

El sistema de gobierno
de los **municipios**
en México

Críticas y propuestas de cambio

Miguelángel García-Domínguez

Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, núm. 66
Col. El Parque
15969 México, D.F.

*El sistema de gobierno de los municipios en México /
Críticas y propuestas de cambio*
Miguelángel García-Domínguez

México, noviembre de 2003

Cuidado de la edición
Renata Soto-Elízaga

Diseño de portada e interiores y formación
María de Lourdes Álvarez López

Corrección
Alberto Lara Castillo

Asistencia editorial
Irma Leticia Valera Jaso
Susana Nolasco Arano

El sistema de gobierno de los **municipios** en México

Críticas y propuestas de cambio



Miguelángel García-Domínguez



Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados
Congreso de la Unión
LIX Legislatura

Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Mesa Directiva

Pablo Gómez Álvarez Coordinador general

René Arce Islas Vicecoordinador general

Adrián Chávez Ruiz Presidente de Debates del Pleno

Marcela González Salas Coordinadora de Administración
Interior

Inti Muñoz Santini Coordinador de Comunicación Social

Horacio Duarte Olivares Coordinador Jurídico

Eduardo Espinoza Pérez Coordinador de Proceso Legislativo

Inelvo Moreno Álvarez Coordinador de Desarrollo Económico

María del Rosario Herrera Coordinadora de Desarrollo Rural
Ascencio y Medio Ambiente

Marcela Lagarde y de los Ríos Coordinadora de Equidad Social

Alfonso Ramírez Cuéllar Coordinador de Finanzas Públicas

Emilio Zebadúa González Coordinador de Política Interior
y Reforma del Estado

Eliana García Laguna Coordinadora de Seguridad, Justicia
y Derechos Humanos

Clara Brugada Molina Coordinadora de Política Social

Juan José García Costilla Coordinador de Relaciones
Internacionales

Amalia García Medina Vicepresidenta de la Cámara
de Diputados

Índice

Introducción	7
I. Sistemas de gobierno y partidos políticos	9
II. Sistema presidencial	13
III. La preocupación reciente respecto del sistema de gobierno presidencial	17
IV. Sistema parlamentario	19
Las funciones parlamentarias	19
La función de representación	20
La función legislativa	21
La función de control sobre el Ejecutivo	23
La función de legitimación	24
V. Los sistemas de gobierno en México	27
El gobierno de la federación	27
El gobierno de los estados	32
El gobierno de los municipios	33
VI. Crítica del sistema de gobierno de los municipios	49

VII. Propuestas de cambio del sistema de gobierno de los municipios	53
--	----

Introducción

En el proceso de democratización de México, el 2 de julio de 2000 el pueblo de México votó por el cambio de un gobierno que había perdido legitimidad en virtud de la corrupción, la impunidad, la inseguridad pública y la carencia de eficiencia y eficacia. Pero, además, el pueblo votó por que se iniciara un verdadero proceso de rediseño o reingeniería de las estructuras normativas e institucionales del Estado mexicano, por que se democratizaran y modernizaran los tres órdenes de gobierno en beneficio de la sociedad.

A este rediseño, reingeniería o modernización de las estructuras normativas e institucionales se le ha denominado con la muy gastada expresión de “reforma del Estado”. Y un tema imprescindible dentro de la reforma del Estado es el de la reforma municipal para modernizar el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, a fin de lograr la máxima eficiencia y eficacia.

I. Sistemas de gobierno y partidos políticos

Un sistema de gobierno puede ser presidencial o parlamentario; sin embargo, debe tenerse en cuenta que cualquiera de estos sistemas, con la misma Constitución, opera en forma muy diferente de acuerdo con el número de partidos políticos que existen en ese país, así como su peso real; y que ese número y ese peso influyen determinadamente en el sistema electoral.

Así, el funcionamiento de los poderes, específicamente del Ejecutivo y del Legislativo, establecidos en la Constitución, operará en forma diversa según sea el sistema de partido o partidos políticos en esa sociedad. Es decir, el sistema de gobierno es una estructura en relación con la cual se desarrolla un proceso político que está en buena parte determinado por el número y peso de los partidos políticos y el sistema electoral.

El sistema de gobierno funcionará entonces de manera diferente si hay bipartidismo o multipartidismo, un solo partido o un partido predominante.

En México, por décadas, padecimos el sistema de un partido político hegemónico, en el cual la abrumadora mayoría de los legisladores federales y locales, gobernadores, presidentes municipales, magistrados y ministros, pertenecían a ese partido del cual el presidente de la república era el jefe real.¹

Ahora bien, cualquier sistema presidencial funcionará de manera muy diferente, dependiendo de las circunstancias siguientes:

a) Que el presidente y la mayoría de los legisladores en las dos cámaras legislativas –donde existen dos– sean del mismo partido.

b) Que en las dos cámaras legislativas el partido del presidente no cuente con la mayoría legislativa.

Si la situación es esta última, los controles legislativos que indica la Constitución operan con mayor rigidez y con toda plenitud, y el Ejecutivo está obligado a negociar mucho más con el Congreso y a tomar en cuenta a éste en forma tal que sea factible que logre sacar adelante la agenda legislativa. Esta necesidad de negociación trae como resultado un mayor y mejor equilibrio entre los poderes.

En el sistema parlamentario clásico, el inglés, que es bipartidista, si uno de los partidos tiene la mayoría de los legisladores en la Cámara de los Comunes, entonces

¹ Jorge Carpizo, *Anatomía de perversidades*, Aguilar, México, 2000, pp. 82-83.

el primer ministro –que encabeza el Poder Ejecutivo– es el líder de ese partido; y por ese carácter, por la disciplina de partido y porque los legisladores del partido mayoritario no desean elecciones anticipadas, el primer ministro tiene realmente el control del parlamento.

Si ninguno de los dos grandes partidos consigue la mayoría de la Cámara de los Comunes, resulta necesario coaligarse con un tercer partido pequeño para conseguirlo.

En el sistema presidencial, el Ejecutivo es electo para un periodo fijo, sin que exista la posibilidad de introducir a este respecto los ajustes que los sucesos políticos, económicos y sociales pudieran hacer necesarios.

En el sistema parlamentario, ante dichos sucesos, el primer ministro puede solicitar un voto de confianza al poder legislativo y si lo obtiene se fortalece su autoridad y legitimidad democrática; pero, si no lo consigue, acontecerá un cambio de gobierno, lo cual le otorga flexibilidad a ese sistema. En estos casos, es el pueblo, a través de una nueva elección, el que decide cuál de los poderes tenía razón.

Las principales características que distinguen los sistemas parlamentario y presidencial son las que a continuación se enumeran:

En el sistema parlamentario:

1. Los miembros del gabinete son integrantes del parlamento.

2. El gabinete se integra por parlamentarios del partido mayoritario o de la coalición que forma la mayoría parlamentaria.

3. El gabinete lo encabeza el primer ministro que es el jefe del gobierno; el jefe del Estado es el rey (en algunos países es un presidente).

4. El gabinete subsiste durante su periodo, mientras cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

5. La administración pública está encomendada al gabinete, bajo la supervisión del parlamento.

6. Parlamento y gabinete tienen un mutuo control: el parlamento puede exigir responsabilidad política al gabinete; puede negar un voto de confianza o emitir uno de censura, lo que obliga al primer ministro (y al gabinete) a dimitir; a su vez, el primer ministro puede disolver al parlamento y convocar a elecciones.²

En el sistema presidencial:

1. El presidente es electo por un periodo determinado.

2. El presidente es el jefe del gobierno y jefe del Estado.

3. Los secretarios del despacho son nombrados y removidos libremente por el presidente.

4. Ni el presidente ni los secretarios son responsables ante el Congreso.

5. El presidente no puede disolver al parlamento.

6. El parlamento no puede obligar al presidente a renunciar con su voto de censura.

7. El presidente puede pertenecer a un partido diferente al que tiene la mayoría en una o en las dos cámaras.³

² Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, Porrúa-UNAM, México, 1991, p. 272.

³ *Ibid.*, p. 273.

II. Sistema presidencial

El sistema presidencial se *inventó* en los Estados Unidos. Ahí, los constituyentes estadounidenses concedieron al presidente, a través del texto constitucional, amplios poderes en una medida suficiente para el eficaz funcionamiento del gobierno. Sin embargo, al mismo tiempo, procuraron asegurar el equilibrio entre los tres poderes constituidos del gobierno federal, por medio de un sistema de controles recíprocos. Es nota característica del sistema presidencialista, la amplitud de atribuciones del presidente, cuyo ejercicio es estrictamente controlado y fiscalizado por los otros dos poderes, a fin de lograr un equilibrio entre los tres órganos gubernativos.

Quien ejerce la presidencia afronta la responsabilidad de dar solución inmediata a los múltiples, variados y complejos problemas que suscita la gestión y la administración de los asuntos públicos. Su desempeño, a

diferencia de los otros órganos gubernativos, está en principio marcado por la urgencia y la ineludibilidad.

Hamilton, en *El Federalista*, expresó:

Un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno (...) Los ingredientes que dan por resultado la energía del Ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento; cuarto, poderes suficientes. Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son: primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria.¹

De lo dicho por Hamilton, se puede concluir que “el ejecutivo debe ser fuerte y enérgico, pero que al mismo tiempo los ciudadanos deben vivir tranquilos porque el ejecutivo depende del pueblo y debe ser responsable de sus actos”.²

La doctrina atribuye al parlamento la función legislativa entendida como la elaboración de normas generales y se deja al ejecutivo la función de gobierno, es decir, la tarea de resolver el caso concreto y particular de acuerdo con el marco jurídico establecido por la legislación. Pero la difundida afirmación de que la misión que

¹ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 15ª ed., Siglo XXI Editores, México, 2000, pp. 19-20.

² *Ibíd.*, p. 20.

incumbe al poder ejecutivo, en el sistema presidencialista, es ejecutar la ley, alude solamente en forma muy deficiente, muy incompleta, a la esencia de la función ejecutiva.

La misión del presidente consiste en la gestión y la administración de los asuntos públicos, o sea, la administración en un sentido lato. Dicha administración es atributo por excelencia del órgano presidencial, por lo que usualmente se le designa como poder administrador, aunque aludiendo sólo a un aspecto de su actividad; por ello surge como función característica del presidente la de asegurar, mediante una intervención espontánea y continuada, la vida misma de la sociedad y del Estado. Resulta lógico de ello que éste sea el poder que represente al Estado, no sólo internamente sino también en el ámbito exterior.

Las cuatro funciones clásicas del Poder Ejecutivo consisten en elaborar la política, asegurar la coordinación, ejercer la dirección y control generales y representar al Estado. No significa todo esto que el órgano ejecutivo esté ubicado en un plano superior a los otros poderes del Estado, todos los cuales tienen la misma jerarquía institucional, sobre la base de un sistema de interdependencia y controles recíprocos. El poder ejecutivo tiene una fuerza jurídica superior y obligatoria para todos los habitantes; pero esa fuerza está subordinada a los límites que le señala la Constitución y, dentro de ella, el poder legislativo. De modo que si bien, en una perspectiva, el poder ejecutivo aparece como un poder superior, considerado en otra perspectiva es un poder subordinado a la ley que es formulada por el parlamento.

III. La preocupación reciente respecto del sistema de gobierno presidencial

A principios del siglo xx, en varias ocasiones en México se quiso adoptar el sistema parlamentario, considerando que esto nos acercaría a la democracia. En el propio constituyente de 1916-1917 se presentaron iniciativas en ese sentido; y en 1921, el Partido Liberal Constitucionalista insistió en la idea.¹

En los últimos diez años del siglo xx, no sólo México, sino dos de los más importantes países de América Latina –Argentina y Brasil–, se han planteado la posibilidad, por causas parecidas a las de México, de un cambio del sistema presidencial al sistema parlamentario, las que se pueden sintetizar en el anhelo de mayores y mejores controles para el Ejecutivo Federal a fin de

¹ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 15ª ed., Siglo XXI Editores, México, 2000, p. 32.

alcanzar un verdadero equilibrio de poderes que fortalezca al sistema democrático.

Brasil se inclinó, finalmente, por el sistema presidencial. Argentina también optó por el sistema presidencial, pero atenuado o con sujeción parlamentaria.

El tipo de gobierno de un país no lo definen únicamente los preceptos constitucionales, sino que es necesario considerar prácticas, tradiciones culturales, actitudes y expectativas de los actores políticos; también hay que tomar en cuenta el sistema electoral y el régimen de los partidos políticos.

Desde luego, debe recordarse siempre que en los sistemas constitucionales hay una regla de oro derivada de la propia estructura de equilibrio que suponen los sistemas de democracia constitucional, según la cual, a todo acrecentamiento del poder, invariablemente debe corresponder una vigorización de controles.

Dicho con otras palabras: a más poder, más control, mejores garantías y responsabilidades superiores. Esta regla exige un correlato entre los problemas de dimensionamiento del poder y los problemas de cualificación de las garantías que obligan a la racionalidad en el ejercicio de ese poder.

IV. Sistema parlamentario

Las funciones parlamentarias

Desde el punto de vista funcional, los parlamentos son instituciones generalmente polivalentes. La variedad de las funciones desempeñadas encuentra una explicación en el papel característico de los parlamentos, que los convierte en instrumentos políticos del principio de la soberanía popular.

De este papel nace para el parlamento el derecho y el deber de intervenir, si bien en formas diferentes, en todos los estadios del proceso político. Según el estadio y las modalidades de esta intervención, existirán actividades de estímulo y de iniciativa legislativas, de discusiones y de deliberación, de encuesta y de control, de sostén y de legitimación.

Todas estas variadas actividades pueden ser comprendidas en las cuatro funciones parlamentarias

fundamentales: representación, legislación, control del ejecutivo y legitimación.¹

La función de representación

Entre las funciones parlamentarias, la representativa tiene un nivel que puede definirse como presupuesto de las demás. Es una constante histórica que en la representación se basen las demás funciones parlamentarias. La representación política es una función sumamente delicada; en efecto, faltando determinadas garantías institucionales, puede desembocar en la “manipulación”, es decir, puede transformarse de flujo de opiniones y decisiones políticas que parte desde la base hacia el parlamento, en un flujo de modelos y decisiones políticas que desciende del parlamento a la base. En el caso de la “manipulación”, la representatividad es de tal modo deformada, que puede decirse que constituye sólo una fachada creada para esconder la realidad que es, por el contrario, la de una movilización del consenso desde lo alto.²

En los parlamentos que actúan verdaderamente como órganos representativos, éstos representan las características esenciales de la “imagen” de la sociedad política. En este plano, la variable partidaria tiene naturalmente un peso determinante. Hay parlamentos incorporadores que son capaces de seleccionar y sintetizar

¹ Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, t. II, Siglo XXI Editores, México, 1985, p. 1175, voz: *parlamento*.

² *Ibíd.*, pp. 1175-1176.

las demandas políticas de la sociedad, *incorporándolas* como alternativas políticas de amplio aliento. Sin embargo, se da un delicado problema de equilibrio político consistente en conciliar la exigencia de incorporación con la exigencia, también importante, de mantener en el parlamento una elevada transparencia del pluralismo existente en la sociedad. En el ámbito de las funciones representativas son también elementos importantes la sensibilidad a las mutaciones del clima político y la receptividad respecto de las nuevas demandas.³

La función legislativa

La actividad legislativa es la más típica del parlamento moderno, tanto, que éste es definido como el *poder legislativo*.

Es oportuno recordar que detrás de tal descripción está la doctrina de la separación de los poderes. Esta doctrina atribuye al parlamento la función legislativa entendida como elaboración de normas generales; pero se deja al ejecutivo la actividad de gobierno, es decir, la tarea de resolver el caso concreto y particular dentro del cuadro general establecido por la legislación.

En ciertos momentos y lugares se ha perdido mucho de la claridad de esta concepción. En algunos casos, se ha impuesto el poder ejecutivo en la esfera parlamentaria, hasta convertirse en el dominador; pero, en otros casos, se ha convertido el ejecutivo en el dominado, perdiéndose en ambos casos la separación de poderes.

³ *Ibíd.*, p. 1176.

Puede decirse que hoy se gobierna legislando. El ejecutivo, responsable de la función de gobierno, actúa en el campo de la legislación. La actividad legislativa en todas sus fases (iniciativa, discusión, deliberación) se transforma entonces en el futuro de una intervención conjunta de parlamento y órgano de gobierno. Ya desde la primera fase, es decir, la de la iniciativa, se produce la inserción del ejecutivo en la clásica función parlamentaria. Esto se da más cuanto mayor solidez tiene el ejecutivo y goza de una posición de autoridad o de poder frente al parlamento, reduciendo la iniciativa legislativa de origen parlamentario a una actividad residual. El ejecutivo, cuando es el principal centro de iniciativa política orgánica, aspira normalmente a una posición relevante incluso en este campo. Ello depende del grado de control que logra ejercer sobre la mayoría parlamentaria.⁴

Las fases de discusión y deliberación se desarrollan según modalidades que varían de parlamento a parlamento.

El elemento más significativo está dado por la importancia que en este proceso tienen, respectivamente, la asamblea plenaria y las comisiones.

La importancia máxima de las comisiones se da cuando a éstas se les concede por delegación, la facultad de decidir con eficacia vinculante por todo el parlamento.

En relación con los múltiples grupos de presión que caracterizan la vida política moderna, la base parlamentaria está dada en general por grupos informales

⁴ *Ibíd.*, p. 1177.

de diputados que se comprometen a favorecer, en sede legislativa, las propuestas de un grupo.⁴

La función de control sobre el Ejecutivo

La función parlamentaria que sigue, en un orden lógico, es la de control sobre el ejecutivo y sobre las actividades de sus dependencias burocráticas. Ésta es una de las funciones más importantes del parlamento, que aun cuando ha sido un poco ensombrecida por la exaltación de la función legislativa, hoy se manifiesta nuevamente como de capital importancia.

El parlamento que limite su intervención únicamente a la fase legislativa dejaría de ejercer una de sus más importantes funciones en el proceso político.

En los regímenes presidenciales, en los que la permanencia en el cargo del ejecutivo no depende del parlamento, éste puede recurrir a la amenaza de obstaculizar al ejecutivo en sus programas que, exigiendo la forma legislativa, deben pasar el examen parlamentario, o de cortar los fondos a los programas gubernativos. Pero en líneas generales el instrumento parlamentario de control más común consiste en señalar a la opinión pública la actuación del ejecutivo a través de interrogaciones, interpelaciones e investigaciones.

Naturalmente, este tipo de acción tiene como condición de eficacia la existencia de un público atento a los sucesos políticos y capaz de influir sobre el proceso político.

⁴ *Ibíd.*, pp. 1176-1178.

Un momento importante de la función de control lo da la discusión anual del presupuesto y de la cuenta pública. Esta actividad parlamentaria, en algunos países da al parlamento el poder de modificar el presupuesto y con él el proyecto gubernamental, mientras que en otros el rol del parlamento se limita a la aprobación o reprobación total.

El análisis del presupuesto y de la cuenta pública permite al parlamento ver la realidad global del programa anual de gobierno y ofrece la ocasión de un debate general sobre las finalidades de la acción del ejecutivo.

El parlamento puede actuar como órgano estabilizador y regulador de la dialéctica política. Donde es suficientemente representativo tiene la importante función de permitir una confrontación continua, regular y concreta, en una palabra, institucionalizada, entre las distintas posiciones políticas.

El rol de las instituciones parlamentarias depende, por lo tanto, de la capacidad de adaptación de su estructura a las exigencias de su papel de equilibrador del sistema político.⁵

La función de legitimación

Los parlamentos cumplen también una función de legitimación. Los parlamentos no sólo transmiten demandas y exigencias sino también, en general, manifestaciones de consenso y de disenso, de sostén político o de impugnación respecto de toda la estructura de gobierno.

⁵ *Ibíd.*, pp. 1178-1180.

IV. Sistema parlamentario

La misma forma de la demanda es frecuentemente un índice del grado de apoyo del público respecto del sistema.⁵

⁵ *Ibíd.*, pp. 1175-1176.

V. Los sistemas de gobierno en México

El gobierno de la federación

Una de las características más importantes del sistema político mexicano es el régimen presidencialista que caracteriza su forma de gobierno. El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Por otra parte, el principio de división de poderes se consagra, por la Constitución, en el artículo 49, que previene que:

El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

Ahora bien, dentro del principio de división de poderes, el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Se deposita el ejercicio del supremo poder del Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘presidente de los Estados Unidos Mexicanos’”. Consagra así la Constitución el ejecutivo unipersonal, de modo que, mientras que el poder que hace la ley reside en una asamblea, el poder que la ejecuta se deposita en un solo individuo.¹

Por ser unipersonal el titular del Poder Ejecutivo, éste no lo forman el presidente de la república y los secretarios de Estado; estos últimos son simplemente colaboradores inmediatos del presidente. Y aunque muchas de las decisiones de los secretarios de Estado no son ni pueden ser en la práctica órdenes directas del presidente, son en derecho actos del presidente.²

La fracción I del artículo 89 señala como facultades y obligaciones del presidente de la república las de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la

¹ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 2000, p. 445.

² *Ibíd.*, p. 446.

Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".³

Hacer la ley requiere bastante tiempo para deliberar, hacer consultas, negociar, lograr consensos, pues, por sus propias características de generalidad y permanencia, la ley debe ser un acto madurado y seguro; de aquí, el dilatado proceso que la Constitución establece para la confección de las leyes. Pero, una vez que se tiene la norma general, su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cual no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción. Por eso el poder encargado de ejecutar la ley se deposita en un solo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración pública.⁴

Los artículos 96, 100, 102 apartado A y las fracciones II, III, IV, V y XVIII del artículo 89 constitucional consagran las facultades que en materia de nombramiento tiene el presidente de la república, las que se pueden clasificar en tres grupos:

Los nombramientos absolutamente libres. Conforme al artículo 89 fracción II de la Constitución, éstos son los de los secretarios de Estado. El sistema presidencial presupone el absoluto arbitrio del presidente para designarlos sin necesidad de contar con la voluntad del parlamento. La remoción de los secretarios es libre por parte del presidente, igual que su nombramiento.⁵

De acuerdo con el artículo 100 constitucional, el presidente de la república designará libremente a uno de

³ *Ibíd.*, p. 461.

⁴ *Ibíd.*, pp. 445-446.

⁵ *Ibíd.*, p. 469-470.

los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, aun cuando no puede removerlo porque una vez nombrado es integrante de otro poder, el Poder Judicial.

Los nombramientos sujetos a ratificación. Según el artículo 89 constitucional fracciones III y IV, son los de los agentes diplomáticos y cónsules generales; los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; y los empleados superiores de Hacienda. El presidente puede nombrarlos, pero los nombramientos necesitan para su validez de la aprobación del Senado. Respecto a la remoción de los servidores públicos que integran este segundo grupo, hay ciertas categorías regidas por disposiciones especiales como los miembros del Ejército; fuera de ellas, mientras la Constitución o las leyes no dispongan otra cosa, la remoción es libre para el presidente a pesar de que para el nombramiento se haya necesitado la aprobación del Senado.⁶

Además, conforme al artículo 102 apartado A de la Constitución, el titular del Ejecutivo Federal designará, con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, al procurador general de la república; pero el procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley. Según la fracción II del artículo 89, el presidente puede “nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”. Este precepto sirvió de fundamento al Congreso de la Unión para expedir la ley del servicio

⁶ *Ibíd.*, pp. 470-471.

civil, a la que se dio el nombre de Estatuto Orgánico de los Trabajadores al Servicio del Estado. En este ordenamiento se fijaron las condiciones para que el Ejecutivo pueda, entre otras cosas, nombrar y remover a ciertas clases de empleados, y se enumeran aquellos otros empleados, llamados “de confianza”, cuyo nombramiento y remoción son libres por parte del Ejecutivo.⁷

La fracción V del artículo 89 señala la facultad del presidente para nombrar con arreglo a las leyes a los demás oficiales del Ejército y de la Armada, distintos a los coroneles y oficiales superiores. En este caso tampoco es libre el presidente para nombrar, ascender o separar a los oficiales, sino que debe sujetarse a lo dispuesto por las leyes militares que rigen la materia.⁸

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 96 constitucional, para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la república someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. Pero, si el Senado no resuelve dentro del plazo de treinta días, el presidente designará como ministro a uno de los integrantes de la terna.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente someterá una nueva. Si esta nueva terna fuera rechazada, el presidente designará de dicha terna a la persona que ocupará el cargo.

⁷ *Ibíd.*, p. 471.

⁸ *Ibíd.*, p. 472.

El gobierno de los estados

De acuerdo con el acápite del artículo 115 de la carta magna, 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.

A su vez, el primer párrafo del artículo 116 previene que el poder público de los estados se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

El mismo precepto establece, en su segundo párrafo, que los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, pero con sujeción a las normas que dicho artículo fija.

La fracción I de dicho precepto dispone que los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años y que su elección será directa.

Por su parte, las constituciones de los estados facultan al gobernador:

a) A guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del estado y las leyes que de ellas emanen. (Art. 77, frac. I, de la Constitución Política del Estado de Guanajuato.)

b) A proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, expidiendo los reglamentos conducentes. (Art. 77, frac. III.)

c) A nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados del Poder Ejecutivo, cuyo

nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución del estado o en las leyes. (Art. 77, frac. XI.)

d) En varios casos, a nombrar al procurador general de justicia, con ratificación del Congreso del estado, estando facultado para removerlo libremente.

En resumen, para el gobierno de los estados la Constitución establece también un régimen presidencial.

El gobierno de los municipios

Antecedentes históricos

El municipio en España

En España, durante la Reconquista:

...los monarcas establecían nuevos núcleos de población, procurando atraer gente a ellos para que sirviera de dique a los ataques de los árabes, concediendo franquicias y privilegios a los moradores.

Cada municipio tuvo su ley particular o fuero municipal, por la que se regía.⁹

El gobierno de la ciudad radicada en la asamblea general de vecinos (Consejo Abierto), que se congregaba el domingo, a son de campana, para tratar y resolver los asuntos de interés general. Dicha asamblea general elegía los que iban a desempeñar los cargos municipales, a los que podían aspirar todos los vecinos. (...) Estos funcionarios

⁹ Teresita Rendón Huerta Barrera, *Derecho municipal*, Porrúa, México, 1998, p. 77.

elegidos por la Asamblea ejercían, como mandatarios del Consejo, las atribuciones políticas, administrativas, policiales y militares (...) los Consejos podían tener como propio toda clase de bienes.¹⁰

Las funciones que tenía el Consejo Abierto eran esencialmente tres: *a)* Como asamblea deliberante, formaba el libro de pueblo, expedía y reformaba la ordenanza y programaba los trabajos semanarios; *b)* Como poder judicial, resolvía sobre multas por infracciones a los acuerdos; *c)* Finalmente, acordaba lo que procediera en relación con las peticiones de los vecinos.¹¹

El municipio en la Nueva España

En 1519, Cortés desembarcó cerca de la actual Veracruz y de inmediato realizó dos actos simbólicos: quemó las naves en que había venido de Cuba, y fundó, de manera solemne, un ayuntamiento, del que en representación de la corona española en México, recibió nuevos poderes, legalizando así su ascenso a un mando independiente, con el que realizó la conquista de México.¹²

En el primer ayuntamiento hubo alcaldes, regidores, tesorero, contador y alguaciles. “Es decir, toda la organización correspondiente a una villa castellana”.¹³

¹⁰ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 78; y Toribio Esquivel Obregón, *Apuntes para la historia del derecho en México*, Editorial Polis, México, 1937, t. I, pp. 141-144.

¹¹ Toribio Esquivel Obregón, *op. cit.*, p. 143.

¹² Teresita Rendón Huerta Barrera, *op. cit.*, p. 94.

¹³ *Ibid.*, p. 96.

“En la etapa de organización, la legislación aplicable fueron las ‘Ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de Indias’ de Felipe II, en que se disponía la estructura municipal.”¹⁴

En la “Recopilación de las Leyes de Indias”, de 1680, integrada por nueve libros, en su libro IV, que entre otras materias contenía el derecho municipal, se prohibía los cabildos abiertos, es decir, los que tenían convocación y concurrencia de todo el pueblo del lugar, lo que era sumamente frecuente en las poblaciones rurales de España.¹⁵

Por otra parte, los alcaldes mayores de las poblaciones más importantes eran nombrados por el rey, y en los demás lugares los nombraba el virrey o la Audiencia de Guadalajara, en sus respectivas jurisdicciones.¹⁶

Poco después de llegar los Borbón a gobernar en España, hicieron, en 1767, reformas a la organización política y administrativa municipal, que trajeron como resultado la decadencia del régimen municipal, por los vicios en la administración hacendaria, la falta de organización administrativa en relación con el funcionamiento de los cabildos y la reducción total de la independencia municipal. Por virtud de estas reformas se creó una Contaduría General para controlar las finanzas municipales, se incrementó la responsabilidad de los funcionarios municipales y se disminuyeron sus sueldos y gratificaciones. Se constituyeron doce intendencias, reguladas

¹⁴ *Ídem*.

¹⁵ Toribio Esquivel Obregón, *op. cit.*, p. 240; Guillermo Floris Margadant S., *Introducción a la historia del derecho mexicano*, UNAM, México, 1971, p. 50.

¹⁶ Toribio Esquivel Obregón, *op. cit.*, pp. 540-541.

por la “Ordenanza de Intendentes”; se aniquiló la autonomía municipal por la centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda, el virrey, los intendentes y los gobernadores. Se acentuó, con esto, la intervención de las autoridades superiores del Estado en las funciones del cabildo, con lo que la esfera de acción de los municipios se redujo gravemente.¹⁷

El municipio en el México independiente

La Constitución de Cádiz

El 30 de septiembre de 1812 fue promulgada en México, por el virrey Venegas, la Constitución de la Monarquía Española o Constitución de Cádiz, que se había promulgado en España el 19 de marzo anterior. Fernando VII la abrogó el 4 de mayo de 1814, pero en 1820 el propio Fernando VII restableció su vigencia, lo que en México fue dado a conocer por el virrey Apodaca.¹⁸

Esta constitución trata lo relativo al municipio en el título denominado “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”. En él se establece que para el gobierno de cada pueblo habrá un ayuntamiento compuesto por alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico; el ayuntamiento será presidido por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde, o el primer nombrado, si hubiere dos; los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarían por elección en los pueblos a pluralidad de votos, todos los años en el mes de diciembre. Cada ayuntamiento tendría un

¹⁷ Teresita Rendón Huerta Barrera, *op. cit.*, p. 97.

¹⁸ *Ibid.*, p. 106.

secretario elegido por mayoría de votos de sus integrantes. Los miembros del ayuntamiento desempeñarían sus cargos bajo la inspección de la diputación provincial, a la que rendirían cuenta justificada de los caudales públicos, cada año.¹⁹

La Constitución de 1824

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, los constituyentes establecieron, en el artículo 4, que la nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal. Dicha constitución no hacía referencia al municipio y dejaba en libertad a los estados para adoptar el régimen interior más conveniente.²⁰

La Constitución de 1836

En la Constitución de la república mexicana de 1836 se establecía que habría ayuntamientos en las capitales de departamento, en los puertos que llegasen a cuatro mil almas y en los pueblos que tuviesen ocho mil. Los ayuntamientos tendrían el número de alcaldes, regidores y síndicos que acordara el gobernador, los que serían elegidos popularmente.²¹

La Constitución de 1857

En la Constitución de 1857 no se elevó el régimen municipal a rango constitucional, y se siguió reservando a los estados la facultad de fijar su organización interior,

¹⁹ *Ídem.*

²⁰ *Ibíd.*, pp. 108-110.

²¹ *Ibíd.*, p. 110.

estableciendo en el artículo 72, fracción IV, que los ciudadanos elegirían popularmente a las autoridades municipales.²²

El gobierno de los municipios en la Constitución de 1917

a) *Las normas constitucionales*

El texto original del artículo 115 de la Constitución de Querétaro, establecía:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme 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, y

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios

²² *Ibíd.*, pp. 113-114.

donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.²³

Este precepto ha sido reformado varias veces; por ejemplo, en 1933 se estableció la no reelección de los integrantes del ayuntamiento para el periodo inmediato y se estableció como tipología de los cargos en el ayuntamiento los de presidente municipal, regidores y síndicos; y, en 1983, se otorgaron facultades a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; se ratificó la libertad municipal respecto

²³ L Legislatura de la Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano / México a través de sus constituciones*, 2ª ed., Editorial Manuel Porrúa, México, 1978, t. VIII, pp. 370-371.

de su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario.²⁴

El texto actual del artículo 115 dice así:

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 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.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes,

²⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Editorial Porrúa / UNAM, México, 1997, t. II, pp. 1159-1160.

sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos *c)* y *d)* anteriores;

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados,

deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley;

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los

incisos *a)* y *c)*, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación

o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que

éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias;

IX. Derogada;

X. Derogada.

b) El sistema actual de gobierno municipal

La Constitución federal prevé un sistema de gobierno *sui generis* para los municipios.

En efecto, como acabamos de ver, la fracción I del artículo 115 establece que cada municipio está gobernado por un ayuntamiento, el cual estará integrado por el presidente municipal, regidores y síndicos, electos popularmente por elección directa.

Por otra parte, en la fracción II del artículo 115 constitucional se determina que los ayuntamientos tienen facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno y los reglamento, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

De estas normas se desprende que el órgano de gobierno y administración del municipio es un ente colectivo, el ayuntamiento, formado por el presidente

municipal, los regidores y los síndicos; y que el órgano legislativo municipal es también el ayuntamiento, integrado por presidente municipal, regidores y síndicos.

Esto es, las decisiones del gobierno y administración municipal deben ser tomadas colegiadamente por las mismas personas que están facultadas para expedir las normas legislativas del municipio. Por tanto, el sistema de gobierno de nivel municipal que establece la Constitución no es un sistema presidencial como el que la propia Constitución establece para los otros dos niveles de gobierno, el federal y el estatal. Además, como se desprende de las normas constitucionales, en el nivel municipal no se respeta el principio de separación de poderes que se consagra en el nivel federal y estatal como instrumento y garantía de la democracia. Efectivamente, se reúnen todos los poderes en la corporación municipal.

VI. Crítica del sistema de gobierno de los municipios

En primer lugar hay que afirmar que resulta incongruente que la Constitución federal establezca para los niveles federal y estatal un sistema de gobierno presidencial con una clara división de poderes, y que para el nivel municipal se mantenga un sistema de gobierno en el que tanto el poder ejecutivo como el legislativo estén encomendados a un mismo ente colectivo: el ayuntamiento; y por tanto, no se dé un sistema de gobierno presidencial ni haya división de poderes.

En segundo lugar, hay un gran número de municipios con más de cincuenta mil habitantes; pero, sobre todo, hay muchos municipios con uno y con varios millones de habitantes, los que no pueden ser gobernados y administrados con eficiencia y eficacia por un órgano colectivo, por un ayuntamiento, el cual es un instrumento diseñado hace varios siglos para gobernar comunidades de muy pocos cientos de habitantes. Hay que recordar,

que todavía en 1836 había en México una mayoría de municipios de ocho mil habitantes.

Finalmente, en tiempos recientes, prácticamente todos los municipios eran gobernados por presidentes municipales priistas que contaban en el ayuntamiento con síndicos priistas y con la totalidad o una gran mayoría de regidores priistas, por lo que la disciplina partidaria permitía gobernar al presidente municipal pacíficamente; y, sin discusión, el alcalde nombraba a todos los servidores públicos del municipio; el ayuntamiento se limitaba formalmente a aprobar todos los actos del presidente.

En los tiempos actuales la situación es muy distinta. En efecto, por disposición de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos; además, los que fueran partidos de oposición incrementaron su fuerza, por ello, integrantes de los tres partidos principales –PRI, PAN y PRD– forman parte del cabildo. Así mismo, los presidentes municipales de cualquier partido no suelen tener en el ayuntamiento una mayoría suficiente de su partido para poder gobernar en paz. A esto se agrega que ni los regidores del PAN ni los del PRD tienen la disciplina de partido que era característica de los representantes del PRI y que incluso éstos han estado perdiendo; amén de la escasa cultura política que se da en esos ámbitos. Además, en los síndicos y regidores ha nacido y crecido una apetencia de poder, una aspiración a beneficiarse con el reparto del botín político, que desemboca en la pretensión de que se nombre como tesorero o como directores de las distintas dependencias municipales a los amigos o correligionarios de cada uno.

Esta situación impide en el gobierno municipal formar un grupo homogéneo de trabajo que labore bajo una única dirección política en el gobierno y administración municipal, lo que reduce seriamente la eficiencia y la eficacia.

VII. Propuestas de cambio del sistema de gobierno de los municipios

Debe cambiarse el sistema de gobierno de los municipios estableciendo con toda nitidez el sistema presidencial con una clara división de poderes para que exista simetría entre el sistema de gobierno de los municipios y el sistema de gobierno de la federación y de los estados.

Esta simetría constituiría una indudable modernización del gobierno municipal que daría lugar a un notable incremento de su eficiencia y eficacia.

Debe establecerse que el poder público en los municipios se divide para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial; y que no podrán reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación.

Como consecuencia, el presidente municipal, como titular del poder ejecutivo, no debe formar parte del ayuntamiento, como poder legislativo.

El presidente municipal debe ser el titular unipersonal del poder ejecutivo en el municipio.

El tesorero y los directores de las dependencias municipales deben ser colaboradores inmediatos del titular del ejecutivo, quien debe estar facultado para nombrarlos y removerlos libremente.

Deben ser facultades del alcalde guardar y hacer guardar la Constitución federal, la particular del estado y las leyes que de ellas emanen; promulgar y ejecutar las normas que expida el ayuntamiento en su carácter de poder legislativo.

Es decir, al alcalde debe atribuírsele íntegramente la función ejecutiva, asignándole la administración en sentido lato, esto es, debe tener la misión de gestionar y administrar los asuntos públicos. El poder de administrar debe ser un atributo por excelencia del presidente municipal, a fin de que pueda asegurar, mediante su intervención espontánea y continua, la vida de la comunidad y de la organización municipal.

Como titular del poder ejecutivo en el municipio, al alcalde se le deben asegurar las cuatro funciones clásicas que corresponden a ese poder:

1. Diseñar la política.
2. Asegurar la coordinación de todos los poderes.
3. Ejercer la dirección y control general.
4. Representar al ente municipal y a la comunidad.

En cambio, debe asignarse al ayuntamiento el rol parlamentario con sus funciones esenciales de representación, legislación, control del ejecutivo y legitimación.

Finalmente, debe corresponderles, en colaboración, al ejecutivo y al legislativo, la facultad de nombrar a los jueces municipales administrativos.

*El sistema de gobierno de los municipios
en México / Críticas y propuestas de cambio*
de Miguelángel García-Domínguez
se imprimió en noviembre de 2003
en los talleres gráficos de la Cámara
de Diputados. Se imprimieron
mil ejemplares.

