

LA FORMA DE GOBIERNO MUNICIPAL EN MÉXICO. EL CASO DE SINALOA

Crescencio FLORES CONTRERAS

SUMARIO: I. El municipio en las Constituciones mexicanas. II. La forma de gobierno municipal en Sinaloa. III. La integracion de los ayuntamientos en Sinaloa.

La literatura sobre el municipio mexicano es abrumadora. Ríos de tinta se han escrito, miles y miles de discursos se han pronunciado para enaltecerlo, eventos van y vienen para analizarlo, múltiples reformas legales se han realizado para tratar de actualizarlo. Pero el fundamental, y cada día más actual, tema de la forma de gobierno municipal apenas comienza a ponerse sobre la mesa de discusión.

Desde sus orígenes, los ayuntamientos consistieron en un órgano en el que convivían la cabeza de la administración municipal y los representantes populares.

Ello no fue obstáculo para que los legisladores sinaloenses de la segunda mitad del siglo XIX y los revolucionarios de 1917 consagraran en la Constitución Política del estado la separación de los poderes municipales.

En efecto, durante 61 años, de 1861 a 1922, en Sinaloa competía a los ayuntamientos el ejercicio del Poder Legislativo municipal y correspondía al presidente, síndico y comisario municipales las funciones ejecutivas.

Se trataba de un diseño institucional tan avanzado, por republicano, que incluso ahora, en los albores del siglo XXI, comienza a ganar terreno en el debate sobre el municipio mexicano.

El restablecimiento de esta forma de gobierno municipal, con las adaptaciones pertinentes a la actualidad, es la gran reforma que le urge al municipio mexicano y sinaloense del siglo XXI.

La forma actual está tan cargada de presidencialismo, que resulta obsoleta por antidemocrática.

I. EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

La Constitución fundacional de México, la de 1824, ignoró por completo la institución municipal.

Las Leyes Constitucionales de 1836 contemplaron la figura del ayuntamiento estableciendo en su artículo 22 que “Habrà ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil”, y en su artículo 23, que “Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos”.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 incorporaron el tema municipal de una manera muy superficial, centralista e indirecta, pues éste aparece en el artículo 134, que se refiere a las “facultades de las Asambleas departamentales”, las cuales podían “hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural” y “aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades”.

La Constitución de 1857 ignoró de plano la institución municipal.

No fue hasta la Constitución de 1917 cuando una ley fundamental mexicana le concedió un tratamiento específico y detallado a la cuestión municipal. Su artículo 115 original establecía que

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y

que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Aunque lo mejor hubiera sido que el Constituyente de Querétaro incluyera de manera explícita en la redacción del artículo 115 una forma republicana del gobierno municipal, al no abordar de manera detallada la forma de gobierno municipal permitió que en estados como Sinaloa los legisladores locales establecieran sus propios diseños institucionales para el funcionamiento de los ayuntamientos. En este caso fue el de la separación de los poderes municipales.

El artículo 115 constitucional ha sido reformado en diez ocasiones. Sin embargo, en ninguna de ellas se abordó el tema de la forma de gobierno municipal. Tan sólo se menciona que los ayuntamientos se integran por el presidente municipal, los regidores y los síndicos procuradores.

La última de estas reformas, publicada oficialmente el 23 de diciembre de 1999, no introdujo cambio relevante alguno respecto a la forma de gobierno municipal, reduciéndose a sustituir el término “administrar” por el de “gobernar”, una modificación cuyos alcances dependerán del aprovechamiento que de ella hagan los Congresos locales.

Lo importante es que la actual redacción del artículo 115 constitucional, igual que la original de 1917, no impide que en el ámbito estatal pueda legislarse para establecer, tanto en las Constituciones locales como en las leyes orgánicas municipales, una forma de gobierno municipal más democrática y republicana, con división de los poderes municipales, aunque los presidentes municipales continúen formando parte de ellos, lo cual colocaría al municipio mexicano, por primera vez, por delante del funcionamiento de los poderes públicos en la Federación y en los estados.

II. LA FORMA DE GOBIERNO MUNICIPAL EN SINALOA

Después del triunfo del liberalismo, el 3 de abril de 1861 entró en vigor la tercera Constitución Política del Estado de Sinaloa.

A partir de esta Constitución y hasta la de 1917, en Sinaloa se instaura un diseño institucional municipal novedoso, tanto respecto al anterior como al que se implanta en 1922, y que perdura hasta nuestros días.

El carácter novedoso de este diseño municipal estriba en la separación de las funciones legislativas y ejecutivas de los ayuntamientos sinaloenses.

Este modelo institucional, además de su singularidad republicana y democrática, no permanece estático, sino que se transforma en las sucesivas Constituciones locales, incluidas la del porfiriato y la revolucionaria de 1917.

La Constitución de 1861, en su artículo 56, establecía que

El Ayuntamiento ejercerá en cada municipio el Poder Legislativo con relación a los objetos concernientes a la administración municipal, y la autoridad política el Poder Ejecutivo; pero no podrá oponerse a que se lleven a efecto las medidas que aquel acuerde, sino en los casos y en la forma que se determine en la ley de municipalidades. Tampoco podrá el Ejecutivo del Estado o sus agentes, en ningún caso ni bajo pretexto alguno disponer de las rentas municipales.

La Constitución de 1870, en su artículo 58, lo consagró de la siguiente manera:

El Ayuntamiento ejercerá en cada municipio el poder Legislativo con relación a los objetos de su incumbencia, y la autoridad política, el poder Ejecutivo en cuanto a las disposiciones de interés general o de importancia, ejecutándose las que no lo sean, por las comisiones o agentes del Ayuntamiento o por los síndicos de los pueblos. La autoridad política tiene el derecho de hacer observaciones a los acuerdos que le comunique el Ayuntamiento. Tendrá el deber de oponerse a su cumplimiento, cuando contrarién las leyes federales o del Estado, o sean capaces de trastornar el orden público, según se determine en la ley de Municipalidades.

En su artículo 58, la Constitución de 1880 contenía una redacción idéntica a la de 1870.

La Constitución de 1894, ya en el porfiriato, en su artículo 53, estipulaba que

El Ayuntamiento ejercerá en cada Distrito el Poder Legislativo con relación a los objetos de su incumbencia, y el Prefecto, el Poder Ejecutivo en cuanto a las disposiciones de interés general o de importancia, ejecutándose las que no lo sean por las comisiones o Agentes de los Ayuntamientos, o por el Síndico que debe de existir en cada Alcaldía. El Prefecto tiene derecho de hacer observaciones a los acuerdos que le comunique el Ayuntamiento. Tendrá el deber de oponerse a su cumplimiento, cuando contra-

rien las leyes federales o del Estado o considere que pueden trastornar el orden público, según se determine en la ley de municipalidades. Los Síndicos de Alcaldías serán nombrados por el Prefecto del Distrito respectivo y durarán un año en su encargo.

La Constitución de 1917, siguiendo el ejemplo de la nacional, es la primera ley fundamental de Sinaloa que dedica un apartado especial al “Régimen municipal”. En su artículo 92 mantiene el diseño institucional creado en 1861, al establecer que “Compete a los Ayuntamientos el ejercicio del Poder Legislativo Municipal, con las limitaciones que señalan las leyes. Corresponde al Presidente, Síndico y Comisario Municipales las funciones ejecutivas”.

Esta forma de gobierno municipal desapareció del constitucionalismo sinaloense con el relevo constitucional de 1922.

III. LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN SINALOA

El sistema actual de integración de los ayuntamientos sinaloenses es una de las razones principales que contribuyen al predominio presidencialista en su funcionamiento.

En efecto, antes de la última reforma a la Constitución estatal este sistema contenía una excesiva sobrerrepresentación del partido del presidente municipal, independientemente del porcentaje de votos que obtuviera en las elecciones.

CUADRO 1
INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE SINALOA
ANTES DE LA REFORMA DE JUNIO DEL 2001

<i>Municipios</i>				<i>Porcentaje del cabildo</i>
	<i>Presidente municipal</i>	<i>Regidores</i>	<i>Total</i>	
Ahome, Guasave Culiacán y Mazatlán	1	11	12	63.1%
El Fuerte, Sinaloa, Salvador Alvarado	1	8	9	64.2%

Mocorito, Navolato Rosario y Escuinapa	1	8	9	66.7
Choix, Angostura, Badiraguato, Cosalá Elota, San Ignacio y Concordia	1	6	7	63.6

La reforma constitucional local de junio de 2001, lejos de superar esta deformación, la agravó al crear la figura del síndico procurador de mayoría relativa.

Pero esta vez se fueron de paso al garantizarle al partidador ganador, por minoritario que éste sea, las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento en 14 de los 18 municipios del estado, algo que desde hace tiempo ya no está permitido ni para el partido con mayoría absoluta de diputados en el Congreso estatal. Es el esplendor del poder absoluto (que corrompe absolutamente) en pleno siglo XXI.

CUADRO 2
 INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE SINALOA
 DESPUÉS DE LA REFORMA DE JUNIO DE 2001

<i>Municipios</i>					<i>Porcentaje del cabildo</i>
	<i>Presidente municipal</i>	<i>Regidores</i>	<i>Síndico procurador</i>	<i>Total</i>	
Ahome, Guasave, Culiacán y Mazatlán	1	11	1	13	65%
El Fuerte, Sinaloa, Salvador Alvarado	1	8	1	10	64.2%

<i>Municipios</i>				<i>Porcentaje del cabildo</i>
	<i>Presidente municipal</i>	<i>Regidores</i>	<i>Total</i>	
Mocorito, Navolato Rosario y Escuinapa	1	8	9	66.7%
Choix, Angostura, Badiraguato, Cosalá Elota, San Ignacio y Concordia	1	6	7	66.7%

Con una mayoría así, tan holgada como artificial, el presidente municipal, cualquiera que sea el partido político que lo haya postulado, tiene un amplio campo fértil para ejercer un poderío que las leyes y los reglamentos, casi siempre impulsados por él mismo, se encargan de redondear.

Este porcentaje de integrantes de los cabildos resulta tan artificial que en las dos últimas elecciones locales de Sinaloa, 1998 y 2001, los candidatos ganadores en todos los municipios del estado no sólo estuvieron lejos de representar las dos terceras partes de la votación, sino que, en general, obtuvieron menos votos que los candidatos perdedores.

De este modo, sin una auténtica reforma electoral, la integración de los ayuntamientos sinaloenses a partir del 2004 significará lo mismo un enorme abuso que un atraso político inaceptable en los nuevos tiempos que viven el país y el mundo.