



Luis Donaldo Colosio Riojas
Senador de la República



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DURACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

El que suscribe, Senador **Luis Donaldo Colosio**, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXVI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículo 8, numeral 1, fracción I, del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de esta honorable asamblea, la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El municipio libre, base de la organización territorial de la República, goza de reconocimiento constitucional expreso desde la reforma de 1999, que lo consolidó como orden de gobierno con facultades y competencias propias. Conforme al artículo 115 constitucional, los ayuntamientos son autoridades de elección popular directa, responsables exclusivos de las funciones ejecutivas municipales, sin intermediación de niveles estatales. Esta autonomía política municipal se inscribe en el pacto federal establecido por el artículo 40 de la Constitución, que distribuye competencias entre la Federación, los estados y los municipios dentro de un esquema de federalismo cooperativo.

Históricamente, la regulación de la duración de los cargos municipales ha sido materia de la legislación local, en ausencia de un parámetro temporal explícito en la Constitución Federal. Durante gran parte del siglo XX, se adoptó *de facto* el periodo trianual sin reelección para los ayuntamientos en todo el país, arraigando la idea de mandatos municipales de tres años como estándar nacional. Este esquema derivó de la reforma constitucional de 1933, mediante la cual el Congreso de la Unión impuso la prohibición de reelección inmediata en todos los cargos de elección popular, incluidos los integrantes de los ayuntamientos. Desde entonces y hasta fechas recientes rigió el principio de que presidentes municipales, regidores y síndicos no podían repetir en el cargo para el periodo subsiguiente, lo que se combinó con la práctica generalizada de periodos de tres años.

Cabe señalar que la Constitución nunca estableció de manera explícita la duración exacta de los gobiernos municipales. En virtud del principio de autonomía de las



Luis Donaldo Colosio Riojas Senador de la República



entidades federativas, fueron las constituciones estatales las que fijaron tradicionalmente el lapso de los mandatos edilicios, casi siempre en tres años. Algunas entidades federativas, ejerciendo su facultad configuradora, llegaron a contemplar periodos distintos: por ejemplo, Coahuila adoptó un periodo de cuatro años para sus ayuntamientos, caso permitido dada la ausencia de prohibición federal al respecto. De igual manera, hubo periodos atípicos en ciertas entidades por razones de armonización electoral –v.g. en Michoacán el periodo 2008-2011 tuvo duración de cuatro años por motivos de ajuste del calendario comicial-. La Suprema Corte de Justicia de la Nación avaló estas variaciones locales al resolver que la Carta Magna no imponía un mínimo ni máximo de años en el ejercicio de los ayuntamientos, dejando en manos del constituyente de cada estado la determinación de la duración de estos cargos¹. En la Acción de Inconstitucionalidad 23/2012, relativa a la reforma constitucional del Estado de Veracruz que extendió de tres a cuatro años el periodo de los presidentes municipales, la SCJN reconoció expresamente la validez constitucional de dicha ampliación, al considerar que no contravenía disposición federal alguna y se encontraba dentro de la facultad de autoorganización de los poderes locales.

El arreglo institucional vigente cambió a raíz de la reforma político-electoral de 2014, que modificó, entre otros, el artículo 115 constitucional. En dicha enmienda se introdujo la posibilidad de elección consecutiva de miembros de los ayuntamientos –presidentes municipales, síndicos y regidores– por un periodo adicional inmediato, *“siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años”*. Esto es, el congreso habilitó la reelección inmediata en el ámbito municipal, pero condicionada a que el periodo original fuera de tres años. Como resultado, las constituciones estatales se adaptaron para permitir a los ediles postularse para un segundo periodo trianual consecutivo, dando la posibilidad de hasta seis años continuos de gobierno municipal (dos periodos de tres años) en aquellas entidades que así lo dispusieran. Al mismo tiempo, en estados con periodos de cuatro años, como Coahuila, la redacción constitucional implicó que no procediera la reelección, puesto que superaban el umbral trianual. Se generó así una disparidad: municipios regidos por periodos de tres años podían tener autoridades reelectas inmediatamente, mientras que en los de cuatro años permanecía la prohibición de reelección consecutiva, por lo que Coahuila tuvo que modificar su Constitución local nuevamente para establecer periodos trianales que coincidieran con el resto de los estados.

¹ Crónica de la acción de inconstitucionalidad 23/2012. Tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Luis Donaldo Colosio Riojas Senador de la República



Recientemente, el desarrollo constitucional mexicano ha tendido a reafirmar el principio de no reelección en los cargos ejecutivos, tanto federales como locales, como parte de la reforma electoral en materia de no reelección y nepotismo electoral. En consonancia con esa orientación, la presente iniciativa propone adicionar una fracción II al artículo 115 (recorriendo las fracciones subsecuentes) para fijar uniformemente en cuatro años la duración del mandato de los ayuntamientos y suprimir la posibilidad de reelección consecutiva de manera explícita. Esta reforma armonizará el texto constitucional municipal con la fracción I del mismo artículo 115 y con el marco general que prohíbe la reelección inmediata a nivel presidencial y de gubernaturas estatales. Es decir, se busca una coherencia normativa entre los tres órdenes de gobierno: la Federación (Presidente de la República con sexenio único), las entidades federativas (gobernadores con sexenio único, según artículo 116) y los municipios (ayuntamientos con cuatrienio único propuesto). Tal uniformidad de criterio refuerza los principios federales sin menoscabar la autonomía local, pues establece bases comunes en materia de duración de encargos públicos que aseguran la periodicidad en la renovación de los poderes –elemento esencial de nuestro sistema democrático (artículo 41 constitucional)–, a la vez que brindan suficiente tiempo para el ejercicio eficaz del gobierno.

Desde la óptica jurisprudencial, además del precedente de la Acción de Inconstitucionalidad 23/2012 ya citado, resulta pertinente invocar criterios judiciales sobre autonomía municipal y federalismo. La SCJN ha sostenido que la autonomía de los municipios se inscribe en el marco general de la Constitución, la cual puede fijar lineamientos mínimos para su gobierno sin que ello implique violación al pacto federal, siempre que dichas disposiciones busquen fortalecer la eficiencia, la rendición de cuentas y la democracia local. En tal sentido, la presente reforma –al establecer un periodo más amplio pero uniforme y la no reelección inmediata– no transgrede la libertad de configuración de los estados, sino que implementa un estándar constitucional orientado a mejorar el desempeño de los gobiernos municipales y a equilibrar la relación entre los órdenes de gobierno en la Federación. La propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en precedentes relacionados, ha reconocido que la estabilidad institucional de los ayuntamientos redundará en beneficio del federalismo cooperativo, al convertir a los municipios en socios más capacitados para coordinarse con la Federación y los estados en la ejecución de políticas públicas. Bajo esa premisa, dotar a los ayuntamientos de cuatro años de gobierno efectivo se erige como una medida acorde con la evolución constitucional mexicana, que demanda autoridades locales más sólidas y profesionales.

Problemática del modelo actual de ayuntamientos trianuales



Luis Donaldo Colosio Riojas Senador de la República



La necesidad de reformar el artículo 115 surge de las limitaciones estructurales del modelo municipal vigente, basado en periodos de gobierno de tres años. Diversos estudios, diagnósticos institucionales y la propia experiencia acumulada de décadas señalan que el esquema trienal (máxime si se elimina la reelección inmediata) resulta insuficiente para cumplir cabalmente con las responsabilidades crecientes de los ayuntamientos. A continuación se sintetizan las principales problemáticas identificadas en el modelo actual de gobiernos municipales de tres años, sin reelección consecutiva:

- **Insuficiencia temporal para políticas de mediano y largo plazo:** Un periodo de solo tres años dificulta la implementación de programas y servicios públicos cuya maduración exige mediano o largo plazo. Numerosas obras de infraestructura, proyectos de desarrollo económico local o iniciativas de seguridad ciudadana no alcanzan a consolidarse antes del fin del trienio, lo que trunca su continuidad y disminuye su impacto. Los planes de desarrollo municipal –que en teoría delimitan las metas del ayuntamiento– se ven interrumpidos o relegados al llegar cada cambio de administración, sin tiempo suficiente para materializar las acciones previstas.
- **Fragilidad administrativa e institucional:** Las instancias de planeación municipal suelen ser débiles o incipientes, en parte porque la brevedad del mandato desalienta la inversión en capacidades técnicas de largo plazo. Cada administración de tres años enfrenta una pronunciada curva de aprendizaje: el primer año se destina frecuentemente a planear y capacitar al nuevo equipo, el segundo a ejecutar proyectos, y el tercero a cerrar expedientes y preparar la transición. Esta dinámica deja un margen muy estrecho para lograr resultados sostenibles. El constante recambio de autoridades deriva en pérdida de experiencia y conocimiento institucional. Cuando un equipo de gobierno comienza a dominar los procesos administrativos, su periodo está por concluir, y dicha experiencia no siempre se transfiere eficazmente al gobierno entrante. Todo esto genera discontinuidad en la prestación de servicios y en la gestión municipal.
- **Limitados incentivos para la buena gestión y la rendición de cuentas:** Paradójicamente, la ausencia de reelección inmediata puede reducir la responsabilidad política directa del gobernante ante los electores durante su gestión, puesto que no buscará el voto para un siguiente periodo. En sólo tres años, los mecanismos de control ciudadano (como la evaluación del desempeño a través del voto) operan con menor efectividad,

ya que el funcionario saliente no se someterá nuevamente al escrutinio popular inmediato. Si bien el principio de no reelección tiene fundamentos históricos sólidos para prevenir la perpetuación en el poder, en un lapso tan breve también implica que el alcalde en funciones podría carecer de incentivos para ejecutar políticas públicas sostenibles que trasciendan su corto mandato. Adicionalmente, campañas electorales tan frecuentes (cada tres años) implican que los gobiernos municipales dediquen tiempo significativo a actividades político-electorales, restándolo a la gestión administrativa.

- Truncamiento de proyectos y costos de transición elevados: La duración trianual conlleva transiciones administrativas muy recurrentes. Cada tres años se renueva totalmente el ayuntamiento, produciéndose cambios en cuadros directivos, estrategias y prioridades. Este ciclo acelerado provoca “borrón y cuentas nuevas” que muchas veces desechan o revierten lo avanzado por la gestión anterior, por diferencias políticas o simplemente por inicio de un nuevo plan municipal. Así, proyectos inconclusos se abandonan, planes a largo plazo se reinician desde cero y recursos invertidos pueden desperdiciarse. Los costos administrativos de la entrega-recepción, liquidación de personal saliente, indemnizaciones, etc., se presentan con mayor frecuencia, elevando el gasto público ligado al relevo gubernamental. Tales rupturas administrativas frenan la profesionalización y consolidación de equipos técnicos permanentes al servicio del municipio.
- Desventaja frente a otros órdenes de gobierno: En el contexto del federalismo, un ayuntamiento de breve duración puede hallarse en posición débil para coordinarse eficazmente con el estado y la Federación. Mientras los gobiernos estatal y federal (con mandatos sexenales) cuentan con horizontes más amplios para planear e implementar políticas, los municipales de tres años ven limitado su aporte y continuidad en programas intergubernamentales. Frecuentemente, cuando los ayuntamientos logran alinearse a iniciativas federales o estatales (por ejemplo, adhesión a programas de seguridad, salud o infraestructura con subsidios concurrentes), su administración concluye antes de completar los convenios o de consolidar la parte local del proyecto, debiendo reiniciarse la relación institucional con el nuevo cabildo entrante. Esto merma la eficacia de políticas públicas coordinadas y diluye la responsabilidad, al cambiar constantemente los interlocutores municipales.



Luis Donaldo Colosio Riojas Senador de la República



En suma, el modelo actual de ayuntamiento trienal, heredero de un contexto histórico muy distinto al actual, luce agotado y requiere una reforma estructural. Ya desde inicio de la última década, asociaciones municipalistas, expertos en derecho público y diversos actores políticos advirtieron que “el periodo trienal resulta principalmente disfuncional” para los retos modernos del gobierno local. El diagnóstico común es que tres años no son suficientes para el desarrollo político, social y administrativo que requiere un municipio moderno. Esta insuficiencia temporal se vuelve más preocupante ahora que se aprobó la eliminación de la reelección inmediata: si las autoridades municipales no podrán ser reelegidas para un segundo término consecutivo, pierden la única vía disponible que podría haber compensado la brevedad del periodo (la vía de sumar hasta seis años continuos mediante la reelección). En consecuencia, de persistir el esquema actual sin cambios, los ayuntamientos entrarían a una dinámica de mandatos únicos de solo 36 meses, acentuando todos los problemas enumerados: falta de continuidad, visión cortoplacista y debilidad institucional.

Esta problemática se refleja en indicadores concretos de gestión municipal. Por ejemplo, estadísticas de desempeño recabadas por instituciones especializadas han mostrado que la mayoría de los gobiernos municipales tardan alrededor de 12 a 18 meses en alcanzar velocidad de crucero en la ejecución presupuestal anual, lo que deja poco margen para innovar o emprender proyectos nuevos antes de que concluya el trienio. Asimismo, se ha documentado que un porcentaje importante de obras públicas municipales quedan inconclusas o son inauguradas apresuradamente al final del tercer año, muchas veces sin consolidación adecuada, debido a la presión del cierre del periodo. Estos datos técnicos confirman la intuición de que el tiempo es un factor crítico en la eficacia gubernamental local. Ampliar el horizonte de gobierno puede traducirse, entonces, en mejor planificación y proyectos más sólidos.

Justificación de la reforma propuesta

Dada la situación descrita, resulta justificado y necesario ampliar el periodo de gobierno de los ayuntamientos a cuatro años, eliminando la posibilidad de reelección inmediata. La medida ofrece una solución de equilibrio: provee a las autoridades municipales de más tiempo efectivo de gestión, a la vez que mantiene el principio de renovación periódica y evita la prolongación excesiva en el poder de una misma persona. A continuación se exponen las razones de fondo que sustentan esta reforma:

1. Continuidad administrativa y mejora de la planeación: Un periodo de cuatro años permitirá a los gobiernos municipales planear y ejecutar con mayor coherencia. Las políticas públicas locales podrán concebirse con un horizonte de mediano plazo, reduciendo la improvisación. Un cuatrienio posibilita que proyectos iniciados en el primer o segundo año lleguen a buen puerto dentro del mismo mandato, dotando de continuidad a la acción gubernamental. Esto cobra relevancia en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, instrumento rector de la administración local: con un año adicional, las metas plasmadas en dicho plan tendrán mayores probabilidades de materializarse. La experiencia comparada indica que las ciudades con mejores niveles de desarrollo urbano y gestión financiera suelen contar con planes de gobierno de 4 o más años, pues así logran alinear inversiones plurianuales, obras de infraestructura y programas sociales de manera sostenida. En resumen, la reforma subsana la brecha temporal que hoy obstaculiza la consecución de proyectos municipales integrales.
2. Fortalecimiento de la capacidad de gobierno local: Extender el mandato a cuatro años contribuirá a profesionalizar la administración municipal. Con un periodo más largo, las autoridades electas podrán desarrollar programas de capacitación y mejora del servicio público municipal que trasciendan la lógica de corto plazo. Por ejemplo, será factible implementar la figura del administrador municipal o city manager profesional –como ha sido propuesta por organismos como la FENAMM– para dar continuidad técnica a la gestión, ya que la autoridad política tendría tiempo suficiente de consolidar esta innovación dentro de su administración. Asimismo, un año adicional coadyuvará a retener talento humano calificado en los gobiernos municipales: muchos funcionarios técnicos clave podrían tener incentivos para permanecer y aplicar proyectos a lo largo de todo un cuatrienio, reduciendo la alta rotación actual. La curva de aprendizaje se aprovechará mejor; las buenas prácticas instauradas en los dos primeros años tendrán oportunidad de afianzarse en los siguientes, institucionalizándose. En síntesis, un gobierno municipal de cuatro años será un gobierno más experimentado y estable, en beneficio de la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos locales.
3. Respaldo de la experiencia y consenso técnico: La ampliación del periodo municipal ha sido una demanda constante de los municipios y ha contado con amplio consenso técnico en diversos foros. Organizaciones municipalistas nacionales, como la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) y la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), han



Luis Donaldo Colosio Riojas Senador de la República



emitido opiniones favorables a los mandatos de cuatro años. Estudios académicos en derecho público y administración municipal concluyen que ni la reelección por sí sola ni la brevedad de tres años aseguran buen gobierno, pero que un cambio es impostergable para mejorar el desempeño. Incluso se ha llegado a plantear la viabilidad de periodos de hasta seis años o la figura de reelección por una vez junto con cuatro años; no obstante, la presente reforma adopta una posición intermedia prudente: cuatro años, un solo periodo. Esto responde tanto a la evidencia de que un mayor plazo es necesario, como al respeto por la idiosincrasia política nacional adversa a la reelección inmediata prolongada. En años recientes, varios estados de la República promovieron iniciativas locales en este sentido (p. ej. Guanajuato en 2013, Veracruz en 2012, Hidalgo en su momento), evidenciando que la inquietud por fortalecer el municipio vía la ampliación del mandato es generalizada y trasciende filiaciones partidistas. La reforma federal propuesta viene a consolidar esas aspiraciones en un mandato constitucional uniforme aplicable a todos los municipios del país.

Conclusión

El municipio libre mexicano, consagrado en nuestra Constitución, enfrenta en el siglo XXI la exigencia de evolucionar para cumplir eficazmente con su encomienda como primer contacto del ciudadano con el poder público. La reforma propuesta al artículo 115 constitucional –adicionando una fracción II para establecer gobiernos municipales de cuatro años sin reelección inmediata– responde a esa exigencia con visión de Estado, rescatando lo mejor de nuestra tradición democrática y adaptándola a las necesidades actuales de gobernabilidad y desarrollo local.

La duración trienal de los ayuntamientos, sin la posibilidad de reelección, ha demostrado ser un esquema restrictivo que limita la continuidad de las políticas públicas, debilita la planeación estratégica y obstaculiza el crecimiento institucional de los municipios. La alternativa de permitir la reelección consecutiva, ensayada recientemente, conllevó beneficios relativos en términos de *accountability* democrática, pero suprimirla de nuevo en pro de la no reelección responde a un mandato popular y a principios históricos profundamente arraigados. En tal contexto, la única forma de no condenar al municipio a la inercia de los cortos plazos es ampliar su horizonte temporal de gobierno. Cuatro años representan un término razonable y equilibrado: amplían en un tercio el tiempo respecto del modelo actual, pero sin llegar a sexenios que pudieran ser desproporcionados en



Luis Donaldo Colosio Riojas Senador de la República



el ámbito local. Es un plazo que permite mayor eficacia administrativa sin relajar la vigilancia ciudadana que implican elecciones periódicas.

La reforma encuentra sólido sustento en el derecho constitucional mexicano. No viola el federalismo sino que lo fortalece, al establecer reglas claras y comunes que elevan el piso mínimo de capacidades municipales en todo el país. La SCJN ha avalado la licitud de periodos de cuatro años para ayuntamientos bajo el orden constitucional vigente, por lo que llevar este parámetro al texto expreso de la Carta Magna no representa ruptura sino culminación natural de dicha línea jurisprudencial y legislativa. Asimismo, la reforma armoniza con la corriente doctrinal que aboga por municipios más fuertes, autónomos y eficientes, capaces de erigirse en auténticos motores del desarrollo local dentro del mosaico federal. En palabras de analistas del municipalismo mexicano, *“el modelo de régimen municipal vigente se encuentra agotado y requiere una urgente reforma política que permita su fortalecimiento”*²; la ampliación del periodo es, sin duda, el corazón de esa reforma pendiente.

Es por ello que se considera que la adición de una fracción II al artículo 115 constitucional, para establecer la duración de cuatro años de los gobiernos municipales sin reelección inmediata, es una medida jurídica, viable y necesaria. Jurídica, porque se apega a los principios y precedentes constitucionales en la materia, llenando un vacío normativo y resolviendo una antinomia práctica derivada de reformas previas. Viable, porque cuenta con amplios apoyos entre actores locales, ha sido probada en ciertos estados con éxito y puede implantarse gradualmente respetando los periodos en curso hasta la entrada en vigor de la enmienda. Y necesaria, porque los municipios de México claman por mayores capacidades para atender las demandas ciudadanas y solo podrán lograrlo con un marco institucional que les dé tiempo suficiente para gobernar y mejorar.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de la asamblea, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

² México necesita gobiernos municipales exitosos: urge revisar el modelo de tres años sin reelección. Olvera, Sergio. Revista PAIDEIA, pp. 16-18, 2013.



Luis Donaldo Colosio Riojas Senador de la República



Único. Se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar una nueva fracción II, recorriéndose en su orden las fracciones subsecuentes, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

- I. ...
- II. **La duración de los gobiernos municipales será de cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediata, en los términos de la fracción anterior.**
- III a XI. ...

Transitorios

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Los Congresos de las entidades federativas, en un plazo no mayor a ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto, deberán realizar las adecuaciones necesarias en sus constituciones y demás ordenamientos locales a fin de armonizarlos con la presente reforma.

TERCERO. La duración de cuatro años para los gobiernos municipales será aplicable a los Ayuntamientos que resulten electos a partir del primer proceso electoral que se convoque con posterioridad a la entrada en vigor de este Decreto, en los términos de la legislación aplicable.

Atentamente

**Senador Luis Donaldo Colosio Riojas
Del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**



Luis Donaldo Colosio Riojas
Senador de la República

