

CAPÍTULO VII

EL MUNICIPIO LIBRE

1. Ayuntamientos municipales	281
2. Funcionamiento del Ayuntamiento	289

1. Ayuntamientos Municipales

El aspecto histórico de los ayuntamientos de los municipios del estado de Sinaloa, en esta parte de la investigación, se remite a los datos desarrollados en las breves y suscintas historias mencionadas en los capítulos correspondientes a los poderes estatales toda vez que, para el desarrollo del presente capítulo, se decidió por acudir a las bases constitucionales del 115 para crear un ambiente de estudio a fin de orientar las recientes reformas a dicho artículo.

El Constituyente de 1917 asume la importante responsabilidad de sentar las bases para organizar jurídica y administrativamente al Municipio en el artículo 115 constitucional y ha sido el Constituyente Permanente quien lo ha modificado en vías de lograr su fortalecimiento.

Así, establecida en la fracción I de este artículo que los ayuntamientos serán de elección popular directa, con la reforma realizada en el año de 1977, se incrementa la representatividad de los ayuntamientos para garantizar el acceso a éstos a las corrientes políticas locales mediante el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos- en esta ocasión- cuya población sea de más de 300 mil o más habitantes.

Es en la reforma a este artículo, en el año de 1987, cuando se vuelve a considerar este rubro, en la fracción VIII, la disposición por la que se establece que: «Las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.»

Municipio y Ayuntamiento.-El concepto Ayuntamiento ha estado muy unido al de Municipio y hasta antes de la reforma a este artículo, publicada con fecha 23 de diciembre de 1999, se establecía que cada municipio sería administrado por un Ayuntamiento pero, a partir de esta reforma el concepto adquiere mayor relevancia toda vez que con ésta se establece que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento, es decir ya no será un administrador sino gobierno.

En el Diccionario Jurídico Mexicano se expresa que esta AYUNTAMIENTO proviene «del latín adiunctum, supino de adiungére, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es una corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles, con el objeto de que administren los intereses del Municipio»³⁴.

En el diccionario Escriche, de la palabra AYUNTAMIENTO, se dice que: «Ayuntamiento. El Congreso o Junta compuesta de justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico político de cada pueblo. Suele llamarse también regimiento, cabildo, consejo, municipalidad y cuerpo municipal.»³⁵

Con sustento en las definiciones mencionadas es que pudieramos afirmar que:

Ayuntamiento es un órgano de gobierno municipal, de naturaleza colegiada y deliberativa, que integrándose por varios

³⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1991, pag. 262

³⁵ Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Cárdenas editores, México, 1991, pág. 336.

miembros toma sus decisiones mediante discusiones que se resuelven por mayoría de votos.

El Gobierno Municipal.-El artículo 115 constitucional, disponiendo que cada municipio sea gobernado por un Ayuntamiento establece que la competencia de este gobierno se ejercerá de manera exclusiva y sin ninguna autoridad intermedia entre él y el gobierno del Estado, también dispone que sus integrantes serán electos popular y directamente.

Para la integración de los Ayuntamientos se han utilizado criterios diversos, bien atendiendo al número de habitantes que tenga cada municipio de la entidad federativa de que se trate, o a la importancia de las poblaciones.

Conforme se han dado nuevas formas de democracia en las elecciones municipales, actualmente, la forma de elección de los integrantes del ayuntamiento se realiza mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

En el caso específico de los Ayuntamientos del Estado de Sinaloa los Municipios se integran con la cantidad de miembros señalados en cada una de las tres fracciones que representan el contenido del artículo 112 de la Constitución Local.

Así, en dicho artículo, reformado según Decreto No.423 y publicado en el Periódico Oficial «El Estado de Sinaloa» de fecha 10. de Abril de 1992, se estableció que los Municipios, cualquiera que sea su número de habitantes, integrarán sus Ayuntamientos con: un Presidente Municipal, así como con regidores de Mayoría Relativa y regidores de Representación Proporcional.

Además, en este artículo, atendiendo a la regulación para el número regidores que por ambos principios integren un municipio, éstos pueden estar integrados con dieciocho, trece o diez regidores, según se establece en las fracciones respectivas.

El Ayuntamiento, que por disposición de la Constitución Federal podía ser suspendido o desaparecido, en su totalidad o en algunos de sus miembros, a la fecha estas disposiciones se receptan en el artículo 118 de la Constitución local.

Con la reforma de 1999 a la Constitución Federal, en la que sólo se establece la figura de la desaparición de un Ayuntamiento, sería conveniente analizar esta materia previa a la actualización del citado artículo 118, dada las críticas que ha provocado la reforma con su redacción y en la que no se contempla el avance que se había logrado para que la desaparición estuviese condicionada a los supuestos de causas graves previstas en la ley y que se garantizará el derecho de audiencia.

Los cargos de elección popular, como lo es el de Presidente Municipal o de Regidor, con duración determinada por tres años, por ser cargos para el ejercicio del poder público requieren que no permanezcan acéfalos y para evitar la falta de algunos de los miembros del ayuntamiento se ha establecido la figura de la suplencia o la sustitución.

A efectos de que el Municipio sea sujeto de derecho se le reconoce la personalidad jurídica que le permita manejar su patrimonio, pero, en materia legislativa se deberán sujetar a las bases que la Constitución Federal y las legislaturas de los estados le señalen.

Expresándose en las bases constitucionales que se analizan, del artículo 115 de la Constitución Federal y artículo 123 de la Constitución Local, que el Ayuntamiento administrarán libremente su

hacienda, su libertad se fortalece al autorizarse en ambas constituciones que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, es decir, por si mismos.

La facultad de administrar libremente el Ayuntamiento su hacienda pública, a la luz de la revisión que de sus cuentas públicas debe hacer el Congreso del Estado, ha creado criterios confusos en relación a dicha libertad.

Para aclarar lo anterior baste recordar que por egreso se entiende el gasto público que el Ayuntamiento realiza en el ejercicio de sus funciones y para lo cual tiene plena libertad de formular su presupuesto en los rubros o programas que convengan a la comunidad, mientras que la revisión de la cuenta pública tiene como finalidad conocer si los ingresos aprobados por el Congreso del Estado a los ayuntamientos, tomando en consideración las contribuciones u otros, cualquiera que sea su denominación y se establezcan en su favor, hayan sido aplicados y ejercidos en los programas aprobados por el Ayuntamiento.

En otras palabras, el ingreso municipal lo aprueba la Legislatura del Estado, el presupuesto de egresos municipal lo aprueba el Ayuntamiento y el ejercicio de éste con relación al ingreso aprobado es objeto de supervisión mediante la revisión de la cuenta pública.

Integrándose la hacienda municipal, además de los ingresos aprobados por el Congreso del Estado, por participaciones federales, éstas últimas no son objeto de revisión de la cuenta pública que realiza la Legislatura Estatal toda vez que no fueron aprobados por ella.

Lo anterior adquiere especial relevancia ya que, con motivo de la citada reforma de 1999, las legislaturas de los Estados no tan sólo revisarán la cuenta pública sino que la fiscalizarán, es decir, el órgano técnico legislativo que realiza esta función deberá profundizar en los documentos que los ayuntamientos presenten ante éste

para informar sobre uso de los ingresos aprobados.

Los servicios públicos que pueden ser prestados por los Ayuntamientos, tienen origen en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal y se establecen en el artículo 121 de la Constitución local; actualmente, en el citado artículo 121 se expresan los siguientes servicios:

- I. Agua potable y Alcantarillado;
- II. Aseo y Limpia;
- III. Alumbrado Público;
- IV. Mercados, rastros y centrales de abasto;
- V. Panteones;
- VI. Calles, parques y jardines;
- VII. Seguridad pública y tránsito; y
- VIII. Educación Pública

pero estableciéndose en la fracción IX la facultad para que *los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera*, resulta que la enunciación de estos servicios no es limitativa.

De esta manera, las fracciones I, II, VI y VII antes citadas requieren de ser actualizadas para incorporar en ellas los servicios de drenaje, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; la recolección, traslado y disposición final de residuos; el equipamiento

de calles, parque y jardines; y la seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución-federal-, policía municipal y tránsito, servicios y funciones que de conformidad con la multicitada reforma al 115 de la constitución federal, los ayuntamientos también pueden realizar.

En cuanto a la facultad de coordinación que la constitución establece para los municipios es de suma importancia valorar ésta, teniendo en consideraciones algunos factores reales, como lo es el ambiente de pluralidad ideológica en que se desenvuelven los Ayuntamientos actuales, en la búsqueda de alternativas para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales.

2. Funcionamientos del Ayuntamiento

Por ser un cuerpo colegiado, el Ayuntamiento funciona en sesiones denominadas de cabildo, donde las decisiones se toman por mayoría de votos.

Cabildo proviene del latin capitulum, palabra con que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia; dentro de nuestro contexto, se llama cabildo a la reunión de los integrantes del Ayuntamiento; también se denomina así al salón o recinto donde se realizan las asambleas y al acto de intercambiar opiniones se le denomina cabildear.

Las sesiones de los Ayuntamientos pueden ser ordinarias, extraordinarias, permanentes y solemnes.

Las sesiones ordinarias son las que se celebran con regularidad en las épocas previstas mientras que las extraordinarias se celebran cuando surge un evento que no admite demora; la sesiones solemnes son realizadas conforme a la importancia del acto para el que fueron convocadas y lo cual pueden estar establecido en la ley, por otra parte, las sesiones permanentes son aquellas que por su naturaleza requieren de atención prolongada.

Las sesiones, además, pueden ser privadas o públicas, permitiéndose en el caso de las últimas el acceso al público.

De las Comisiones de los Ayuntamientos. - Dentro del Seno del Ayuntamiento se pueden crear grupos integrados por sus miembros para que estudien, supervisen o investiguen algún problema del área de competencia del Municipio, e informen y en su caso pro-

pongan alternativas de solución, así como para que vigilen que se ejecuten las disposiciones y acuerdos que han sido acordados en los cabildos.

Las comisiones pueden ser temporales o permanentes y serán todas aquéllas que determine el Ayuntamiento.

Atribuciones del Ayuntamiento.-La doctrina ha debatido acerca de la naturaleza de las actividades que realiza el Ayuntamiento para alcanzar sus fines, estos es, se cuestiona si es una obligación o un derecho el que tiene para ejecutarlas, por ejemplo:

¿es un derecho o una obligación del Ayuntamiento el prestar el servicio de limpia?

los vecinos, cuando el servicio es deficiente se quejan de que el Ayuntamiento no cumple con su obligación, por otra parte si las autoridades detectan que un particular presta el servicio de limpia lo sancionarán, e invocarán que el único que tiene derecho a prestar ese servicio es el Municipio.

Esta cuestión se ha superado señalándose que no son derechos ni obligaciones sino que son atribuciones que le otorgan las leyes mismas y que debe de cumplir puntualmente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 le señala al Municipio atribuciones atendiendo a la diferentes materias como lo son : Hacendarias, desarrollo urbano, servicios públicos, etc.

Algunas de las atribuciones anteriores pueden ser realizadas por el Presidente Municipal o por los Ayuntamientos, siendo las primeras de carácter eminentemente ejecutivas, mientras que las se-

gundas son de carácter deliberativas.

El Presidente Municipal, como titular del Ejecutivo Municipal, es el representante político del Ayuntamiento, el titular de la Administración pública y como tal ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, además, es el que preside las sesiones de cabildo; por lo que podemos clasificar sus atribuciones en tres grupos: como representante político del municipio, como presidente o líder del Cabildo y como jefe o titular de la administración pública municipal, siendo en esta área donde tiene mayor número de atribuciones.

Además de las disposiciones de la constitución local, con las que se integra el capítulo del Municipio Libre en el Estado de Sinaloa, entre las disposiciones relativas a las obligaciones de los sinaloenses, en el artículo 60., se encuentra la de inscribirse en el catastro de la Municipalidad, manifestando la propiedad que tenga y la industria, profesión o trabajo de que subsista. Entre las obligaciones de los ciudadanos del Estado se establece la obligación de éstos para inscribirse en los padrones municipales de la jurisdicción a que pertenezcan; igualmente, las que regulan la forma de gobierno para el Estado y reitera que éste tendrá como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

La división del territorio a la fecha, da lugar a dieciocho municipalidades autónomas denominadas: Ahome, El Fuerte, Choix, Guasave, Sinaloa, Angostura, Salvador Alvarado, Mocorito, Badiraguato, Culiacán, Navolato, Elota, Cosalá, San Ignacio, Mazatlán, Concordia, Rosario y Escuinapa.

Por otra parte, para la división de los municipios, dispone el artículo 110 de la constitución local, que los Municipios se dividirán en Sindicaturas y éstas en Comisarias, en cuyas jurisdicciones ejercerán las funciones ejecutivas y administrativas los Síndicos y Co-

misarios Municipales, respectivamente. Unos y otros serán nombrados cada tres años por el Ayuntamiento de la Municipalidad que corresponda y removidos libremente por el mismo.

mencionándose en esta disposición la figura del Síndico y aunándosele la calidad de municipal, es decir Síndico Municipal, es necesario aclarar que no tiene esta denominación la misma connotación en el estado de Sinaloa como la tiene en otras entidades federativas.

La división en Sindicaturas y Comisarías, a su vez ha requerido de revisar el procedimiento para su nombramiento. Con la finalidad de hacerlo en un marco democrático es que se ha modificado la Ley Orgánica Municipal para establecer en ella la figura del plebiscito y el de la Asamblea General. Así se dispone en esta Ley que el Ayuntamiento realizará consulta popular, mediante Asamblea General convocada para tal efecto en Sindicaturas con menos de siete mil quinientos habitantes y mediante plebiscito en Sindicaturas con más de siete mil quinientos habitantes.

Además, de gran trascendencia para la organización municipal, son las facultades que la constitución local le otorga al Congreso del Estado para la ratificación de los límites municipales, la creación de otras nuevas- ésta última ha sido, a últimas fechas, motivo de comentarios que demandan también su actualización-, o supresión de municipalidades que no reúnan los requisitos constitucionales; la ratificación o no de erección de Sindicaturas y Comisarías; la facultad para convocar a elecciones municipales o de elegir Presidente Municipal o Regidores sustitutos en casos de vacante, entre otras facultades.

Igualmente importante es la autorización para constituirse en aval de organismos sociales, el derecho de iniciar leyes o de partici-

par en el proceso legislativo durante la discusión.

Un complemento informativo para tener una visión integral de la institución del municipio libre y la figura del ayuntamiento municipal demanda el estudio de su marco jurídico.

Marco Jurídico Municipal.- Las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Sinaloa, la Ley Orgánica Municipal, La Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa, y el Bando de Policía y Buen Gobierno de cada municipio en el estado de Sinaloa, constituyen entre muchas otras disposiciones el marco jurídico que rige la actividad de los municipios y ayuntamientos en el estado de Sinaloa.