de la familia, pero más reducidos que los de la República, como lo son la prestación de servicios comunales básicos y la realización de obra vecinal, lo que llevo a las familias a organizarse administrativa y políticamente en municipios, gobernados por los propios vecinos, “ayuntados” en lo que hoy conocemos como cabildo.

Los primeros antecedentes prehispánicos del municipio en México se encuentran en los *calpullis* o barrios de los aztecas, en las organizaciones tribales de los zapotecas, así como en los clanes de la civilización maya caracterizados por ser unidades económicas autosuficientes y con gobierno propio.

El municipio mexicano, tal y como es conocido en nuestros días tiene su origen en el año 1519, al instaurarse en Veracruz como la primera institución política.

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz, se establece la organización de los municipios y se consolida la institución como célula básica de la organización gubernamental.

Al adaptar nuestro país la forma de República representativa, popular y federal en 1824, no se reglamentó la organización municipal. En 1857 desaparece la regulación municipal; misma que se conserva hasta antes del movimiento revolucionario de 1910 en que la organización vecinal y comunal eran nulificadas por la existencia de agentes del gobierno central, intermediario entre el municipio y otros niveles de gobierno, y la intervención ilimitada del gobierno central en la vida vecinal, lo que obligo al Constituyente de 1917 a establecer las reglas que dejan sentados los principios de libertad de los ayuntamientos, la formación de su hacienda y el reconocimiento de su personalidad, pero principal-

AMPLIACIÓN DEL PERIODO DE LOS AYUNTAMIENTOS 363

mente a disponer que entre el ayuntamiento y el gobierno del estado no habrá autoridad intermedia.

El órgano encargado del gobierno y la administración del municipio es el ayuntamiento, ente colegiado y representante de la comunidad, responsable de la planeación, conducción y orientación de recursos para buscar satisfacer de manera inmediata las necesidades colectivas, procurando en todo momento las mejoras en las condiciones de vida de la población, órgano que esta conformado de la siguiente manera:

- *Presidente municipal*. Representante político y administrativo del ayuntamiento, encargado de la ejecución y despacho de los asuntos y decisiones que determine el gobierno deliberante.
- *Síndico*. Es la autoridad que tiene la representación jurídica del ayuntamiento en los actos legales en que forman parte del municipio. Asimismo, es el mandatario legal y el responsable de la fiscalización respecto a la hacienda municipal y el interventor de los actos efectuados por instancias públicas y privadas que deba formalizar el ayuntamiento.
- *Regidor*. Son los representantes populares en el ayuntamiento que atienden las diferentes ramas de gobierno municipal vigilando y procurando que su despacho sea el adecuado para la satisfacción de los requerimientos de la comunidad. Su participación en el ayuntamiento es fundamentalmente en el análisis, deliberación y toma de decisiones respecto a los asuntos que rigen el gobierno municipal.

En el desempeño de la administración municipal, se identifican algunas de las siguientes funciones tales como: la prestación de servicios a la comunidad, la garantía del orden público, educativos y culturales entre las localidades de su jurisdicción. Son de destacarse entre otras:

- *Gobernación*. Atención de las relaciones políticas y sociales del ayuntamiento con la comunidad y la conciliación de intereses sociales con las fórmulas de gobierno que esté llevando a cabo el ayuntamiento y el estado.
- *Prestación de servicios públicos*. Se manifiesta en la construcción, equipamiento y operación de obras e infraestructura de servicios públicos municipales: agua potable y alcantarillado, calles parques y jardines, panteones, mercados y centrales de abastos, alumbrado público, ornamentación, aseo y limpieza, seguridad pública, estacionamientos y rastro, principalmente.
- *Construcción de obras públicas*. Corresponde a esta función las actividades propias de la construcción, tales como: la proyección y la planificación de obras públicas, la contratación de obra, la ejecución del proyecto y financiamiento, el seguimiento y control de la obra, la verificación de los proyectos concluidos y las labores de mantenimiento, reparación, ampliación y mejoramiento de las obras públicas promovidas por el ayuntamiento, así como pavimentación, construcción de banquetas, bordos, la apertura, revestimiento y mantenimiento de caminos locales, la edificación de estructura educativa, cultural y recreativa, entre otras.
- *Asistencia social*. Se refiere a la atención de los problemas de bienestar que enfrentan los miembros de la comunidad que presentan una situación económica, social y cultural precaria.
- *Seguridad Pública*. El cumplimiento de esta función implica la organización de un sistema normativo y de control de aquellas actividades públicas y privadas que alteren el orden, la tranquilidad y seguridad física y moral de la comunidad y de sus instituciones.
- *Prestación de servicios educativos, culturales y recreativos*. Esta función organiza la promoción y ejecución de acciones de apoyo a la educación, cultura y recreación.

AMPLIACIÓN DEL PERIODO DE LOS AYUNTAMIENTOS 365

- *Regulación del desarrollo urbano y la protección ecológica.* Implica la planificación de los centros de población y la regulación de su crecimiento y construcción, mediante reglamentos y disposiciones administrativas municipales.
- *Fomento económico.* Constituye el conjunto de acciones que promueve el ayuntamiento para dotar a la comunidad municipal de alternativas de progreso económico que se traduzcan en aperturas de fuentes de trabajo e instalación de medios de producción en las localidades.
- *Comunicación social.* Representa la función de informar y recibir la comunicación que la comunidad emprenda con relación al ayuntamiento para garantizar datos confiables y oportunos en su relación recíproca con el cumplimiento de los objetivos del gobierno municipal y el consenso de la población.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango en su artículo 103, en concordancia por lo imperado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el estado de Durango tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre; lo que implica para la autoridad municipal la obligación constitucional de prestar los servicios públicos indispensables, que lo constituyen en el poder político con mayor cercanía a la población.

El periodo de gobierno de los ayuntamientos es de tres años, a pesar de que dicha disposición no aparece en la Constitución federal, sino en las Constituciones estatales. Los congresos locales tienen la facultad de decidir el periodo de sus ayuntamientos, sin que se requiera de una reforma al artículo 115 constitucional. Prueba de lo anterior es que de 1917 a la fecha los estados han modificado el periodo de sus ayuntamientos. En los años posteriores al Constituyente de 1917 el periodo del gobierno municipal variaba entre uno y dos años, con la posibilidad de la reelección en algunos de los estados.

Con los años, se amplió el periodo de gobierno a tres años. Probablemente influyó en esta decisión el impedimento de la reelección inmediata y la ampliación del mandato de dos a tres años de los diputados federales y de cuatro a seis años de los senadores en 1933, y posteriormente la extensión del periodo de los gobernadores de cuatro a seis años en 1943. En la medida que se consolidó en nuestro país un Estado presidencialista y autoritario, este proceso se acompañó de una tendencia a homogeneizar las bases de la organización municipal en las legislaciones estatales. A finales de los años cincuenta, el periodo constitucional de tres años prevalecía en la mayoría de las Constituciones estatales. Sólo en siete estados aún se contemplaba el periodo de dos años, y en un estado, Querétaro, se establecía el periodo de cuatro años.

En el presente, existen diversas corrientes en nuestro país que establecen que para lograr un eficaz ejercicio del poder en busca de una efectiva modernización y lograr el verdadero fortalecimiento municipal, con sistemas de planeación científica diseñados con una concepción profesional, que le permita una evaluación objetiva a su desempeño, debe extenderse el periodo de la administración municipal a un ejercicio de cuatro años, ya que los tiempos modernos exigen una profesionalización de la política, en virtud del cúmulo de responsabilidades, funciones y atribuciones que le han sido transferidas a los municipios en el artículo 115 constitucional.

Este tema indudablemente debe ser analizado no en forma aislada, sino vinculado a lo que se pretende reformar, que es en este caso dar mayor continuidad y permanencia a los programas de gobierno y disminuir el costo de aprendizaje de cada administración.

Las tesis que animan el llamado nuevo federalismo mexicano, reconocen que nuestra patria nunca podrá ser una nación fuerte con estados y municipios débiles, como tampoco lo será con estados y municipios atrofiados por el exceso de carga y con un gobierno federal débil y limitado; si bien debe servir de sustento el fortalecimiento de los municipios para lograr el mayor desa-

AMPLIACIÓN DEL PERIODO DE LOS AYUNTAMIENTOS 367

rollo político, económico, regional y administrativo, este debe reconocer a las entidades federativas y a sus órganos de gobierno como quienes integran el todo que es la Federación.

El municipio es una forma de organización política y administrativa del régimen interior de los estados de la Unión; con un sustento en la Constitución general de la República, con rasgos de competencia propios y atribuciones específicas en varias materias pero sobre la base de que la propia Constitución establece los principios generales de su estructura y funcionamiento.

En este contexto, se propone alargar el periodo de gobierno de la administración municipal con el objeto de dar continuidad a los planes y programas establecidos por la administración en gestión, para el mejor desarrollo de los municipios, esto no significa una reelección sino una ampliación del periodo de ejercicio de los ayuntamientos, debido a que la realidad dinámica de la sociedad, evidencia que tres años no son suficientes para lograr cumplir con los diversos programas, proyectos y acciones que permitan alcanzar una verdadera eficacia de la administración municipal, permitiendo con ello que esta alcance a plenitud su cabal desarrollo, en beneficio de los habitantes del municipio, sobre todo en aquellos casos que requieren para su concepción, maduración y desarrollo, un mayor periodo.

En los últimos años el país ha vivido un proceso de transformación y transición en todas sus estructuras económicas, culturales y políticas, esto es, un proceso de transformación del régimen político mexicano. En dicho proceso caracterizado por el cambio de las estructuras, se está viviendo una transformación hacia la democracia plena y la consolidación de las instituciones públicas.

Dentro de este proceso de cambio y transformación se encuentran inscritas las reformas constitucionales al marco jurídico constitucional aprobadas en 1983 y 1999, las cuales buscan el avance y la consolidación del municipio como nivel de gobierno a partir del fortalecimiento de la hacienda pública municipal, y la autonomía del municipio a nivel de gobierno; reformas que sin

lugar a dudas ha permitido a los municipios del país, seguir pausada pero gradualmente enfrentando los requerimientos de su propio desarrollo y de las demandas de la población.

Resulta innegable que en el tránsito hacia la democracia, el nivel de gobierno donde se han consolidado de una manera más palpable el fenómeno de la alternancia partidista en el poder, lo es en la esfera de competencia municipal, lo que ha generado que en la mayoría de los municipios del país y principalmente en aquéllos donde se encuentran asentados los núcleos urbanos, se de la impresión de que cada tres años al término de la administración municipal se margine todos y cada uno de los programas y acciones que el gobierno antecesor lleve a cabo sin importar los resultados positivos que pudiesen haber tenido; máxime si entre el gobierno entrante y el saliente no existe una identidad político partidista.

En el presente, los municipios al ser ya reconocidos constitucionalmente como una entidad de gobierno, deben contar con un mayor tiempo para desarrollar su trabajo, para lograr el cumplimiento de planes y proyectos planteados.

Es por ello que a nivel nacional se han escuchado ya voces que solicitan la prolongación del periodo administrativo municipal para que pase de tres a cuatro años; lo anterior en atención de ser la instancia más inmediata a las necesidades de la población, por lo cual requiere para la consolidación de programas y acciones una ampliación en el tiempo de su duración, a fin de evitar que algunos programas de gobierno trascendentales para la vida de los habitantes del municipio se ven postergados o definitivamente desechados.

La propuesta que se presenta se enmarca de igual forma en la necesidad de dotar de una mayor continuidad a los programas y proyectos de la competencia del gobierno municipal y como una forma de profesionalizar la función pública.

Resulta pertinente aclarar que la propuesta de ampliación del periodo de duración de las administraciones municipales, se refiere de una manera general a todos y cada uno de los municipios

AMPLIACIÓN DEL PERIODO DE LOS AYUNTAMIENTOS 369

que conforman un estado, sin distinguir se trate de urbanos, semiurbanos o rurales, tesis que se ha venido ventilando también y la cual implicaría considerar y distinguir entre municipios integrantes de un mismo estado, lo que conllevaría a catalogar y diferenciar municipios de primera, segunda y tercera clase.

Si bien es cierto, existen también argumentos serios a favor de la propuesta de reelección inmediata de los integrantes de los ayuntamientos, partiendo de la misma afirmación de que el actual periodo de tres años para la gestión de un ayuntamiento es corta para la consolidación de programas, resulta evidente que la tradición antireeleccionista para los órganos ejecutivos del Estado, plasmados en la Constitución de 1917, representa una razón no solamente histórica, sino de innegable valor en nuestros días a efecto de evitar nuevamente las tentaciones de la acumulación del poder, y que ello represente un serio obstáculo para consolidar la democracia y la promoción integral del desarrollo de las diversas regiones del país; razones estas que no operan para la pretendida reelección de los legisladores tanto locales como federales, y con la cual, en ese caso particular, se consolidaría la profesionalización de la actividad legislativa y por ende el perfeccionamiento y mejoramiento del marco jurídico mexicano.

Pareciera que existe mayor coincidencia entre los actores políticos en ampliar el periodo de gobierno que en eliminar las restricciones de la reelección inmediata del texto constitucional. El gobierno federal, en el Programa para un nuevo Federalismo 1995-2000, se ha manifestado por la conveniencia de revisar las ventajas de ampliar el periodo constitucional de los ayuntamientos, a partir de sus implicaciones en relación con la elaboración, instrumentación, alcance y continuidad de las políticas públicas municipales. El Partido Revolucionario Institucional en un documento elaborado por la Comisión Nacional de Asuntos Municipales (1996) se pronunció por ampliar el periodo de gobierno municipal a cuatro años, con la finalidad de ampliar las oportunidades de consolidar los programas en el ámbito municipal. Asimismo, el Partido de la Revolución Democrática, a través de la

Secretaría de Asuntos Municipales, ha reivindicado la ampliación del periodo constitucional de los ayuntamientos, pero sin definir a cuántos años.

En la mayoría de los casos, el primer año de gobierno de una administración municipal, se intenta el replantear y reestructurar el gobierno pero con dificultades que van desde una perspectiva política hasta las implicaciones de tipo económico, máxime que en la mayoría de los casos se comienza a ejercer la función pública con un presupuesto de egresos en el que no se tuvo intervención alguna para su formulación y que en el mayor de los casos se encuentra ejercido en gran parte; el segundo año se busca impulsar programas y proyectos y tratar de consolidar lo que se ha hecho en el primero y en el tercer año al serlo inminentemente electoral la capacidad de la administración pública se ve acotada tanto en la ejecución de acciones y programas como en el desarrollo de la obra pública.

Es por ello que no es fácil en tres años poder concretar un programa de gobierno en que se cristalicen los anhelos y demandas de la ciudadanía y se coadyuve a la superación y transformación del municipio.

Una revisión de los periodos de gobierno municipal en 19 países de América Latina nos arroja que en Bolivia el periodo es de dos años; en Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela es de tres años; en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras y República Dominicana es de cuatro años; en Guatemala, Panamá, Paraguay y Uruguay es de cinco años y en Nicaragua es de 6 años.

En este orden de ideas el estado de Durango no puede ni debe quedarse a la zaga y aislado de la dinámica constitucional que se ha venido ya presentando en diversas entidades del país respecto a la ampliación del termino para el ejercicio de las autoridades municipales, por lo que, proponemos se reforme el artículo 104 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango para quedar en los siguientes términos:

AMPLIACIÓN DEL PERIODO DE LOS AYUNTAMIENTOS 371

Artículo 104. “Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento que será elegido en forma popular y directa cada *cuatro* años. La competencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente otorgan al gobierno municipal, se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado”.

Someto a la consideración de los prestigiados constitucionales y asistentes a este extraordinario esfuerzo que representa el III Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, esta propuesta, la cual se basa en buscar la mayor eficacia y profesionalización de la función pública y con ello un mayor desarrollo de las comunidades; esperando poder modestamente contribuir al desarrollo y consolidación de la esfera de gobiernos municipales.