

177
2 es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

"ESTUDIO SOCIOJURIDICO POLITICO-
ECONOMICO DE LA PARTICIPACION Y
TRASCENDENCIA DE LA CIUDADANIA EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL"

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
WILSON CUNDAFE MALDONADO**

ASESOR: LIC. ALEJANDRO LOPEZ CHAVEZ.

MEXICO, D. F.

1998

257460

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

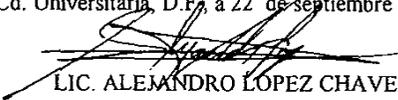
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



SR LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
Director del Seminario de Sociología General y Jurídica
de la Facultad de Derecho de la UNAM
Presente

Por medio de la presente me dirijo a usted para informarle que el C Pasante de Derecho WILSON CUNDAFE MALDONADO, con número de cuenta 9152500-2 ha realizado bajo mi dirección la tesis titulada "ESTUDIO SOCIOJURIDICO POLITICO ECONOMICO DE LA PARTICIPACION Y TRASCEDENCIA DE LA CIUDADANIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL", en virtud de que la misma cumple con los requisitos de fondo que una obra de tal naturaleza exige y los requisitos formales establecidos en el Seminario que usted dignamente representa, he tenido a bien aprobarla y, por consiguiente, la somete a su consideración para los mismos efectos en caso de que proceda. Sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a 22 de septiembre de 1997



LIC. ALEJANDRO LOPEZ CHAVEZ



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. I/54/97

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

El pasante de la licenciatura en Derecho **CUNDAFE MALDONADO WILSON**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

“ESTUDIO SOCIOJURIDICO POLITICO-ECONOMICO DE LA PARTICIPACION Y TRASCENDENCIA DE LA CIUDADANIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL”, asignándose como asesor de la tesis al LIC. ALEJANDRO LOPEZ CHAVEZ

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor, lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoiado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESION**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E.
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”.
Cd. Universitaria D.F. a 03 de diciembre de 1997.

LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

merg'

FACULTAD DE DERECHO

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

***A MIS PADRES LUCILA Y AGUSTÍN
COMO UNA MUESTRA DE AGRADECIMIENTO POR TODOS
SUS ESFUERZOS PARA CONDUCIRME POR EL CAMINO
DEL ESTUDIO Y DE LA SUPERACIÓN***

*A MIS HERMANOS Y AMIGOS
PARA QUE LES SIRVA DE ESTÍMULO Y PRUEBA DE QUE LOS
OBJETIVOS QUE TRAZAMOS EN NUESTRA VIDA,
PUEDEN LOGRARSE CON PACIENCIA,
PERSEVERANCIA Y FE.*

AGRADECIMIENTOS

Manifiesto por este conducto mi profundo agradecimiento a todas las personas que participaron en la elaboración de esta Tesis, sobre todo a los funcionarios de nivel municipal quienes me brindaron su colaboración desinteresada.

A los profesores que han colaborado en mi formación académica y en especial al Lic. Alejandro López Chávez por su paciencia y acertada asesoría.

ÍNDICE GENERAL

Introducción	1
--------------------	---

CAPITULO PRIMERO
SOCIOLOGÍA DEL DERECHO

1.1	Concepto y Objeto de Estudio de la Sociología del Derecho.....	5
1.2	Los Principales tipos de Intereses que Demandan Protección Jurídica.....	10
1.3	El "Derecho Vigente" como resultado del poder Social Predominante. El "Hecho Constituyente" como origen del sistema formal del derecho vigente	13
1.4	Fuerzas Sociales que Actúan sobre la Legislación....	16

CAPITULO SEGUNDO
CONCEPTOS Y ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA MUNICIPAL

2.1	Democracia Mexicana y Soberanía de México.....	21
2.2	Concepto de Ciudadanía y Administración Pública Municipal.....	37
2.3	Hecho Sociopolíticos y Económicos que impulsan la participación ciudadana en la administración Pública Municipal.....	30
2.4	Primeros Postulados en la Constitución General de la República sobre la Participación Ciudadana en la Administración Pública Municipal.....	33

CAPITULO TERCERO

FUNDAMENTO JURÍDICO VIGENTE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

3.1	Artículo 115 Constitucional.....	37
3.2	Fundamento Constitucional vigente de la Participación Democrática.....	43
3.3	Fundamento en las Leyes Federales Reglamentarias de la Participación Ciudadana en el municipio.....	49
3.4	Fundamentación y Reglamentación de la Participación Ciudadana en las constituciones estatales y en las leyes orgánicas municipales.....	54

CAPITULO CUARTO

PARTICIPACIÓN REAL Y TRASCENDENCIA SOCIAL, DE LA CIUDADANÍA, EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

4.1	Participación Ciudadana en las obras y Servicios Públicos Municipales.....	60
4.2	Consejos y Comités de Desarrollo Municipal.....	63
4.3	Otras Formas de Participación Ciudadana en el Municipio.....	65
4.4	Trascendencia Social de La Participación Ciudadana en el Municipio.....	68
	Conclusiones.....	72
	Bibliografía.....	77

INTRODUCCIÓN

Este trabajo lo inicié por considerar que en México, La participación ciudadana en los municipios es importante y fundamental para La democratización integral del País.

El título de la Tesis es **“ESTUDIO SOCIOJURÍDICO POLITICO-ECONOMICO DE LA PARTICIPACIÓN Y TRASCENDENCIA DE LA CIUDADANÍA EN LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA MUNICIPAL”**.

La elaboración de este trabajo fue el resultado de una ardua investigación bibliográfica, documental y de campo; se dispuso de teoría sociológica, política, económica y de Derecho Constitucional y Administrativo, también sobre administración pública.

En el capítulo primero, se presenta un marco teórico de La Sociología del Derecho, haciendo referencia a conceptos fundamentales como:

- Concepto y objeto de estudio de La Sociología del Derecho.
- Principales intereses que demandan protección jurídica.
- El “derecho Vigente” como resultado del poder social predominante.
- El “Hecho constituyente” como origen del sistema formal del derecho vigente. y
- Las fuerzas sociales que actúan sobre La legislación.

Este capítulo se trata de dar a conocer La relación del Derecho con La Sociedad, pues es en ella donde se originan los derechos políticos de los ciudadanos, los cuales tienen su origen en hechos sociales y en procesos legislativos.

En el Capítulo segundo se exponen exclusivamente conceptos y antecedentes fundamentales de la participación ciudadana en la Administración Pública Municipal, tales conceptos son:

- Democracia y Soberanía de México.
- Ciudadanía y Administración Pública Municipal.
- Hechos sociopolíticos y económicos que impulsan la participación ciudadana en la administración pública.
- Los primeros postulados o artículos Constitucionales que fundamentaron la participación ciudadana en los Municipios.

Dichos conceptos exponen el origen institucional de la participación ciudadana, y su Fundamentación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Capítulo tercero se hace mención de La Fundamentación de La Participación Ciudadana dentro del ámbito Municipal, en La legislación vigente, comprendiendo la Constitución Federal, las leyes federales reglamentarias, las Constitucionales Políticas locales y las leyes orgánicas Municipales.

de los ciudadanos en el desarrollo económico, en la política y en la solución de los problemas sociales

Y por último en el Capítulo cuarto se hace referencia a la participación real de la ciudadanía en la administración pública Municipal.

Como se verá en éste capítulo, los ciudadanos participan en muy diversas maneras, ya sea en la prestación de los servicios públicos, en la contribución para el desarrollo Municipal, en el ejercicio de sus derechos políticos, y en la protección civil en caso de desastre. También se analizará que la Participación ciudadana es fundamental para la democratización de los Municipios.

CAPITULO PRIMERO

SOCIOLOGÍA DEL DERECHO

CAPITULO PRIMERO

Sociología del Derecho

1.1 Concepto y Objeto de Estudio de La Sociología del Derecho 1.2 Los Principales Tipos de Intereses que Demandan Protección Jurídica. 1.3 El "Derecho Vigente" como Resultado del Poder Social Predominante. El Hecho Constituyente como Origen del Sistema Formal del Derecho Vigente. 1.4 Fuerzas Sociales que Actúan sobre La Legislación.

1.1 CONCEPTO Y OBJETO DE ESTUDIO DE LA SOCIOLOGÍA DEL DERECHO

La Sociología como ciencia tiene por objeto de estudio la realidad de los hechos sociales, de la convivencia humana y de las relaciones interhumanas. Se ocupa de conceptos generales, de tipos de regularidades y del funcionamiento de la realidad social.

Se concreta su objeto de estudio en la sociedad, las relaciones humanas y el comportamiento social.

De la Sociología general, se desprende una de sus ramas que se encarga del estudio de los hechos sociales, que están relacionados a normas y cuestiones jurídicas, a ésta ciencia se le denomina Sociología del Derecho.

“Cabe también una concepción amplia de la Sociología Jurídica, que la extienda a todos los fenómenos sociales, en los cuales se comprenda algún elemento del derecho, aunque éste elemento se encuentre mezclado con otros y no en estado puro. Así concebida la Sociología Jurídica, no tiene que limitar sus investigaciones a los fenómenos primarios, sino que puede englobar fenómenos secundarios y derivados, tales como la familia, la propiedad, el contrato, la responsabilidad etc.”¹

Tiene razón Carbonnier, ya que la ciencia en cuestión, también tiene que conocer de las instituciones sociales, no sólo las antes mencionadas, sino las que permiten que cada miembro de la Sociedad cumpla con su deber ciudadano, aquellos como la participación política y la organización social.

Adam Podgorecki, define a la Sociología jurídica, “como”, la ciencia que descubre, formula y verifica las relaciones de interdependencia entre el derecho y los demás factores de la vida social y, más precisamente, como la ciencia que explica el modo en que los factores demográficos, religiosos, económicos y políticos influyen sobre los cambios del derecho y, viceversa, el modo en que el derecho influye sobre el cambio de esos factores.”²

Son muchos los factores que influyen en los cambios de las normas jurídicas como los antes mencionados, pero de los que nos ocuparemos en su estudio en temas posteriores, será de factores políticos, aquellos que se refieren a la participación ciudadana en la administración pública.

¹ Jean Carbonnier, *Sociología Jurídica*, primera edición, Edit - Tecnos, S. A., Madrid 1982, pág. 16.

² Díaz, Elías. *Sociología y filosofía del derecho*, Segunda Edición, Edit. Taurus Ediciones, S. A., Madrid 1980, Pág. 184.

Sobre éste tema, Recasens Siches nos dice, “que el derecho se presenta como un hecho social, como una forma colectiva real en sus vínculos de casualidad interhumana. Desde el punto de vista de la consideración sociológica, el derecho aparece como un hecho social, que es efecto de otros hechos sociales, y que se halla en interacción con otras formas colectivas, y, además, una vez ya constituido el derecho aparece como una fuerza social que actúa a modo de factor configurante de la colectividad y que produce efectos sobre otras manifestaciones de la vida social.

La Sociología del derecho debe investigar: En primer lugar, cómo las reglas jurídicas se han constituido real y efectivamente, es decir, las causas que las han suscitado, y las necesidades que tratan de satisfacer; y en segundo término, la manera como funciona en la Sociedad.”³

En México, el derecho nace en la sociedad, pero el que crea las normas es el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados. esto en atribución de ser los representantes del pueblo.

A la Sociedad le corresponde elegirlos, pero también tiene que buscar las formas de influir en los procesos legislativos, sin actuar fuera de la ley.

No toda ley es aceptada por los mexicanos, ya que muchas veces atenta contra sus intereses, sólo es justificable que éstas normas se apliquen en interés general de la Nación.

³ Recasens Siches, Luis. Tratado General de la Sociología, Décima novena edición, Edit. Porrúa, S. A., México 1981. Págs. 581, 583.

Es necesario que se participe e influya de alguna manera en la creación de las normas jurídicas, pues es la Sociedad la que debe establecer más directamente cómo los ciudadanos deben de organizarse y participar en la administración pública.

Sánchez Azcona expone que “El propósito principal de la sociología Jurídica, es desarrollar el estudio en que se relacionan los fundamentos del orden jurídico, las normas del cambio jurídico y la contribución del derecho para el cumplimiento de las necesidades y aspiraciones sociales. El interés especial de la Sociología en éstas materias, descansa en la aceptación básica de que el derecho y las instituciones jurídicas son engendradas en una matriz social, respondiendo a las condiciones ambientales y a su vez afectándolas. Por medio de la Sociología, el estudio del derecho se relaciona con un número mayor de campo de investigación ya establecidos. En criminología, la atención se fija en el carácter cambiante de la ley penal, los supuestos sobre los cuales descansa, y la dinámica social de la imposición coactiva, y las sanciones jurídicas. La Sociología Jurídica, tiene fuertes vínculos con la Sociología Política, especialmente una relación común con la naturaleza de la autoridad legítima, las bases sociales del constitucionalismo, las violaciones al orden civil y la relación entre las esferas públicas y privadas. Otras materias de especial importancia para la Sociología Jurídica son: Las Organizaciones e instituciones, las profesiones y el cambio social.”⁴

⁴ SÁNCHEZ AZCONA, Jorge, *Lecturas de sociología y Ciencias Políticas*, Primera Edición, Edit. Porrúa, s. A., México 1981. Pág. 227.

Este autor hace una referencia extensa, y sobre lo anterior se aclara que en México, y actualmente la Constitución y leyes derivadas de ésta, son el objeto principal de estudio de la sociología del derecho.

Nuestra Constitución de 1917, es producto de la revolución mexicana, y contiene los derechos fundamentales del hombre y fundamento y regulación del Estado mexicano.

En temas posteriores se hará referencia a derechos políticos de los mexicanos, aquellos relacionados con la administración pública.

La Sociología Jurídica usa el mismo método de estudio que la sociología general, el cual es el inductivo, que consiste en sacar de hechos particulares, una conclusión general.

Entre las técnicas de investigación que aplica, están: la hipótesis, la documentación, la observación, el cuestionario, la entrevista, y la experimentación.

En resumen, la sociología del derecho, es una ciencia que tiene su origen en la Sociología General, y como rama de ésta unas su mismo método de investigación, se apoya en conocimientos de la ciencia política y de la economía, tiene por objeto de estudio al derecho, a las instituciones sociales, públicas y privadas, analiza la interrelación del derecho con todos los elementos que integra la sociedad, y las causas y necesidades sociales que dan origen a los cambios sociales.

1.2 LOS PRINCIPALES TIPOS DE INTERESES QUE DEMANDAN PROTECCIÓN JURÍDICA

En todos los países y en sus ordenamientos jurídicos se protegen diversos intereses, no habiendo uniformidad en los que protegen cada uno de ellos.

Por lo regular los derechos se dividen en públicos, privados y sociales.

Recasens Siches, los clasifica de la siguiente manera:

“Los intereses individuales comprenden los relativos a la personalidad (vida, integridad corporal, salud, libertad frente a la coacción y el engaño, libertad de domicilio, de contratación, de creencia y de opinión, libertad de trabajo, reputación etc.).

Los intereses públicos se refieren a los intereses del Estado, en cuanto que la organización política puede tener determinadas necesidades. En tanto, los intereses sociales abarcan los intereses de la paz y el orden, la seguridad general (la cual comprende también la seguridad en la eficacia de todas las normas jurídicas), el bien común, progreso y difusión culturales, decencia pública, conservación de los recursos sociales, existencia de un orden social que provea a todos con oportunidades en todos los campos, etc.”⁵

No son todos los anteriores derechos los que deben ser protegidos, pues existen otros muchos más y derivados de los antes mencionados.

⁵ *Ibidem*. cit. 3. Pág. 589.

Para otros autores clasifican a los intereses como facultades, y sobre esto Weber nos comenta que “muchas veces las personas pueden aceptar y cumplir con un orden jurídico, por convenir así a sus intereses personales y porque les protege ciertos derechos. Estos derechos se derivan en dos grupos: Los de libertad, que impiden que el titular del derecho se le obstaculice, por un tercero o por el Estado, la ejecución del mismo, y por otro, aquellos que facultan a las personas para que dentro de ciertos límites, regulen sus relaciones con los particulares. Esto último se hace por medio de los negocios jurídicos.”⁶

Lo que si es necesario, es que existan en todo ordenamiento jurídico, los instrumentos necesarios para poder disfrutar o gozar de los derechos reconocidos y protegidos.

En México, los derechos que son protegidos son muy diversos, entre los principales que están fundamentados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son:

- Derecho al libre tránsito, por todo el territorio nacional.
- Derecho a la libertad, al prohibirse la esclavitud.
- Derecho a la educación.
- Derecho a la Salud.
- Libertad de profesión.
- Libertad de manifestación de ideas y de imprenta.
- Derecho de petición

- Derecho de reunión y asociación.
- Derecho a que todo acto de gobierno en contra de particulares, esté fundamentado y motivado legalmente.
- Facultad del Estado mexicano en ser el rector del desarrollo nacional.
- Derechos sociales, entre los que están los derechos de los trabajadores y de los grupos sociales.
- Derechos políticos, los más principales son el elegir a los gobernantes y el derecho a participar de los ciudadanos en la Administración Pública

Y algunos derechos más que omito mencionar, pero no dejen de ser importantes.

Es necesario hacer una aclaración, de que los derechos de la Sociedad en general, están por encima de los intereses y derechos individuales, y sobre esto Azcona nos comenta sobre la “Socialización del derecho”, la cual según él, “Tal socialización se manifiesta en una tendencia en aumento a imponer limitaciones en el uso y disposición de la propiedad, de la libertad de contratar, y en el poder de los acreedores para obtener completa satisfacción; en el movimiento hacia el riesgo sin pérdida, y en otros muchos conceptos y normas legales. Mientras la Socialización del derecho mina el concepto del individuo como poseedor de derechos abstractos, tiende fuertemente a configurar a la persona como un objeto de interés jurídico y social. Esto se refleja, en mucho, en la legislación sobre el bienestar, que frecuentemente se

⁶ SÁNCHEZ AZCONA, Jorge. Introducción a la Sociología de Max Weber, quinta edición. Edit. Porrúa, S. A. México 1981. Págs. 119, 120 y 156.

micia como una forma de resolver un problema social, aumentando su atención en las necesidades de las personas.”⁷

Un ejemplo de la Socialización del Derecho en México, lo constituye la expropiación de tierras, y ésta se da sólo por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

En cuanto a los negocios jurídicos entre particulares, estos no deben afectar a derechos de terceros y deben sujetarse al margen legal.

El beneficio social y desarrollo del pueblo mexicano, tiene prioridad por encima de intereses de grupos sociales e individuales.

1.3 EL “DERECHO VIGENTE” COMO RESULTADO DEL PODER SOCIAL PREDOMINANTE. EL HECHO CONSTITUYENTE COMO ORIGEN DEL SISTEMA FORMAL DEL DERECHO VIGENTE

El derecho vigente en toda sociedad, por lo común tiene su origen en un hecho social, y la vigencia de éste orden muchas veces es apoyada por el grupo social de mayor poder e influencia sobre el orden social. Lo anterior es una definición sociológica, porque se tiene conocimiento de que la vigencia del derecho consiste en que es aquel que está en vigor y observancia, y es emanado del pueblo que lo ha creado para subordinarse a él.

Sobre esto, Recasens Siches nos expone la siguiente teoría: “de modo directo e inmediato, el sistema del derecho vigente en un determinado pueblo

⁷ *Ibidem.* cit. 4. Pág. 244.

y en un cierto momento, se apoya sobre un fenómeno de poder social. Debajo del sistema jurídico positivo hay, como cimiento de éste, un hecho de poder, una realidad social, que, en la resultante de sus fuerzas, hizo nacer efectivamente ese sistema de derecho: el hecho constituyente, el poder constituyente.

No se debe confundir lo antes expuesto, ya que por encima de la realidad bruta de los hechos, hay desde luego criterios ideales, valores y principios éticos como son la equidad, la justicia social etc. estos principios pueden servir como justificación intrínseca de las normas jurídicas. Por lo cual se puede y se debe juzgar los hechos, declarando legítimos o justos aquellos que hallen fundamento en los principios éticos, y tachando de injustos o monstruosos, aquellos otros hechos que constituyan una negación o una contradicción de los criterios de valor. También es verdad que una norma jurídica rige como vigente no por razón de su justicia, sino sólo cuando está efectivamente apoyada por el poder social predominante, es decir, por el poder social que impera sobre todos los demás, esto es, por el poder político efectivo.”⁸

Un sistema de orden jurídico no consigue ninguna eficacia en la realidad social, si no es apoyado por un hecho de poder como resultado de la voluntad del pueblo, si no es aceptado y cumplido ordinariamente por la mayoría de los ciudadanos, por lo cual sólo de ésta forma puede ser considerado como derecho vigente.

⁸ *Ibidem.* cit 3. Págs. 591 y 592.

El poder en cierta forma se manifiesta en convencer y en influir psicológicamente sobre las gentes, pero también debe haber una tendencia y preservación, no sólo de valores y principios éticos, sino también de los intereses generales de la sociedad.

En México, el derecho vigente es el que actualmente se está aplicando, y tiene su origen en la Revolución Mexicana y en el Constituyente de 1917, cuyo producto fue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual se derivan y fundamentan los demás ordenamientos que integran todo el sistema jurídico de México.

En la Constitución Mexicana están contenidos los intereses de la Nación y se fundamentan los derechos de los mexicanos, entre los que están los derechos políticos, también se fundamenta que el gobierno será democrático, es decir que los ciudadanos participarán más cerca en las cuestiones políticas, sobre todo en la administración pública; esto se verá más detalladamente en temas posteriores.

La constitución vigente es la de 1917, ésta puede ser reformada, y quién se encarga del proceso legislativo es el Congreso de la Unión, el cual debe apegarse a los principios de la misma.

Al legislarse, debe buscarse que se haga por bien de los mexicanos, y no protegiendo intereses de grupos individuales, pues esto puede producir gran descontento social generalizado, ya que el Congreso o quienes lo integran son representantes de la nación.

Para aplicar el derecho vigente se tiene que tener presente que no se debe atentar contra principios fundamentales como es la justicia social, la democracia y contra el mismo Estado.

El gobierno sostiene que aplica la ley en representación del pueblo, y la Constitución establece que la administración de nuestro país será democrática, pero no se ha tenido la voluntad gubernamental de crear instrumentos populares que decidan directamente sobre la aplicación o no de determinadas normas que pueden estar atentando contra intereses del pueblo, estos instrumentos podrían ser el plebiscito y el referéndum.

1.4 FUERZAS SOCIALES QUE ACTÚAN SOBRE LA LEGISLACIÓN

En toda Sociedad existe, uno o más órganos del Estado, los cuales están investidos de la facultad legislativa, consistiendo ésta en la creación y promulgación de determinadas reglas jurídicas de observancia general.

En el proceso legislativo, influyen muchas fuerzas sociales, y algunas de ellas son determinantes en que se formulen ciertas normas jurídicas.

Según Siches, "las fuerzas sociales que actúan sobre la legislación son la opinión pública, la oposición entre los varios intereses, los grupos organizados, los partidos políticos, las medidas de hostilidad, y los juristas. Un auténtico poder social no se basa sobre la fuerza física, sino que su

principal raíz consiste en un fenómeno de opinión pública. Descansa sobre ésta, y es influido decisivamente, y en cuanto a su reforma y evolución.

Esto lo es en mayor medida, por lo que respecta al derecho de los Estados de régimen democrático.”⁹

De lo anterior se puede decir que las fuerzas que más influyen en tal proceso son los partidos políticos, la opinión pública, y los grupos organizados (los más comunes son las asociaciones civiles y los diversos tipos de sindicatos), esto respecto a los gobiernos democráticos.

El término opinión pública encierra diversos significados, etimológicamente *opinión* proviene del latín *opinionēs*, que significa concepto, *pública* procede del latín *publicus*, que significa “notoria, patente, manifiesta vista o sabida por todos”.

Tal opinión es por su formación un producto de opiniones individuales sobre asuntos de interés común y que se origina en las formas comunicativas humanas, en procesos individuales primero, en procesos colectivos después, en diversos grados, según la naturaleza de las informaciones compartidas por los individuos, a la vez que influida por los intereses particulares de los grupos afectados.

En México, las fuerzas sociales que más influyen en la legislación son los partidos políticos y la opinión pública, aunque ésta muchas veces es

⁹ *Ibidem.* cit. 3. Págs. 608 y 609.

censurada, éstas están fundamentadas en los artículos seis, siete y noveno de la Constitución Política.

El derecho a la manifestación de las ideas y la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, según la ley no tendrán más limitaciones que el respeto a la vida privada, a la moral, a la paz pública y a la legalidad.

En cuanto al ejercicio de la libertad de asociación, éste origina la formación de los Partidos Políticos, cuya existencia y funcionamiento es una de las características de la forma Democrática de gobierno.

Estos representan corrientes de opinión de la ciudadanía sobre la problemática general de un pueblo y confrontan, valorizan y censuran la conducta de los titulares de los órganos del Estado, están formados por ciudadanos, y sus fines es llegar al poder o administración del Estado y mantenerse en él.

Las normas jurídicas mexicanas son creadas por el Congreso de la Unión, el cual está compuesto por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores; con respecto a las legislaturas de los Estados, éstas la integran sólo Diputados.

Los Diputados y Senadores son en su origen representantes de algún Partido Político, y entre los que tienen mayor representación están el PRI, PAN y PRD.

En el Congreso, existe el pluralismo de Partidos Políticos, y su función principal que es la legislativa, la realiza cada legislador en representación de la Nación, pero por su militancia en algún Partido Político y por la forma en que se crean las leyes, existe la probabilidad de que se legisle a favor de algún sector de la sociedad y en contra de los intereses generales del pueblo.

Con respecto a la opinión pública, ésta muchas veces es manipulada y censurada, manifestándose muchas veces con intereses de grupos o de algún Partido Político, ya que la ciudadanía se entera de la nueva ley hasta después de su promulgación, y no hay participación directa del pueblo en la creación de las leyes que los va a gobernar.

Los principales medios de información masiva son la radio, la prensa y la televisión, los cuales emiten los mensajes e ideas de la sociedad; en cuanto a los proyectos de ley y comentarios que se hacen sobre éstos muchas veces se da la manipulación y censura, y lo que realmente el pueblo aprueba en su opinión queda en el vacío o en la confusión.

Para evitar que esto se produzca, es necesario crear la figura del referéndum, ya que en la legislación mexicana no existe, y como veremos en temas posteriores, es una característica de los gobiernos democráticos.

CAPITULO SEGUNDO

Conceptos y antecedentes de la participación
Ciudadana en la Administración Pública Municipal

CAPITULO SEGUNDO

Conceptos y Antecedentes de la Participación Ciudadana en la Administración Pública Municipal

2.1 Democracia Mexicana y Soberanía de México. 2.2 Concepto de Ciudadanía y Administración Pública Municipal. 2.3 Hechos Sociopolíticos y Económicos que impulsan la Participación Ciudadana en la Administración Pública Municipal. 2.4 Primeros Postulados en la Constitución General de la República Sobre la Participación Ciudadana en la Administración Pública Municipal.

2.1 DEMOCRACIA MEXICANA Y SOBERANÍA DE MÉXICO

La Ciencia Política y la Teoría General del Estado han tenido el problema de definir claramente el término de Democracia, ya que éste ha variado a través de la historia.

La palabra democracia proviene del griego “democratia”, de demos pueblo y Kratos autoridad, etimológicamente significa gobierno del pueblo, éste ejerce el poder a través de sus representantes, los cuales son electos por el mismo pueblo a través del sufragio universal.

La democracia antigua fue practicada en Atenas durante el siglo IV antes de Cristo, la cual constituyó la máxima encarnación del significado del

término, ya que la demos era la comunidad reunida en asamblea y las decisiones se tomaban por aclamación de los ciudadanos que la integraban.

A éste tipo de gobierno se le denomina directo, ya que en el, los gobernados son a la vez gobernantes y porque los ciudadanos participaban realmente en su gobierno.

La democracia, sea cual fuere su concepción, está formada por una igualdad política, una igualdad social y un gobierno del pueblo; o sea que todos los ciudadanos tengan acceso a las funciones del Estado, tengan los mismos derechos y que el gobierno sea del pueblo y no de algún grupo político o individuos.

En los diversos países con gobierno democrático se da: La protección de los derechos fundamentales del hombre, el sistema representativo de gobierno, la división de poderes, la limitación de facultades y la responsabilidad de funcionarios de su función pública, aunque no todos lo gobiernos tienen las mismas características, pues cada uno tiene su propio ordenamiento jurídico, y para que se determine formalmente como democrático, sólo basta que su propia Constitución Política lo fundamente.

La democracia que practican los diversos países es indirecta, ya que los que gobiernan lo hacen en representación del pueblo que los eligió.

México, tiene un gobierno democrático representativo e indirecto, tiene sus raíces inmediatas en el curso de la revolución de 1910 a 1917, todos

sabemos que éste movimiento creó las condiciones para el ulterior desarrollo de las Instituciones democráticas, dando lugar al surgimiento y consolidación del Estado moderno mexicano, puesto que del constituyente de 1916 - 1917 emanó un sistema jurídico que instauró un nuevo régimen de propiedad el nuevo orden Constitucional del Estado.

El artículo 40 de la Constitución Política Mexicana establece, “*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 ésta ley fundamental.*”¹⁰

Aunque en éste artículo se fundamenta el gobierno democrático, no existe especificación clara en la ley de cuales son los elementos que integran a la *democracia mexicana*.

Al hacer un estudio del sistema político y jurídico mexicano, se puede decir que los elementos que integran dicho gobierno democrático son: declaración dogmática de que la soberanía radica en el pueblo, origen de los titulares de los órganos primarios del Estado (Presidente de la República, Congreso de la Unión, Gobernadores, Legislaturas locales, y los Presidentes Municipales), la existencia de pluralidad de partidos políticos, la juridicidad, la división o separación de poderes, la justicia social; hay otros que son fundamentales y no los contempla el ordenamiento jurídico federal, como son el control popular sobre la actuación de los funcionarios públicos, el

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición número 116, México 1995 Pág. 39

referéndum popular y la participación de los gobernados en la decisiones de gobierno.

Lo anterior se fundamenta en los siguientes puntos:

- El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.
- Los representantes del poder ejecutivo y legislativo son electos por el pueblo.
- En México existe la pluralidad de Partidos Políticos, los cuales según el artículo 41 Constitucional, tiene el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- En las normas jurídicas de los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) se fundamenta el tipo de gobierno democrático.
- Existe la separación de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esto se da en la Federación y en los Estados de la República, según los artículos 49 y 116 de la Constitución.
- En la Constitución Política se fundamenta la justicia social, ésta no se da en todo el pueblo de México, ya que existe miseria económica y atraso cultural en la mayoría de la población, aunque actualmente el gobierno trata de que disminuya la injusticia social.

En cuanto al control popular sobre la actuación de los gobernantes, es necesario que el pueblo que los eligió, sea el mismo, el que los corrija y aún así los destituya en caso de faltar gravemente contra la buena administración

pública; pero ésta intervención del pueblo debe ser directa y no a través de partidos políticos o de órganos del Estado.

Es gran prioridad que también se contemple y se cree en el ordenamiento jurídico mexicano, la figura del Referéndum, y sea un medio por el cual, el ciudadano intervenga directamente en las funciones del Estado, ya sea en la aprobación o en la desaprobación de alguna ley o decisión de gobierno.

La democracia en México, no es sólo un término jurídico o de régimen político, sino también como establece el inciso a) del Artículo tercero Constitucional: “Es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”¹¹

Como se puede ver, la democracia es dinámica y cada vez en la historia de México se amplían más las características e Instituciones del sistema de gobierno democrático. (esto se verá con mayor amplitud en los puntos tres y cuatro de éste capítulo).

SOBERANÍA DE MÉXICO

El termino soberanía ha sido uno de los más polémicos y discutidos, ya que existen diversas ideas sobre quién es el titular de ésta.

¹¹ *Ibidem.* cit, 10 Pág. 7.

Según Burgóla la Soberanía “es un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada dentro de la Sociedad humana que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno por los diversos entes individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que componen a la colectividad o se encuentran dentro de ella.”¹²

A lo anterior se agrega lo referente a la soberanía en cuanto al exterior, y en ella México se relaciona con los demás países, y lo hace respetando sus ordenamientos jurídicos y sujetándose a los tratados internacionales.

Según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Soberanía “Es la facultad absoluta de determinar por sí mismo su propia competencia.”¹³

El pueblo de México ejerce la soberanía a través de los poderes de la Unión, esto en cuanto a la competencia Federal, y en cuanto al nivel local la ejerce a través de los Estados, en lo que se refiere a su régimen interior, lo cual será de acuerdo a la Constitución Federal y las de los Estados y sin contravenir las estipulaciones del pacto Federal.

Existe gran relación entre democracia y soberanía, ya que la primera característica de democracia es la elección que hace el pueblo de sus propios gobernantes, y es a través de sus gobernantes, que ejerce la soberanía, ya que

¹² BURGÓLA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Octava Edición. Edit. Porrúa, S.A., México 1991. Págs. 244 y 245.

¹³ Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo III. Pág. 618. 4 de septiembre de 1918.

éstos se autodeterminan su propia competencia y crean el ordenamiento jurídico, esto lo hacen en representación de todos los mexicanos.

2.2 CONCEPTO DE CIUDADANÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Para entender mejor ésta obra, se hace referencia al concepto legal de ciudadanía y Administración Pública municipal.

El artículo 34 de la Constitución Política mexicana establece: “Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos:

- I.- Haber cumplido dieciocho años; y
- II.- Tener un modo honesto de vivir.”¹⁴

Para poder ejercer los derechos políticos es necesario ser ciudadano mexicano y hacerlo de acuerdo a la forma que establece la ley.

De lo anterior quedan excluidos los extranjeros, los cuales sólo gozarán de las garantías que les permita la legislación mexicana.

¹⁴ *Ibidem*. Cit. 10. Págs. 36 y 37

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse y adecuarse técnicamente, es decir organizarse para realizar su actividad rápido, eficaz y convenientemente.

La Administración Pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional o dinámico.

Según Acosta Romero, “Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el poder ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa, o indirectamente, dependen de él. Y desde el punto de vista funcional, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector.”¹⁵

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, distingue entre Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, en la que la Centralizada está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por su parte, la Administración Pública Federal Paraestatal, está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos.

En las entidades federativas, quién encabeza la administración pública es el gobernador, quién en la mayoría de los Estados, integra con la Secretaría General de gobierno, Tesorería General del Estado, Oficialía Mayor, Procuraduría General de Justicia del Estado, Ministerio Público Local, y otras unidades administrativas diversas; la Administración Pública Central.

La Administración Pública Paraestatal local, está compuesta en la mayor parte de los Estados por: Organismos Públicos descentralizados, Organismos desconcentrados, Sociedades mercantiles de Estado y Fideicomisos Públicos locales.

En cuanto a los Municipios, la Administración Pública es muy compleja, en lo que se refiere a determinar claramente cuales órganos o Dependencias son los que realizan tal administración.

Según Martínez Cabañas, “la Administración Pública Municipal es el conjunto de dependencias y entidades paramunicipales que llevan a cabo funciones específicas para dar cumplimiento a los fines del gobierno municipal.”¹⁶

Se distingue que en los municipios también existe la administración orgánica y la funcional, aunque en temas posteriores sólo se hará referencia sobre ésta última.

¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, S. A. Novena Edición. México 1990. Pág. 10

La Administración Pública Orgánica, en la mayor parte de los municipios, está integrada por:

- Un ayuntamiento.
- Un Presidente Municipal.
- Síndicos Regidores por Materia.
- Una Secretaría.
- Organismos Descentralizados.
- Empresas Municipales.
- y Fideicomisos Públicos Municipales.

La Administración Pública funcional Municipal, es la misma que realiza el Estado en el nivel Federal y local, sólo que lo hace según su competencia y coordinación que realiza con los otros niveles de gobierno.

más Adelante se analizará como participa el ciudadano en la Administración Pública Municipal, en lo que se refiere a los Servicios Públicos, planes de desarrollo municipal y gestión social.

2.3 HECHOS SOCIOPOLÍTICOS Y ECONÓMICOS QUE IMPULSAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

La participación ciudadana en la Administración Pública Municipal se fundamenta en que México tiene un tipo de gobierno democrático.

¹⁶ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México, Edit. INAP.,

La revolución mexicana culminó en el constituyente de 1917, y éste proceso legislativo creó la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ésta se estableció el tipo de gobierno democrático, para el nivel Federal, el local y municipal.

Otro hecho que ha impulsado la participación del pueblo en la administración municipal, ha sido, la reforma constitucional y la descentralización administrativa hecha por el expresidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, ya que de esto se derivó que se creara el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y de que los servicios públicos pasaran a ser tarea de los propios municipios.

Las reformas anteriores fueron realizadas en 1983, y sobre el artículo 115 Constitucional, la exposición de motivos expresaba que: “nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral. Los municipios deben ser considerados como auténticas escuelas de la democracia, y que la descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del municipio libre, en el que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a ésta instancia en el marco de las leyes de la República.”¹⁷

Segunda Edición, México 1992. Pág. 121.

¹⁷ Luciano Andrea. Servicios Urbanos Gestión Local y Medio Ambiente. De. El Colegio de México, Primera Edición. México 1991. Pág. 255.

Lo anterior no fue posible en su totalidad, pues al realizarse las reformas y llevarse éstas a los Estados, los municipios no se vieron completamente libres en su administración, pues están sujetos a la legislatura del Estado al que correspondan y a la Federación.

De la misma forma quienes deciden son los gobernantes, y en cambio los ciudadanos sólo opinan, presentan proyectos y auxilian en la Administración municipal, pero esto lo hacen con estricto apego a la Ley.

Sobre lo anterior Nuria Cunill nos dice que: “la descentralización político y Administrativa, dirigida expresamente hacia el nivel municipal, que es adelantada como estrategia gubernamental, conduce a poner la atención en el desarrollo de mecanismos de participación directa de los ciudadanos como complemento a los de la democracia representativa.”¹⁸

Aplicado lo anterior a la Administración Pública, no existe la participación directa del pueblo en dicha gestión, ya que quienes deciden son los gobiernos municipales, esto se verá más detalladamente en los capítulos III y IV.

2.4 PRIMEROS POSTULADOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se menciona literalmente la participación ciudadana en la Administración Pública, pero hay artículos de los que se puede decir que indirectamente fundamentan dicha participación.

El artículo tercero Constitucional considera a la democracia, no sólo como una estructura jurídica y régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

También el artículo 25 Constitucional establece , que al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional, el cual debe garantizar el desarrollo democrático, al cual concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el privado, sin excluir otras formas de actividad económica que contribuyan a tal fin.

También especifica éste artículo 25 Constitucional, que “la Ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de los trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas

¹⁸ Nuria Cunill. Participación Ciudadana. De. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios; alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece ésta Constitución.”¹⁹

De los dos artículos anteriores se deriva, que todos los gobernados estamos obligados y facultados para participar en el desarrollo del País. Esto también es aplicable a los municipios, pues forman el tercer nivel de gobierno.

El artículo 28 Constitucional, en la parte final, especifica que el Estado sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la presentación de servicio público.

Según el artículo 115 de la Constitución, los Estados de la República, adoptaran en su interior la forma de gobierno democrático, siendo los municipios la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

También menciona el artículo anterior, que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Primera Edición, Venezuela 1991. Pág. 109.

¹⁹ *Ibíd.* cit. 10. Págs. 21 y 22

El artículo anterior no menciona la participación ciudadana en la gestión municipal, sino que son las leyes orgánicas municipales las que prevén dicha participación, (esto se verá con mayor detalle en el punto 4 del capítulo III).

Por su parte el artículo 26 de la Constitución Política establece, que el Estado Organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, y específica que el Plan Nacional de Desarrollo se basará en la participación de toda la sociedad, haciendo mención también, que para el diseño y elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, se acudirá a la consulta popular.

Los Municipios, tienen su propio Plan de Desarrollo, pero se sujetarán al Plan de Desarrollo del Estado al que corresponden y al Plan Nacional de Desarrollo.

El sistema de Planeación Democrática para el desarrollo nacional está fundamentado en los artículos 25 y 26 Constitucional, y esto fue gracias a las reformas hechas a la Constitución en 1983, a iniciativa del expresidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado.

Dichos artículos están reglamentados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; También las Constituciones Políticas y las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados, se sujetan a dichos artículos.

Los Ciudadanos participan en los Planes de Desarrollo Municipales, esto se verá con mayor detalle en los puntos 3 y 4 del capítulo III.

CAPITULO TERCERO

**Fundamento Jurídico Vigente de la Participación
Ciudadana en la Administración Pública Municipal.**

CAPITULO TERCERO

Fundamento Jurídico Vigente De La Participación Ciudadana En La Administración Publica Municipal

3.1 Artículo 115 Constitucional. 3.2 Fundamento Constitucional Vigente de la Participación Democrática. 3.3 Fundamento en las Leyes Federales Reglamentarias de la Participación Ciudadana en el Municipio. 3.4 Fundamentación y Reglamentación de la Participación Ciudadana en las Constituciones Estatales y en las Leyes Orgánicas Municipales.

3.1 ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

El artículo 115 Constitucional, es el fundamento jurídico del Municipio, y es el que lo considera como un nivel más de gobierno.

Las reformas y adiciones que se le hicieron, y que fueron publicadas el día 3 de febrero de 1983, en el Diario Oficial de la Federación, todavía están vigentes, y son aplicadas en todo el País. Cabe mencionar que tales reformas se hicieron con el fin de promover el fortalecimiento municipal, para democratizar los sistemas y proceso políticos, planear su desarrollo, mejorar sus finanzas, implantar sistemas modernos de administración y distribuir mejor las competencias entre Federación, Estado y Municipio. Lo reformado, recoge las ideas de descentralización de la vida nacional y de democratización integral de la sociedad, que el expresidente, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado convirtió en parte substancial de su acción de gobierno. Se

vislumbra de ésta manera, la modernización de la administración pública, para apuntalar el proceso de fortalecimiento del federalismo.

El Centro Nacional de Estudios Municipales menciona que “la descentralización y redistribución del poder hacia el Municipio, implica un cambio de actitud del gobierno y la comunidad municipal. No se trata simplemente de recibir el poder que se distribuye. Se trata más bien, de que la redistribución del poder hacia el municipio, le permita generar más poder de manera autónoma. Esta redistribución debe transformarse en capacidad para organizar los recursos humanos, naturales, materiales y financieros de la comunidad, a fin de generar riqueza y bienestar. Atravesamos momentos difíciles. La crisis actual es de largo plazo. Todos los mexicanos, tenemos que triplicar ahora nuestro esfuerzo y nuestro trabajo, para recuperar los niveles de crecimiento anteriores y para elevar los niveles de vida”.²⁰

La autonomía municipal a que hace referencia el Centro Nacional de Estudios Municipales, no es total, ya que los Municipios tienen que sujetar sus leyes de ingresos y egresos a la aprobación de la legislatura del Estado al que pertenecen, y esto afecta a que en muchas ocasiones, tales municipios no cuenten con los recursos económicos necesarios para su desarrollo.

La autonomía administrativa que se requiere para el municipio, responde a la necesidad de dar satisfacción al principio democrático de: “gobierno, del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, y la conveniencia de

²⁰ Centro Nacional de Estudios Municipales, Historia del Municipio en México, Primera edición, Editorial CNEM. Págs. 81 y 82 México 1985.

que la comunidad se autogobierne, por el derecho legítimo adquirido en la evolución histórica y sociológica de la sociedad política.

A continuación se hace un análisis del artículo 115 Constitucional:

Este artículo, en su encabezado especifica, 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, al Municipio libre; aunque cabe mencionar que la libertad del municipio se ve limitada con las ocho fracciones del mismo artículo.

Al ser popular la administración Municipal, es necesario que se dé la democratización integral de la Sociedad, la cual debe entenderse como un proceso mediante el cual se incorporen las grandes mayorías sociales, a los mecanismos de la ejecución de las tareas y actividades propuestas por los *gobiernos*.

La democracia fundamentada en Nuestra Carta Magna, es de gran contenido social; por tal motivo, el desarrollo democrático es de igual forma integral, pues no debe existir el favoritismo e impulsarse sólo el crecimiento por regiones.

Lo antes mencionado sólo se logrará, con la participación conjunta de pueblo y gobierno.

La fracción II del artículo en estudio, da a los Municipios, personalidad jurídica, para todos los efectos legales.

Esta investidura de rango Constitucional, tiene una expresa traducción, en el sentido de un pleno reconocimiento al Municipio como ente público, como *órgano titular de potestades públicas*, pero con la clara limitante de que el ejercicio de sus potestades Públicas depende, en gran, medida, de las legislaturas de los Estados.

Ahora bien, se debe observar que el Municipio, a pesar de que primeramente tiende a defender los intereses de la comunidad en que vive, y a salvaguardar su propio estatuto normativo, queda *encadenado con una serie de actividades y funciones de un órgano superior a él*, que es precisamente el Estado, dentro del cual se enclava Constitucionalmente.

Siendo esto así, el Municipio, dentro de sus propias fronteras de autonomía Municipal, cumple indefectiblemente una serie de intereses y de fines que le son distintos a los que primigeniamente se aboca, es decir, a los de su comunidad; ejemplo de ello, es el pago de una serie de impuestos a cargo de miembros de su comunidad y con un destino económico para la atención de servicios fuera del Municipio.

Uno de los factores para impulsar el desarrollo Municipal, consiste en establecer normas básicas reglamentarias, que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales, para fortalecerlas y promover el progreso Nacional, desde las regiones.

Las normas o reglamentos, después de las reformas hechas en 1983 al artículo 115 Constitucional, son posibles de realizarse, pues los ayuntamientos han sido facultados para expedirlos, con el objeto de que se les permita, primeramente, ubicar las decisiones de gobierno en los Ayuntamientos, por una parte, reorganizar y hacer accesible a la ciudadanía, el marco jurídico en el que ella misma se desenvuelve, y por otra parte, delimitar las actuaciones de los funcionarios públicos, en el cumplimiento de sus tareas.

La reglamentación no debe inhibir la iniciativa de los ciudadanos y de los grupos sociales, debe canalizar el enorme potencial que tiene en nuestro País la participación comunitaria, por lo que los reglamentos deberán tomar en cuenta los criterios de flexibilidad, agilidad y de simplificación.

También éste artículo enumera, los servicios públicos que prestarán los municipios, y especifica de que lo harán con el concurso del Estado al que pertenecen, esto cuando fuere necesario, o en coordinación intermunicipal.

Los Municipios han reglamentado tales actividades, y han permitido que en éste ramo, participen el sector privado y el social.

Tal participación ha sido posible, gracias a los permisos o concesiones otorgados a tales personas, pero con la correspondiente reglamentación y rectoría Municipal.

La mayor parte de la administración pública municipal se concentra en los servicios públicos, y ya que éste nivel de gobierno es democrático, no se puede negar que en la satisfacción, programación, y prestación de tales servicios, participe el pueblo.

Todo el pueblo no puede participar, pero lo hace por medio de grupos de ciudadanos organizados, y por medio del sector privado.

Existe grandes diferencias entre el artículo 115 Constitucional anterior a 1983 y el vigente, a continuación sólo se hará referencia a la fracciones II, III y IV; esto por considerarlo de mayor importancia con relación a la administración pública, pues sobre ésta función del municipio se centra éste trabajo.

La fracción segunda anterior sólo menciona que los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales; Por su parte en la fracción vigente, se agrega que los Municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley, además faculta a los *Municipios* para expedir los bandos de policía y buen gobierno y reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, esto dentro de su jurisdicción.

Antes de la última reforma al artículo 115 Constitucional, los servicios públicos eran prestados por los gobiernos locales, en cambio actualmente tales servicios los prestan los *municipios*, facultados por la fracción tercera constitucional vigente.

Por su parte, la fracción tercera del artículo 115 Constitucional antes de la reforma, establecía que la hacienda municipal se formaba de las contribuciones que establecían las legislaturas de los Estados, en cambio la fracción IV vigente, agrega otros bienes, como son los bienes propios municipales, y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan.

Ahora se puede decir que gracias al artículo 115 Constitucional vigente, los Municipios deberán contar con mayores recursos económicos y con sus propias leyes, con lo cual se garantiza el desarrollo integral de la nación desde los municipios, pero para lo anterior es necesario que el pueblo participe de cerca con los gobiernos municipales, sólo así se fortalecerá la democracia de México.

3.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL VIGENTE DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

En este inciso, se hará referencia a artículos Constitucionales, los cuales fundamentan la participación democrática, en el sistema político mexicano, entendiendo a esta, como la participación del pueblo en la vida económica, política y social del país.

Sobre lo anterior, el Centro Nacional de Estudios Municipales dice que: “La participación democrática, es el ejercicio de la voluntad soberana de la población basada en la ley y en el interés público, al intervenir en los procesos de renovación de la forma de gobierno y de sus gobernantes; en el establecimiento, ordenación y reorientación de los objetivos y metas del

desarrollo nacional y en las acciones de mejoramiento de la calidad de vida en el País.

Esta participación se lleva a cabo en el marco de un sistema nacional, integrado por normas, procedimientos, mecanismos e instrumentos que regulan y orientan tanto la intervención de la población, como la de las autoridades”.²¹

La intervención de la población y de las autoridades en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), en la participación democrática, se encuentra regulada en las normas jurídicas como son: La Constitución Política Federal, las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas, la ley general de planeación, El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en las leyes y reglamentos estatales y municipales relacionados con la materia.

Esta participación es de tipo Institucional, ya que el Estado es el que organiza autoriza, y reglamenta estrictamente, y como se verá más adelante, la población termina, en muchas ocasiones, ejerciendo el voto, opinando y presentando proyectos, y contrapuesto a esto se les excluye de la toma de decisiones de gobierno o de administración pública.

Sobre lo anterior, Yolanda Senties, considera que, “Los principios básicos de la participación democrática se fundamentan en los artículos 3, 25,

²¹ Centro Nacional de Estudios Municipales, El Municipio Mexicano, Primera edición, edit. CNEM., México 1985, Págs. 249 y 250.

26, 27, 28, 35 (fracciones I, II, y III), 36, (fracciones III, IV y V), 39, 40, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 81 y 115 (fracciones I y VIII) de la Constitución general de la República".²²

Como se puede ver estos son los artículos principales de la Constitución Federal, que fundamentan la participación del pueblo en lo social, en la economía y en la política de México.

El artículo 3º., en su inciso a), considera a la democracia, no sólo como estructura jurídica y régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Los artículos 25 y 26 están estrechamente relacionados, ya que el primero establece que al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional, el cual debe favorecer el régimen democrático, también especifica que a tal desarrollo concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el social y el privado.

Por su parte el artículo 26 menciona, que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, el cual debe contribuir para la democratización política, social y cultural de la nación. Aclara que mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

²² SENTIÉS E., Yolanda. Organización de la Participación Ciudadana Municipal, primera edición, edit CNEM. México 1987. Pág. 17.

La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Estos planes de desarrollo, a como se verá en temas posteriores, son llevados a cabo hasta el nivel municipal, aunque como se ha dicho, muchas veces la participación de los ciudadanos es de consulta y de opiniones y no toman parte en las decisiones de gobierno.

El artículo 27 Constitucional, en uno de sus párrafos establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del País y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Este artículo nos muestra el gran fin democrático, ya que beneficia a todos y con justicia social, y siempre estando de por medio el interés público.

El artículo 28, prohíbe los monopolios, y sostiene que el Estado tendrá a su cargo ciertas áreas estratégicas, la cual no constituyen monopolios. Para el manejo de estas áreas y actividades de carácter prioritario, donde de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado, el Estado contará con los organismos y empresas que requiera. A esto se suma,

el que el Estado concesione a los particulares, la prestación de los servicios públicos.

Lo anterior favorece la participación del pueblo en el desarrollo nacional.

El artículo 35 Constitucional concede al ciudadano mexicano, principales derechos políticos, entre los que están: Votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos públicos y poder asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del País.

Los artículos 35 y 36 de la Constitución, fundamentan los derechos políticos de los mexicanos de tipo electoral, entre los que están; votar en las elecciones populares según lo determinen la ley, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del País y el derecho de poder ser elegido para cualquier cargo de elección popular.

Los artículos 39 y 40 fundamentan plenamente a la democracia y le dan una vertiente jurídica, pues es claro cuando establecen que todo poder emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, y 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...”.²³

Este tipo de gobierno que tiene México, se conformó desde el Constituyente de 1917, y desde entonces, también los municipios se consideran con gobierno representativo y democrático.

Por su parte el artículo 41, permite a los ciudadanos contar con entidades de interés público, que son los partidos políticos, los cuales permiten la organización política ciudadana y que sus militantes lleguen a ocupar un puesto público, a través de los procesos electorales.

En los artículos 51, 52, 53, 54, 56, 59, y 60 Constitucional, se fundamenta, que los integrantes del Congreso de la Unión (diputados y senadores) sean electos por el pueblo, de ésta manera se constituyen éstos en representantes de la Nación.

El artículo 81, establece, que el Presidente de la República será electo por todos los mexicanos por elección directa.

Y por último el artículo 115 de la Constitución fundamenta que cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.

De ésta manera, se puede decir, que los preceptos antes citados permiten y fundamentan, la participación política de los ciudadanos y la participación de éstos en la administración pública.

Se aclara, que la administración pública, por lo general se conforma por las funciones y actos del poder ejecutivo, y que en el municipio, la mayor parte de la administración se concentra en los servicios públicos y en el desarrollo municipal.

²³ *Ibidem.* cit. 10., pág. 43.

3.3 FUNDAMENTO EN LAS LEYES FEDERALES REGLAMENTARIAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO

En este inciso se hará referencia a las Leyes Reglamentarias Constitucionales, las cuales son las fundamentales que regulan la participación ciudadana en la política y en la administración municipal.

El Centro Nacional de Estudios Municipales sostiene que, “la intervención de la población y las autoridades de los tres niveles de gobierno en el sistema de participación democrática, se encuentra regulada en ordenamientos jurídicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas, la Ley General de Planeación, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (actualmente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), y en las Leyes y Reglamentos Estatales y Municipales relacionados con la materia”.²⁴

En ésta ocasión sólo se analizará, la Ley de Planeación, reglamentaria del artículo 26 Constitucional, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reglamentario del artículo 41 de la misma Constitución Federal.

También se consultará el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ya que en el está contenida la política a seguir por el actual gobierno, este

instrumento se vincula con el artículo 26 Constitucional y con la Ley de Planeación.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reglamenta las normas Constitucionales relativas a:

- Los derechos y obligaciones políticas electorales de los ciudadanos.
- La organización, función y prerrogativas de los Partidos Políticos.
- La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Legislativos y Ejecutivos de la Unión.

Sobre las obligaciones y derechos electorales de los ciudadanos éste Código establece en sus artículos 4º y 5º lo siguiente:

“Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano, que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular.

El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.

Es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente.

Es obligación de los ciudadanos mexicanos integrar las mesas directivas de casillas en los términos de este Código.

Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de las jornadas electorales....”²⁴

Estos derechos se consideran de tipo electoral, en ejercicio de los cuales, el ciudadano elige a sus gobernantes y vigila que el proceso de elección se realice con estricto apego a la ley.

Cabe agregar que también existe el derecho de los ciudadanos mexicanos, a ser votados a cualquier cargo de elección popular.

Los funcionarios que se eligen popularmente son el presidente de la República, los Senadores y los Diputados al Congreso de la Unión.

El Ejecutivo Federal es electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo en toda la República.

Con respecto a los Diputados trescientos son electos según el principio de votación mayoritaria relativa, y doscientos serán electos según el principio de representación proporcional.

En cuanto a los Senadores que integran la cámara respectiva, son 128 en su totalidad.

²⁴ código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 15 de agosto de 1990, primera edición. México. Págs. 8 y 9

Los funcionarios antes mencionados son de nivel federal y son electos desde todos los municipios de México, y en estos procesos participan sólo los ciudadanos mexicanos.

En cuanto a la Ley de planeación, esta establece las bases de integración y funcionamiento de Sistema Nacional de Planeación Democrática, y de que es responsabilidad del Presidente de la República, conducir la Planeación Nacional del Desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en ésta misma normatividad.

La participación social en tal sistema será posible a través de consultas a los diversos grupos sociales, esto con el fin de que expresen sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a la coordinación gubernamental para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, la Ley anterior especifica en su artículo 34, que “el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la

participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación".²⁶

Como se puede ver de acuerdo a lo anterior, los ciudadanos pueden participar en el desarrollo nacional, desde los municipios y de acuerdo a lo que establece la ley.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, contiene las políticas y lineamientos a seguir por el actual gobierno, cuyo fin general es el desarrollo nacional.

Una de las líneas a seguir, por la actual administración, para fortalecer el Sistema de Gobierno Democrático, es "promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones. Marco basado en la vigencia del Estado de derecho, la observancia de las garantías individuales y los derechos sociales, el fortalecimiento de los derechos políticos, el respeto del gobierno a los asuntos internos de las organizaciones sociales, y el reconocimiento a la representatividad democrática de sus dirigencias y liderazgos".²⁷

Este Plan propone promover la creación de consejos consultivos, en los municipios, en los Estados y en el orden Federal, esto para que se incremente la participación de los ciudadanos y organizaciones civiles, en diversas áreas de la administración pública.

²⁶ Ley de Planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 15 de enero de 1983, art. 34.

²⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, primera edición. México 1995. Pág. 48.

Sobre la participación del ciudadano en el desarrollo nacional, desde el nivel municipal se verá con mayor detalle en el Capítulo IV.

3.4 FUNDAMENTACIÓN Y REGLAMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES Y EN LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES.

Con fundamento en el principio Constitucional Federal, de que los Estados son Libres y Soberanos para regular su régimen interior de gobierno, cada entidad se ha dado a través de su Congreso respectivo un texto Constitucional que establece su *gobierno republicano*, democrático o popular e integrado por sus tres poderes (ejecutivo, legislativo, y judicial), así como también, para darle existencia a su territorio la composición de éste por un número determinado de Municipios.

Cada Constitución local, fundamentan a sus municipios y contienen principios generales a los cuales se tienen que sujetar.

Un ejemplo de que en las entidades federativas se establece el tipo de gobierno democrático, lo constituye la Constitución Política del Estado de Jalisco en su artículo segundo, cuando especifica que “el Estado de Jalisco adopta para su régimen interno, la forma de gobierno republicano,

representativo y popular; tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”.²⁸

Las Constituciones locales se sujetan a las disposiciones de la Constitución Federal, y en ésta línea fundamentan los derechos políticos de los ciudadanos, entre los que están los de tipo electoral, los de participación en la planeación para el desarrollo nacional y su participación con las autoridades municipales en la gestión pública.

Las Constituciones de las entidades federativas dedican un capítulo especial al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que señalan la competencia territorial, actuación legal y las facultades administrativas de los gobiernos municipales.

También se establece en ellas, que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, el cual será una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal, a través del cual el pueblo realiza su voluntad política y el cuerpo colegiado la representatividad política.

A lo anterior se agrega que los gobiernos municipales tienen un presidente, el cual es electo por el pueblo en votación libre, secreta y directa.

²⁸ Constitución Política del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el día 12 de julio de 1984. Pág. 11.

dentro del ámbito municipal y de tipo político y de administración pública están:

- El derecho a elegir su presidente municipal.
- El derecho a ser electo a cualquier cargo de elección popular.
- El derecho a participar en el desarrollo de la Nación con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo.
- La opción de ejercer los derechos de petición, queja y de organización política pacífica.

Estos son los más importantes y de los que se hablará con más detalle en el capítulo IV.

También las Constituciones de las entidades establecen obligaciones a los ciudadanos, entre las que están:

-Asistir, en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residen, para recibir instrucción cívica o militar.

-Contribuir para los gastos públicos del Estado y del Municipio en que residan.

-Votar en las elecciones populares en los términos que especifica la Ley.

-Participar en los Consejos o Comisión de protección civil.

-Y algunas otras obligaciones ciudadanas que por el momento se omite mencionar.

Por su parte, las nuevas Leyes Orgánicas Municipales y posteriores a 1983, dotan a los Municipios de un moderno instrumento legal para regular su gobierno y función administrativa; con una normatividad actual y sencilla concretan programas de apoyo a los municipios, entre los que están los programas federales y estatales, a la vez establecen la infraestructura legal institucional y administrativa, en su gestión, en sus acciones por satisfacer las necesidades sociales, y ser más activos promotores del desarrollo de sus comunidades con la participación de su propia sociedad.

La participación ciudadana en los municipios, es muy diversa, las Leyes Orgánicas Municipales contemplan y regulan las más importantes y de índole institucional, entre las que están:

-La participación como autoridades auxiliares de los Ayuntamientos, en sus respectivas jurisdicciones, y de acuerdo a la ley Orgánica; pudiendo ser su participación como delegados en los centros de población, subdelegados, jefes de sector o de manzana, etc.

-Su colaboración en los Consejos Municipales; en programas de desarrollo social, programas de obras públicas y de concertación, etc.

-Y en la integración de Comités para el desarrollo, el cual es precedido por el Presidente Municipal respectivo.

-Y algunas otras formas de participación ciudadana que se verán en el
Capítulo IV.

CAPITULO CUARTO

Participación Real y Trascendencia Social, de La
Ciudadanía, en La Administración Pública Municipal.

CAPITULO CUARTO

Participación Real y Trascendencia Social, de La Ciudadanía, en La Administración Pública Municipal.

4.1 Participación Ciudadana de las Obras y Servicios públicos Municipales. 4.2 Consejos y Comités de Desarrollo Municipal. 4.3 Otras formas de Participación Ciudadana en el Municipio. 4.4 Trascendencia Social de La Participación Ciudadana en el Municipio.

4.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

Antes de hacer referencia sobre la participación ciudadana en las obras y servicios públicos municipales, se considera necesario hacer los siguientes señalamientos:

1.- Los servicios públicos municipales, son todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento, de manera rectora y por sí mismo, para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad.

Los servicios principales que deben tener los municipios, son enumerados por el artículo 115 de La Constitución Política de los Estados unidos Mexicanos, entre los que están: agua potable y alcantarillado.

alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y los demás servicios que determinen cada legislatura, de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas de sus municipios.

2.- La forma de prestación de los servicios públicos municipales está fundamentado y reglamentado en La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las Constituciones Políticas de los Estados , en las Leyes Orgánicas Municipales y en los Reglamentos Municipales de los Servicios Públicos.

3.- Según lo establece los artículos 28, 115 y 116 de La Constitución Federal y las demás Leyes locales, las formas de prestación de los Servicios Públicos Municipales son las siguientes:

- La Administración directa e indirecta por parte del Municipio.
- Por concesión de la prestación del servicio a particulares ya sea a personas físicas o morales.
- La prestación del servicio público por colaboración de La Sociedad y del Municipio.
- La prestación del servicio por parte del Estado al que pertenece el Municipio, por convenio de ambos.
- y la prestación por asociación de Municipios.

En cuanto a la participación ciudadana, en la prestación de las obras y servicios públicos Municipales; es necesario que exista, ya que de ésta

manera se fortalece la democracia se hace más probable la satisfacción de los servicios públicos.

Nuestro País se ha visto fuertemente afectado por la escasez de recursos económicos, y se ha agravado por el acelerado crecimiento poblacional, pues éstos factores han repercutido directamente en los Municipios, en los cuales se ha dado la falta de eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y en general en la resolución de las demandas y necesidades de la población.

Según el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), “la participación Social se encuentra presente, como en los casos siguientes:

- Cuando el municipio concesiona el servicio público a particulares.
- Cuando el servicio público es por colaboración, la sociedad se coordina con el ayuntamiento para contribuir en la operación, conservación y mantenimiento.
- Cuando los ciudadanos contribuyen en el financiamiento de un servicio, a través de cuotas y aportaciones económicas.
- Cuando los ciudadanos aportan su mano de obra para la construcción de una obra de beneficio colectivo”.²⁹

Se puede considerar que estas son las formas principales de participación ciudadana en las obras y prestación de los servicios públicos municipales, sólo hay que agregar que los Municipios reglamentan éstas participaciones, por lo que es necesario que tales disposiciones

²⁹ Centro Nacional de Desarrollo Municipal, La Administración de los Servicios Públicos Municipales (GUIA TECNICA 10), Tercera Edición, CEDEMUN, México 1995, Pág. 35.

administrativas no limiten la democracia y permitan que la población ejerza sus derechos políticos, ya sea individual y organizadamente.

En México, quien decide las políticas de la administración pública municipal es el gobierno, aunque actualmente se pretende que la ciudadanía participe más directamente, esto no será posible, mientras no se creen las instituciones o medios adecuados, como sería el referendun o Consulta Popular, los cuales deben ser aplicados, para la aprobación o desaprobación de cualquier acto de gobierno o aplicación de leyes o reglamentos dentro del ámbito municipal.

4.2 CONSEJOS Y COMITÉS DE DESARROLLO MUNICIPAL.

Después de las reformas hechas a la Constitución Federal, por el expresidente mexicano Miguel de la Madrid Hurtado, la Sociedad tiene la posibilidad de participar en el Desarrollo de sus Municipios, ya sea en forma individual u organizada en Consejos o en Comités.

Es de recordar que el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga al Estado la facultad de la rectoría de la economía, y además, el artículo 26 de la misma Constitución, establece las bases para el Sistema Nacional de Población Democrática.

En éste orden de ideas, los Municipios son rectores de la economía, y en términos del artículo 115 Constitucional, éstos están facultados para

formular y aprobar planes de desarrollo, los cuales son diseñados de acuerdo a lo que estipula la Ley.

Los gobiernos municipales, en ejercicio de la facultad reglamentaria, regulan la participación social en el desarrollo.

Lo anterior está plenamente contemplado en las Leyes Orgánicas Municipales, pues en éstas leyes, está fundamentada y regulada la participación organizada de la sociedad, en el desarrollo de los Municipios.

La participación ciudadana que permite la ley, en los Municipios, es de tipo de colaboración y coordinación entre los tres sectores, el sector público, el social y el privado.

Un ejemplo de esto lo constituye la ley Orgánica Municipal del estado de México, en su artículo 82, el cual dice que "La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, se integrará con ciudadanos distinguidos del Municipio, representativos de los sectores públicos, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio también podrán incorporarse a miembros de los Consejos de Participación Ciudadana".²⁹

Las leyes Municipales y reglamentos se sujetan a lo que establecen la Constitución Federal, la ley de Planeación, las Constituciones estatales y las leyes estatales de planeación, y en éste orden existe la colaboración y

²⁹ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial del Estado, el día 2 de Marzo de 1993, art. 82.

coordinación de los tres niveles de gobierno para lograr el desarrollo nacional, sólo que en todas las actividades y actos de gobierno que fomenten lo anterior, debe fortalecerse la democracia, tal como lo marca la Constitución Federal.

4.3 OTRA FORMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO.

Los ciudadanos, no sólo participan en la prestación de los servicios públicos y en el desarrollo de sus Municipios, sino que también participan en cuestiones políticas de tipo electoral, en actividades de partidos políticos, y en la protección civil en caso de desastre.

Entre las formas de participación de los ciudadanos, de tipo electoral, están:

- Elegir democráticamente a sus Presidentes Municipales.
- En la mayoría de los Municipios, eligen por voto directo a los delegados o comisarios, los cuales representan a los alcaldes municipales, en sus comunidades donde habitan.
- Puede ser electo, cualquier ciudadano, a alguno de los cargos de elección popular.
- Eligen también con su voto, al Gobernador y al Congreso de su Estado respectivo, al Ejecutivo Federal y al Congreso de La Unión.

También participan los ciudadanos, militando en cualquier Partido Político, o en actividades como plantones, marchas y en otros tipos de

manifestaciones, por medio de las cuales hacen sus reclamos a los gobernantes, ya sea exigiendo mejores servicios públicos, o pidiendo que se dé marcha atrás, en algún tipo de decisión de gobierno que afecta los intereses de la Sociedad.

El desastre producido por los sismos de los días 19 y 20 de septiembre de 1985 en varias regiones del País, y especialmente en la Ciudad de México, hizo ver la necesidad de crear un dispositivo, capaz de conservar y proteger la vida de los individuos, sus bienes y su medio ambiente.

Es por ello que el día 6 de mayo de 1986 se publicó el Decreto del Ejecutivo Federal, por el cual se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de protección civil, cuyo artículo tercero responsabiliza a la Secretaría de Gobernación para que en el ámbito federal se integre y opere tal sistema.

El centro Nacional de Desarrollo Municipal define, al Sistema Nacional de Protección Civil como “el conjunto organizado de estructuras, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados y con las autoridades de los Estados y Municipios, para encaminar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre”.³¹

³¹ Centro Nacional de Desarrollo Municipal, La Prevención y Atención de Emergencias en el Municipio, (Guía Técnica No 24), Tercera edición, Edit. CEDEMUN, México 1995, pág. 16.

Como se puede ver, la protección civil es tarea de los gobernantes en los tres niveles de gobierno, la cual se realiza en coordinación con la Sociedad.

La participación ciudadana en la protección civil, no está contemplado en todas las Constituciones de los Estados, pero sí la fundamentan y regulan casi todas las Leyes Orgánicas Municipales y los Reglamentos de los Municipios.

La participación ciudadana en casos de desastres es muy diversa y de gran prioridad, esto hace necesario que se reglamente plenamente.

Un ejemplo de lo anterior, lo constituye el Reglamento Municipal de la Protección Civil, del Municipio Tlalnepantla de Bas, del Estado de México, el cual dice en su artículo 23, que “serán derechos y obligaciones de los habitantes del Municipio en materia de protección civil:

- I.- Informar a las autoridades de cualquier riesgo provocado por agentes naturales o humanos.
- II.- Participar en las acciones coordinadas por las autoridades de protección civil, en caso de riesgo, siniestro o desastre.
- III.- Colaborar con las autoridades para la ejecución de programas de protección civil.

IV.- Respetar la señalación preventiva y de auxilio.

V.- Mantenerse informado de las acciones y actitudes que deban asumirse antes, durante y después de un siniestro o desastre.

VI.- Participar en los simulacros que las autoridades determinen y;

VII.- Los demás que las autoridades de protección civil y los ordenamientos legales de la materia señalen.

Los ciudadanos participan en la protección civil, no sólo por el hecho de ser un derecho y obligación, sino porque en los casos de desastre existe solidaridad entre ellos.

En cada Municipio, el responsable de organizar o dirigir el Sistema de Protección Civil, le corresponde al presidente municipal.

4.4 TRASCENDENCIA SOCIAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO.

Como ya se ha mencionado en temas anteriores, La participación ciudadana en los Municipios se ha incrementado desde 1983, con las reformas Constitucionales y el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Esto ha provocado que desde los Municipios se diseñen los planes municipales de desarrollo y en ellos participen los ciudadanos, ya sea en el diseño del plan o como auxiliares de la administración pública.

Ha trascendido que la Democracia no es sólo una estructura jurídica y política, sino también es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

La democracia en los Municipios, es una realidad que existe, pero aún falta mucho camino por recorrer, pues no se puede hablar que exista justicia social, ya que la mayoría de los mexicanos viven en críticas condiciones económicas y culturales.

La democratización de los Municipios debe ser cada día más amplia, en la cual los ciudadanos ya sea individual u organizados, busquen el bien común y la justicia social, siendo las autoridades las responsables de impulsar éste movimiento.

La participación del pueblo no sólo debe darse en la elaboración de los planes municipales de desarrollo, y cuando las autoridades lo requieran, sino que debe ser permanente y continua, y que cada vez sea mayor el número de ciudadanos que participen, pues sólo de ésta forma se fortalece la democracia.

Al colaborar los ciudadanos permanentemente y cada vez más en mayor número, con las autoridades municipales, hace posible que las

decisiones de gobierno sean las mejores tomadas, eso sólo en el casos de que se le consulte a la población para lo anterior.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. La Sociología Jurídica tiene por objeto de estudio los fenómenos y hechos sociales, los cuales son los que dan origen a las normas jurídicas. Dada la importancia del Derecho para la convivencia humana, ésta ciencia centra su estudio en los aspectos sociales y legislativos, siendo estos los creadores de los órdenes jurídicos de cada País.
2. En cada País, su orden jurídico protege ciertos derechos fundamentales, también existe en los procesos legislativos o en el momento de creación de las normas, la intención de proteger el mayor número de derechos e intereses de la sociedad. Entre los derechos más importantes que son protegidos están: el derecho a la vida, al trabajo, al libre tránsito y a la libertad física, a la salud, a la educación, los derechos políticos, derecho al alimento, la libertad de ideas y de asociación, el derecho a ser escuchado y a la asesoría jurídica en caso de que haya sometimiento a cualquier procedimiento judicial, etc.
3. Funcionalmente la administración pública Municipal es comprendida por la función y actividades propias de las autoridades de éste tercer nivel de gobierno que integran el poder ejecutivo respectivo, dentro de ésta gestión gubernamental, es posible la participación ciudadana, la cual fue promovida en dichas instancias a partir de las reformas Constitucionales realizadas en 1983, y por medio de las cuales se fortaleció a los municipios y se le integró al Sistema Nacional de Planeación Democrática, tal sistema está fundamentado en los artículos 25 y 26 de La Constitución Federal, actualmente se ha hecho patente la ausencia de tal participación, ya que todo

ha quedado expreso en la Ley, sin que se haga realidad, pues la toma de decisiones es exclusividad de los gobernantes.

4. El sistema jurídico Mexicano vigente tiene su origen en la Carta magna de 1857 y en el Constituyente de 1917. En estos eventos se crean los derechos básicos de todos los mexicanos, entre los que están las garantías individuales y sus derechos políticos. También se estableció toda la estructura de nuestro Estado.

5. Nuestro País por mandamiento Constitucional se encuentra organizado como una República representativa, democrática y federal, permite a los Estados miembros gozar de alguna autonomía interior y, por tanto, autogobernarse mediante las constituciones expedidas por el órgano legislativo local correspondiente. También prevee el tercer nivel de gobierno formado por los municipios, los cuales tienen gobierno propio pero están incluidos dentro de la federación y estricta subordinación a las leyes de sus Estados al que pertenecen, es claro que en estas pequeñas entidades es necesario que la ciudadanía participe con el gobierno en las gestiones públicas, ya que es ahí donde existen las grandes demandas de satisfacer las necesidades básicas y los servicios públicos necesarios de la población.

6. La colaboración ciudadana en el gobierno de un Estado es una exigencia para la existencia de una democracia, concebida como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. En tal forma la participación ciudadana implica la práctica de los derechos políticos, siendo los más reales y llevados a cabo, el ejercicio del voto y la postulación como candidato a

cualquier cargo de elección popular, que permite ejercer influencias sobre las decisiones que estos adopten en nombre del grupo social que representan. Por lo tanto al ser la democracia la forma de gobierno más común que existe en la actualidad, sólo a través de ella se da la identificación de gobernantes y gobernados.

7. Los procesos electorales constituyen el mecanismo más acertado de participación del cuerpo electoral, por ser el medio propio para llegar al poder de manera pacífica dentro de un sistema político que intenta ser democrático, siempre y cuando el gobierno garantice la confiabilidad de lo anterior, y se otorgue al ciudadano la certeza de que el voto emitido sea respetado para que de ese modo el pueblo pueda recobrar la confianza en su gobierno. Agregando que democracia no es sólo elegir a los administradores del Estado, sino actualmente el ciudadano quiere ser tomado en cuenta y contribuir en las decisiones fundamentales de gobierno que se tomen, para lo cual ha buscado los medios para conseguirlo y, en consecuencia de ello han proliferado una serie de sociedades civiles denominadas organizaciones no gubernamentales.

8. Para que se de la democratización del pueblo, es requisito un cambio de postura y disposición tanto de los gobernantes como de los ciudadanos comunes, que ya no se manejen términos y demagogia, sino considerar que el cambio que se requiere sea real. No se trata de que todos gobiernen, sino de que se planteen los intereses y voluntad de las mayorías. Es por ello que el gobierno debe fomentar la participación ciudadana en las acciones y hechos de administración; no debe limitarla, reprimirla o sesgarla, debe a través de una mayor democracia, permitir que todas fuerzas políticas y sociales

coadyuven al logro de un objetivo común independientemente de corrientes políticas e indiosincracia, el engrandecimiento de México.

9. En diversas leyes se menciona la participación ciudadana, pero en el mayor número de casos es de tipo electoral e institucional ya que así lo considera el Estado, refiriéndose sólo a las formas reconocidas y obligatorias por disposición legal. Es de agregar que la participación debe ser integral, en la que concurren los sectores privado, social y público; el mayor reto es lograr que también se participe en la toma de las decisiones de gobierno, para tal fin, los partidos políticos juegan un papel fundamental pues ellos representan los intereses de las mayorías y minorías y en conjunto con el gobierno deben propiciar su cercanía con toda la sociedad, pues solo así se estará avanzando hacia el desarrollo nacional, en lograr un país con libertades y mayor justicia social.

10. La participación ciudadana tiene que infiltrar las estructuras del País, sobre todo en el nivel municipal, configurando un nuevo modelo de gobierno que responda a las demandas y preferencias políticas de la población. Ya que hasta ahora en México, se ha excluido sistemáticamente a los ciudadanos de que contribuyan en la toma de decisiones de la gestión pública. De ahí que los modelos políticos y económicos que el País quiere seguir son el de la corresponsabilidad y la recíproca exigibilidad que sólo la democracia participativa ofrece. Los instrumentos que se deben instaurar en nuestra Constitución son: el referendun, la iniciativa popular y el plebiscito o consulta popular. De la sencillez y eficacia de estos mecanismos de participación ciudadana, depende que México pueda iniciar una nueva etapa

en la que la administración pública opere a base de consensos que merezcan el respeto y apoyo de la ciudadanía.

11. Es derecho y a la vez una obligación de todo mexicano contribuir desde cualquier profesión y actividad laboral que realicen, al desarrollo del País; ya sea dentro de los márgenes de los programas de gobierno y con las iniciativas propias. Ante ello el Estado se encuentra obligado a permitirle a todo ciudadano que ejercite sus garantías individuales con sujeción a la ley, creando los instrumentos necesarios para tal fin. Dentro de lo anterior los legisladores tienen una gran responsabilidad, pues olvidándose del partido político al pertenecen, deben crear las normas jurídicas que faciliten e impulsen la participación de todo el pueblo en el crecimiento económico.

BIBLIOGRAFÍA

1. - Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A. , novena edición, México 1990.
2. - Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, S. A., México 1991.
3. - Centro Nacional de Estudios Municipales, Historia del Municipio en México, Primera edición, Editorial CNEM., México 1985.
- 4.- Centro Nacional de Estudios Municipales, El Municipio Mexicano, Primera edición, editorial CNEM., México 1985.
- 5.- Centro Nacional de Desarrollo Municipal, La Administración de los Servicios Públicos Municipales (guía Técnica No. 10.), tercera edición, Edit. CEDEMUN, México, 1995.
- 6.- Centro Nacional de Desarrollo Municipal, La Prevención y Atención de Emergencias en el Municipio. (Guía Técnica No. 24), Tercera edición, editorial CEDEMUN, México 1995.
- 7.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición número 116, México 1996.

8.- Constitución Política del Estado de Jalisco, Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el día 12 de julio de 1984, artículo segundo.

9.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Publicado en el Diario Oficial de La Federación, el día 15 de agosto de 1990, primera edición.

10.- Díaz, Elías. Sociología y Filosofía del Derecho, segunda edición Edit. Taurus Ediciones, S. A. Madrid 1980.

11.- Jean Carbonnier, Sociología Jurídica, primera edición, edit. Tecnos, S. A. Madrid 1982.

12.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Publicada en el Periódico Oficial del Estado, el día 2 de marzo de 1993, artículo 82.

13.- Ley de Planeación, Publicada en el Diario Oficial de La Federación, el día 15 de enero de 1983.

14.- Luciano, Andrea, Servicios Urbanos Gestión Local y Medio Ambiente, Edit. El Colegio de México, primera Edición, México 1991.

15.- Martínez Cabañas, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México, Edit. INAP., Segunda edición, México 1992.

16.- Nuria Cunill, Participación Ciudadana, edit. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, primera edición, Venezuela 1991.

17.- Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, primera edición, México 1995.

18.- Pleno, Semanario Judicial de La Federación, Quinta época, tomo III, pág. 618, 4 de septiembre de 1918.

19.- Recasens Siches, Luis. Tratado General de Sociología, décima novena edición, Edit. Porrúa. S. A. México 1981

20.- Sánchez Azcona, Jorge. Introducción a La Sociología de Max Weber, quinta edición, Edit. Porrúa, S. A., México 1981

21.- Sanchez Azcona, Jorge. Lectura de Sociología y Ciencia Política, Primera edición, Edit. Porrúa, S. A., México 1981.

22.- Senties E., Yolanda, Organización de La Participación Ciudadana Municipal, primera edición, Editorial CNEM., México 1987.